



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

Building Migration Partnerships? Mobilitätspartnerschaften im Migrationsmanagement der Europäischen Union

Verfasserin

Katharina Janicki

angestrebter akademischer Grad

Magistra (Mag.)

Wien, 2014

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 057 390

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Internationale Entwicklung

Betreuer:

Mag. Dr. Stefan Brocza

Danksagung

Mein herzlichster Dank geht an all die Menschen, die mich während meines Studiums und vor allem in der letzten, intensiven Phase des Diplomarbeitsschreibens begleitet haben.

Danke meinen Eltern, die mir durch ihre Unterstützung das Studium ermöglichten.

Danke allen Freund_innen, ohne die meine Studienzeit nicht dieselbe gewesen wäre.

Danke auch an Dr. Stefan Brocza, für die Betreuung dieser Arbeit.

Inhalt

1. Einleitung.....	1
1.1. Fragestellung	2
1.2. Methodik.....	3
1.3. Aufbau der Arbeit.....	3
2. Internationale Migration und Migrationspolitik	5
2.1. Begriffsdefinitionen, Zahlen und Fakten.....	5
2.1.1. Begriffsdefinition	5
2.1.2. Internationale Migration in Zahlen	6
2.2. Migrationstheorien.....	8
2.2.1. Push and Pull-Modelle	8
2.2.2. Theorie des dualen bzw. segmentierten Arbeitsmarktes.....	10
2.3. Typen von Migration	11
2.3.1. Formen temporärer Migration.....	11
2.3.2. Irreguläre Migration	12
2.3.3. Sekundäre Migration und Familienzusammenführung.....	13
2.3.4. Transitmigration.....	13
2.4. Migrationspolitiken	14
2.4.1. Migrationspolitik in Westeuropa nach 1945	15
2.4.2. Migrationsmanagement.....	16
3. Das Grenz- und Migrationsregime der EU	19
3.1. Europäisierung – Begriffsdefinition	19
3.2. Europäisierung – Theoretischer Hintergrund	20
3.3. Die Europäisierung der Migrationspolitik.....	24
3.3.1. Einheitliche Europäische Akte und Schengener Übereinkommen	24
3.3.2. Vertrag von Maastricht.....	27
3.3.3. Vertrag von Amsterdam: „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“.....	28
3.3.4. Vertrag von Lissabon	32
4. Die Externalisierung der Europäischen Migrationspolitik	35
4.1. Externalisierung: Begriffsdefinition und theoretischer Hintergrund.....	35
4.1.1. Die Kooperationsbereitschaft von Drittstaaten	38
4.2. Die Externalisierung der unionseuropäischen Migrationspolitik	41
4.2.1. Instrumente der Externalisierung	43
4.2.2. Strategien der Externalisierung	44

5. Beginn der ‚Partnerschaftlichen Zusammenarbeit‘: Vom ‚Gesamtansatz zur Migrationsfrage‘ zu den Mobilitätspartnerschaften	48
5.1. Die Ereignisse in Ceuta und Melilla als Wendepunkt der unionseuropäischen Migrationspolitik.....	48
5.2. Migration und Entwicklung.....	50
5.3. Der Gesamtansatz zur Migrationsfrage	52
5.4. Deutsch-Französische Initiative für eine neue Migrationspolitik.....	53
5.5. Entstehung der Mobilitätspartnerschaften	56
6. Mobilitätspartnerschaften in der Praxis	60
6.1. Auswahl der Partnerländer	60
6.2. Die Pilotpartnerschaften: Moldawien und Kap Verde.....	61
6.2.1. Mobilitätspartnerschaft Moldawien	64
6.2.2. Mobilitätspartnerschaft Kap Verde	67
6.3. Mobilitätspartnerschaft Georgien	71
6.4. Mobilitätspartnerschaft Armenien	73
6.5. Mobilitätspartnerschaft Marokko	76
6.6. Mobilitätspartnerschaft Aserbaidshan	79
6.7. Mobilitätspartnerschaft Tunesien	80
6.8. Gescheiterte Verhandlungen mit Senegal.....	81
7. Conclusio	84
8. Literaturverzeichnis	91
9. Zusammenfassung.....	102
10. Abstract.....	104
11. Lebenslauf.....	105

Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
EU	Europäische Union
EUGH	Europäischer Gerichtshof
FRONTEX	Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
HAAM	Hochrangige Arbeitsgruppe für Asyl und Migration
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development
ILO	International Labor Organisation
IOM	International Organisation for Migration
NIROMP	New International Regime for Orderly Movements of People
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
SDÜ	Schengener Durchführungsübereinkommen
UN	United Nations
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees

1. Einleitung

Mobilitätspartnerschaften sind ein noch relativ neues Instrument der Europäischen Migrationspolitik, das in den letzten Jahren als zentraler Bestandteil des ‚Gesamtansatzes zur Migrationsfrage‘ von der Europäischen Union vorangetrieben wurde. Dabei handelt es sich um „Rahmenverträge zwischen der EU und einem jeweiligen Partnerland über die migrationspolitische Zusammenarbeit“ (Angenendt 2012: 7), die unterschiedliche Aspekte der Migrationspolitik – von der Bekämpfung irregulärer Migration, über den Themenbereich Migration und Entwicklung, bis zur zirkulären Arbeitsmigration – miteinander verbinden sollen. Bisher wurden Mobilitätspartnerschaften mit Moldawien, Kap Verde, Georgien, Armenien, Marokko und Aserbaidschan unterzeichnet und es ist davon auszugehen, dass in Zukunft weitere Partnerschaften folgen werden.

Die bisherigen Evaluationen durch die Europäische Union sind allesamt positiv ausgefallen, die Europäische Kommission bezeichnet Mobilitätspartnerschaften sogar als “the most innovative and sophisticated tool to date of the Global Approach to Migration” (Europäische Kommission 2009b: 4).

Entsprechend dem ‚Gesamtansatz zur Migrationsfrage‘ soll Migration im Rahmen der Mobilitätspartnerschaften möglichst umfangreich ‚gemanagt‘ werden, sodass alle Beteiligten von der ‚Partnerschaft‘ profitieren.

„Eine Mobilitätspartnerschaft berücksichtigt die Interessen und Ziele aller Beteiligten, d.h. der EU, ihrer Mitgliedstaaten, der Partnerländer und der Migranten. Sie liegt ein Bündel politischer Ziele fest und gibt verschiedene Initiativen vor, um eine möglichst effiziente Steuerung von Personenbewegungen sicherzustellen. Erfasst werden buchstäblich alle Aspekte der Migration, angefangen von der möglichen Maximierung der Auswirkungen der Migration auf Entwicklungsprozesse über Fragen der Mobilität, der regulären Migration und Integration, der irregulären Migration und der Grenzverwaltung bis hin zum Thema Menschenhandel und zur Asylproblematik“ (IP/13/912).

Damit sind Mobilitätspartnerschaften Ausdruck eines vermeintlichen Paradigmenwechsels der unionseuropäischen Migrationspolitik. Statt lediglich auf die Abschottung der ‚Festung Europa‘ vor irregulärer Migration zu fokussieren, wird davon ausgegangen, dass gut

gesteuerte Migration vorteilhaft für die Herkunfts- und Zielländer, wie auch für die MigrantInnen selbst ist.

Zugleich werden Mobilitätspartnerschaften von KritikerInnen als „Immobility Partnerships“ (Weinar 2012) verunglimpft. Begründet wird dieser Vorwurf etwa mit der mangelnden rechtlichen Verbindlichkeit der ‚Partnerschaften‘ oder der relativ geringen Zahl an partizipierenden EU-Mitgliedstaaten. Zudem werden Zweifel am umfassenden Anspruch der Mobilitätspartnerschaften geäußert und die Fortsetzung der üblichen Abschottungspolitik befürchtet.

1.1. Fragestellung

Ziel dieser Arbeit ist es, Mobilitätspartnerschaften als Instrument des europäischen Migrationsmanagement hinsichtlich der hinter ihnen stehenden politischen Strategien zu analysieren.

Die entsprechende Forschungsfrage lautet daher:

Welche Funktion erfüllen die Mobilitätspartnerschaften in der Migrationspolitik der Europäischen Union?

Weitere forschungsleitende Fragen lauten:

- Welche politischen Annahmen bzw. Ziele führten zur Entwicklung von Mobilitätspartnerschaften?
- Welchen Mehrwert haben Mobilitätspartnerschaften gegenüber anderen Instrumenten der Migrationssteuerung?
- Sind Mobilitätspartnerschaften dazu geeignet die Europäisierung der Arbeitsmigration bzw. der legalen Migration voranzutreiben?
- Entstanden durch die Mobilitätspartnerschaften neue Möglichkeiten zur legalen Migration?
- Werden Mobilitätspartnerschaften ihrem umfassenden Anspruch gerecht?

1.2. Methodik

Die Fragestellung soll mit Hilfe der Dokumenten- und Literaturanalyse von Primär- und Sekundärquellen beantwortet werden.

Zu den Primärquellen gehören insbesondere Dokumente der EU-Organe, wie der Europäischen Kommission, des Europäischen Rates und des Rates der Europäischen Union, zu denen unter anderem Mitteilungen, Schlussfolgerungen oder Pressemitteilungen zählen. Nicht zuletzt sind auch die ‚gemeinsamen Erklärungen‘ der Mobilitätspartnerschaften selbst Gegenstand näherer Auseinandersetzung.

Bei der ausgewählten Sekundärliteratur handelt es sich um Monographien, Sammelbände und Artikel aus den Bereichen der Migrationsforschung sowie der EU-Grenzpolitik.

Zusätzlich wurde eine Anfrage an den für Mobilitätspartnerschaften zuständigen Kommissionsmitarbeiter geschickt, dessen Antwortschreiben ebenfalls in die Arbeit einfließt.

1.3. Aufbau der Arbeit

Die vorliegende Arbeit gliedert sich in vier inhaltliche Kapitel, sowie das Schlusskapitel, indem die Forschungsergebnisse zusammengetragen werden.

Das zweite Kapitel befasst sich theoretisch mit Migration, Migrationstheorien, verschiedenen Migrationstypen sowie mit Migrationspolitik.

Im dritten Kapitel wird die Europäisierung der Migrationspolitik behandelt. Nach einer theoretischen Auseinandersetzung mit dem Phänomen der Europäisierung wird die Vergemeinschaftung der Migrationspolitik erläutert.

Das vierte Kapitel hat die Externalisierung der unionseuropäischen Migrationspolitik zum Thema. Auch hier wird zunächst theoretisch auf Externalisierung eingegangen, bevor die Entwicklung, die Instrumente und die Strategien der externalisierten europäischen Migrationspolitik behandelt werden.

Im fünften Kapitel werden die Entwicklung des ‚Gesamtansatzes zur Migrationsfrage‘ sowie die zentralen Schritte zur Entstehung der Mobilitätspartnerschaften skizziert. Ein besonderes Augenmerk wird auf die Kommissionmitteilung „Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften“ (Europäische Kommission 2007b) gelegt.

Das sechste Kapitel analysiert den Inhalt und das Zustandekommen der einzelnen Mobilitätspartnerschaften. Der Fokus liegt auf der Schaffung von Möglichkeiten zur legalen

Migration bzw. zur Arbeitsmigration durch die im Rahmen der Mobilitätspartnerschaften geplanten Projekte.

Im siebten Kapitel fließen die Ergebnisse zusammen um die Forschungsfrage(n) zu beantworten. Zudem wird ein kurzer Ausblick auf die weitere Entwicklung der Mobilitätspartnerschaften als Instrument der europäischen Migrationspolitik gegeben.

2. Internationale Migration und Migrationspolitik

2.1. Begriffsdefinitionen, Zahlen und Fakten

2.1.1. Begriffsdefinition

Der Begriff „Migration“ geht auf das lateinische Wort „migrare“ bzw. „migratio“ zurück, welches sich mit wandern/wegziehen/Wanderung übersetzen lässt (vgl. Han 2000: 7). Im allgemeinen Sprachgebrauch werden unter Migration jedoch nicht alle Wanderungen verstanden. Viele verbreitete Definitionen setzen eine gewisse Dauer der Wanderung und/oder eine bestimmte Entfernung vom Herkunftsort voraus, um diese als Migration zu klassifizieren. Daher wird oft unterschieden zwischen ‚Migration‘ und räumlicher ‚Mobilität‘, welche sich meist auf Ortswechsel von kürzerer Dauer bzw. Entfernung bezieht (vgl. Oswald 2007: 16). So werden in den Sozialwissenschaften „unter dem Begriff der Migration allgemein solche Bewegungen von Personen und Personengruppen im Raum (spatial movement) verstanden, die einen dauerhaften Wohnwechsel (permanent change of residence) bedingen“ (Han 2000: 7). Für andere AutorInnen ist der Begriff „Migration“ zudem eng an moderne Staatsvorstellungen gebunden:

„Migration ist derzeit in erster Linie ein sozialwissenschaftlicher Begriff, der aus den praktischen Bedürfnissen der Verwaltung abgeleitet und an die Staatsvorstellungen des 20. Jahrhunderts angebunden ist. In diesem Zusammenhang erfasst Migration alle Arten von Wanderungen, die zu einer mehr oder weniger dauerhaften Veränderung des Wohnsitzes über Staats- und Verwaltungsgrenzen hinweg führen“ (Kleinschmidt 2002: 13).

Eine einheitliche wissenschaftliche Definition von Migration gibt es demzufolge nicht und auch verschiedene internationale Organisationen und Staaten verwenden jeweils andere Kriterien um Migration zu definieren und zu klassifizieren. Ausschlaggebend können, neben der Dauer des Ortswechsels, die Entfernung des Zielortes, die Überschreitung politischer Grenzen oder der Zweck und die Motivation der Migrierenden sein (vgl. Düvell 2006: 6f). So werden von der UN Menschen, die nicht in ihrem Geburtsstaat wohnen, als MigrantInnen definiert, während für die ILO MigrantInnen Menschen sind, die nicht die Nationalität des Staates haben in dem sie leben (vgl. ebd.: 20). Die UN unterscheidet zudem zwischen *short-term migration*, welche einen Zeitraum von ein bis sechs Monaten umfasst, *long-term*

migration, mit einer Dauer von über einem Jahr, sowie dauerhafter Migration, die länger als fünf Jahre andauert (vgl. Düvell 2006: 7).

In der öffentlichen Wahrnehmung sowie im Fokus der Migrationsforschung steht vor allem die internationale Migration, welche als „Migration über die Grenzen von Nationalstaaten hinweg in einen anderen Staat“ (ebd.: 25) definiert wird. Die internationale Migration wird auch Gegenstand dieser Arbeit sein, daher wird im Folgenden der Fokus auf diese gelegt. Es soll aber darauf hingewiesen werden, dass die Binnenmigration, welche innerhalb von nationalstaatlichen Grenzen stattfindet, den Großteil der weltweiten Migration ausmacht (vgl. ebd.: 22).

2.1.2. Internationale Migration in Zahlen

Nach dem World Migration Report 2009 wurde die Zahl der internationalen MigrantInnen auf 214 Millionen Menschen weltweit geschätzt, was einem Anteil von 3,1% der Gesamtbevölkerung entspricht, wobei fast 60% aller internationalen MigrantInnen in den Industrieländern lebten. Seit 1990 hat sich die Zahl der internationalen MigrantInnen um 58 Millionen vergrößert (vgl. IOM 2009: 1). Die Zahl der Flüchtlinge wurde für 2010 auf 16,3 Millionen oder 8% aller internationalen MigrantInnen geschätzt. Dies sind um 4% weniger als im Jahr 1990. Ungefähr 85% aller Flüchtlinge lebten 2010 in den so genannten Entwicklungsländern (vgl. ebd.: 4).

Es ist jedoch davon auszugehen, dass die offizielle Zahl der weltweiten MigrantInnen zu niedrig angesetzt ist, unter anderen deshalb, da irreguläre Migration nicht vollständig erfasst werden kann (Düvell 2006: 24). Außerdem sind Binnenflüchtlinge (*displaced persons*), die juristisch nicht als Flüchtlinge anerkannt sind, Landflüchtlinge, oder die immer größere Zahl der Umweltflüchtlinge in den meisten Flüchtlingsstatistiken nicht enthalten (vgl. Nuscheler 2004: 51).

Seit Anfang der 1990er Jahre wurde häufig von einer „Neuen Migration“ gesprochen¹. Der Fall des Eisernen Vorhangs und die darauf folgenden politischen Transformationsprozesse in Europa, zunehmende Globalisierung und Strukturanpassungsprogramme sowie eine Reihe bewaffneter Konflikte führten zu einem Anstieg der internationalen Migration. Eine Besonderheit an diesen Migrationsströmen waren veränderte Herkunftsregionen der

¹ Siehe Castles und Miller (1993): 1990er als ein "Neues Zeitalter der Migration" (vgl. Düvell 2006: 55).

MigrantInnen sowie neue Zielstaaten². Die Migrationsforscherinnen Morokvasic und Rudolph sprechen in diesem Zusammenhang von einer Herausbildung eines gesamteuropäischen "neuen Wanderungsraums", während andere AutorInnen eine Wiedereinführung Europas in globale Migrationsnetzwerke sehen, die durch die Existenz des Eisernen Vorhangs über Jahrzehnte unterbrochen war. Relativ ungewöhnlich war zudem, dass sich unter den MigrantInnen viele Asylsuchende und irreguläre MigrantInnen sowie viele Frauen (die in vergangenen Jahrzehnten eher auf dem Weg der Familienzusammenführung nach Europa migrierten) befanden. Diese Faktoren führten dazu, dass von neuen Typen der Migration gesprochen wurde (vgl. Düvell 2006: 55).

Angesichts historischer Wanderungsprozesse wäre es jedoch verfrüht von einer radikalen Veränderung der Migration auszugehen oder gar eine ‚Krise der Migration‘ anzunehmen, wie dies Mitte der 1990er Jahre einige TheoretikerInnen und PolitikerInnen taten.

Wie von Düvell ausgeführt, gibt es berechtigte Zweifel "[...] an der Annahme, dass Migration in der Moderne sowie mit dem Zeitalter der Globalisierung signifikant oder gar sprunghaft zugenommen hätte. Vielmehr scheint Migration ein historisches Kontinuum zu sein, mit periodisch ab-, beziehungsweise zunehmenden Volumen, ohne dass hier ein eindeutiger Trend auszumachen wäre" (ebd.: 41).

Viele Prognosen und Ängste über zukünftige Migrationsbewegungen erwiesen sich als falsch. Befürchtungen einer ‚Migrationsflut‘ aus dem Osten nach Westeuropa wurden weder 1989 nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion, noch nach der EU-Osterweiterung 2004 erfüllt. Vielmehr entstand auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion ein neuer Migrationsraum, der auch Nachbarregionen umfasst. Im Zentrum dieses Migrationsraums steht Russland, die Migration innerhalb dieses Raumes übersteigt die Emigration aus diesem (vgl. Düvell 2006: 48; vgl. Castles/Miller 1993: 104f).

² Beispielsweise Spanien und Italien, die Ende der 80er keine adäquaten Einwanderungs- und Ausländergesetze hatten (vgl. Düvell 2006: 55)

2.2. Migrationstheorien

Ebenso wie es keine einheitliche Definition von Migration gibt, existiert keine umfassende und einheitliche Theorie der Migration (Düvell 2006: 4). Das Phänomen der Migration ist dafür zu komplex und

„entzieht sich einem theoretischen Zugriff und infolgedessen einer theoretischen Fixierung. Verschiedene Ansätze, Migration dennoch strukturfunktional und systemtheoretisch zu erklären, liefern in erster Linie Beschreibungen und Hintergründe, Verläufe und Formen von Wanderungsentscheidungen, -bewegungen oder mustern. Diese Ansätze haben in aller Regel einen auf Teilphänomene, einzelne Faktoren und Dimensionen fokussierten Aussagehorizont“ (Birsl 2005: 20).

Eine umfassende Darstellung der wichtigsten Migrationstheorien würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen, deshalb soll im Folgenden lediglich auf zwei Theorien näher eingegangen werden, da diese für die Migrationspolitik der Europäischen Union im Allgemeinen und für das Konzept der Mobilitätspartnerschaften im Besonderen, relevant erscheinen.

2.2.1. Push and Pull-Modelle

Ein weit verbreitetes, wenn auch häufig kritisiertes, Erklärungsmodell für Migrationsbewegungen bieten die als „Push and Pull“-Theorien bekannten Ansätze. Diese gehören zu den klassischen bzw. orthodoxen Migrationstheorien und finden sich ansatzweise bereits in Adam Smiths Werk „Wealth of Nations“, in dem Überbevölkerung, Landknappheit und Landprivatisierungen auf der einen, sowie Arbeitskräftemangel auf der anderen Seite als Ursachen für Migrationsbewegungen genannt werden (vgl. Düvell 2006: 79f).

Ganz allgemein führen Push and Pull-Modelle bestimmte Gegebenheiten sowohl des Herkunfts- als auch des Zielortes an, die Menschen zur Emigration aus einem Staat bzw. zur Immigration in einen Staat bewegen.

Als Push-Faktoren (Druck- oder Anstoßfaktoren) sind alle Bedingungen des Herkunftsortes zu verstehen, welche die MigrantInnen zum Auswandern bewegen. Typischerweise werden politische Verfolgung, Armut, (Bürger-) Kriege oder Umweltkatastrophen als Push-Faktoren genannt.

Pull-Faktoren (Sog- oder Anziehungsfaktoren) hingegen sind alle Bedingungen des Zielortes, welche die MigrantInnen zur Einwanderung motivieren. Typische Pull-Faktoren sind politische Stabilität, Glaubensfreiheit oder bessere Verdienstmöglichkeiten (vgl. Han 2000: 14).

Die Relevanz der „Push-and-Pull“- Modelle liegt weniger in ihrer Erklärungskraft, als vielmehr in ihrer Popularität, die sie zum Teil zur Grundlage migrationspolitischer Entscheidungen macht. So bezieht sich beispielsweise die EU in ihren Dokumenten auf diese Ansätze (vgl. etwa Europäische Kommission 2005a).

Als Ausgangspunkt für eine weitere Beschäftigung mit Migration können diese Theorien sinnvoll sein, sofern man sich ihrer Unzulänglichkeiten bewusst ist. Kritisiert wird an „Push and Pull“-Modellen zum einen ihre mangelnde empirische Untermauerung:

„Schließlich ist nicht zu übersehen, dass die am häufigsten angegebenen Push- oder Pull Faktoren sich als wenig hilfreiche Theoriepostulate erweisen, zum Beispiel dasjenige, Emigration werde durch bestimmte demographische oder erbrechtliche Faktoren sowie durch Krieg hervorgerufen. Diese häufig gebrauchten Argumente halten der Nachprüfung in Einzelfällen nicht stand und sind deshalb als Motive anerkenbar, wenn im Einzelfall nachgewiesen werden, aber als allgemeine Postulate ungeeignet“ (Kleinschmidt 2002: 18).

Zum anderen wird an den „Push and Pull“ Theorien – wie auch an anderen klassischen Migrationstheorien – kritisiert, dass sie in ihrer Suche nach Regelmäßigkeit und Gesetzmäßigkeit einen naturgesetzlichen, allgemein universellen Anspruch erheben, wodurch sie der Vielfältigkeit an Migrationsformen nicht gerecht werden können (vgl. Düvell 2006: 89). Eine weitere Schwäche dieser Theorien ist zudem ihr Unvermögen zu erklären, warum manche Individuen migrieren, andere jedoch, unter genau denselben Voraussetzungen, nicht. Angesichts dieser Schwächen orthodoxer Migrationstheorien wurde vielfach von einer Krise der Modelle klassischer Migrationstheorien gesprochen (vgl. ebd.: 92). Im Unterschied dazu sind die so genannten ‚neueren‘ oder soziologischen Migrationstheorien, die Migration eher als sozialen denn als ökonomischen Prozess sehen, meist „Theorien mittlerer oder kurzer Reichweite“ (ebd.: 93).

2.2.2. Theorie des dualen bzw. segmentierten Arbeitsmarktes

Die Theorie des dualen bzw. segmentierten Arbeitsmarkts von Michael Piore zählt zu den makro-analytischen und strukturalistischen Theorien. Nach dieser Theorie werden Migrationsbewegungen durch makroökonomische Bedingungen ausgelöst, genauer durch die segmentierten Arbeitsmärkte der Zielregionen. Demnach generieren der sekundäre und der tertiäre Sektor der Industrienationen eine Nachfrage nach niedrig entlohnter, wenig qualifizierter Arbeit, welche durch einheimische Arbeitskräfte, die nach höher entlohnenden Bereichen streben, nicht erfüllt werden kann. Die Segmentierung von Arbeitsmärkten ist dabei zu einem großen Teil Resultat einer Politik, die ausländische Arbeitskräfte für bestimmte Sektoren anwirbt, ihnen aber den Zugang zu anderen Arbeitsbereichen – beispielsweise durch Vorgangsregeln für einheimische Arbeitskräfte – verwehrt, was zu einer strukturellen Diskriminierung von MigrantInnen führt (vgl. Düvell 2006: 82f). Der Nationalstaat kann nach dieser Theorie daher als „selektiver Filter“ begriffen werden, „der den Migrierenden durch seine Grenzen administrative Hürden auferlegt, die ihren sozialen Status beeinträchtigen und sie in eine schwache Position drängen – dies hilft das System zu reproduzieren und ein Arbeitskräftepotential für das sekundäre Arbeitsmarktsegment aufrecht zu erhalten“ (Grubmüller 2012: 29).

Die Nachfrage nach billigen Arbeitskräften bewirkt, dass Menschen ohne Arbeits- und/oder Aufenthaltserlaubnis geduldet werden, wenn auch von offizieller Seite irreguläre Migration gerade hinsichtlich steigender Arbeitslosigkeit in Zusammenhang mit einem zu regulierenden Arbeitsmarkt diskutiert wird (vgl. Nuscheler 2004: 57f). Nuscheler erklärt diesen scheinbaren Widerspruch – ausgehend von der Theorie des dualen Arbeitsmarkts – folgendermaßen:

„Die Theorie des dualen Arbeitsmarkts geht davon aus, dass moderne Industrie- und Dienstleistungsgesellschaften einen ständigen und flexibel verfügbaren Bedarf an Arbeitsmigranten haben, bei restriktiven Einwanderungsbestimmungen auch an „irregulären Migranten“, weil einheimische Arbeitskräfte unsichere und schlecht bezahlte Tätigkeiten vermeiden, die aber besonders „Illegale“ bereitwillig übernehmen. Die Politik lässt verlauten, ihre Einwanderungspolitik nicht an solchen betriebswirtschaftlichen Bedarfskalkulationen, sondern an übergeordneten gesamtgesellschaftlichen Gemeinwohlinteressen und sicherheitspolitischen Notwendigkeiten zu orientieren. Sie tut deshalb etwas anderes: Sie toleriert, was sie offiziell verbietet“ (Nuscheler 2004: 58).

Für die Theorie der dualen Arbeitsmärkte gelten – als orthodoxe Theorie – ähnliche Kritikpunkte wie für „Push and Pull“-Modelle. Sie lässt sich vor allem auf Gastarbeitsmodelle oder zirkuläre Migration beziehen.

2.3. Typen von Migration

Wie im letzten Unterkapitel beschrieben, sind viele Migrationstheorien unbefriedigend, da sie das komplexe Phänomen der Migration nur unzureichend erklären können. Um einen differenzierten Blick auf Migration zu ermöglichen, können Migrationstypologien, also grobe Kategorisierungen unterschiedlicher Migrationsformen, erstellt werden. Je nach wissenschaftlicher Disziplin wird nach den Kategorien Zeit, Raum, Motivation oder rechtlicher Status differenziert. Auch Migrationstypologien können niemals vollständig und kohärent sein, zudem ist es in vielen Fällen nicht möglich, MigrantInnen einem einzigen Typus zuzuordnen, da Migrationsentscheidungen meist multi-kausale Ursachen haben (vgl. Düvell 2006: 127ff). Abgrenzungen – wie beispielsweise jene zwischen freiwilliger und erzwungener Migration – sind oft schwierig und nicht immer nachvollziehbar. Die als freiwillig bezeichnete Migration erfolgt oft aufgrund ökonomischer Zwänge und wird im wissenschaftlichen oder öffentlichen Diskurs meist entpolitisiert dargestellt: „Während erzwungene Migration politisch definiert ist, weil etwa die Ursachen von Migration im politisch motivierten Verhalten anderer liegen, ist die ökonomisch motivierte freiwillige Migration auf merkwürdige Art ihrer politischen Dimension beraubt“ (ebd.: 18).

Trotz dieser Unzulänglichkeiten kann eine grobe und durchlässige Typologisierung von Migration hilfreich sein, diese besser zu verstehen und zu kategorisieren.

Im Folgenden werden vor allem jene Migrationstypen behandelt, die im Konzept der Mobilitätspartnerschaften eine Rolle spielen.

2.3.1. Formen temporärer Migration

Pendelmigration und Saisonmigration

Bei der Pendelmigration behalten die Migrierenden ihren Wohnsitz im Herkunftsland, reisen aber regelmäßig ins Ausland, um dort einer Erwerbsarbeit nachzugehen. Nach Morokvasic handelt es sich um eine mobile Strategie, die dazu dient, dauerhafte Auswanderung zu

vermeiden. Sie kann aber auch als eine Form des Umgangs mit restriktiven Einwanderungsstrategien verstanden werden (vgl. Düvell 2006: 130f).

Saisonmigration zeichnet sich durch periodische, zyklische Wanderungen in Abhängigkeit von den Jahreszeiten aus. Zu unterscheiden ist sie von anderen Formen temporärer Migration, deren Ursachen vielfältiger sind, als die ökologisch-klimatischen der Saisonmigration. Oft wird Saisonmigration politisch gefördert bzw. längere (legale) Aufenthalte in den Zielländern verhindert. Ein großer Teil der Saisonmigration dürfte allerdings illegal erfolgen (ebd.: 129f).

- Zirkuläre Migration

Das Konzept der zirkulären Migration wird seit Mitte der 2000er Jahre intensiv diskutiert. Berichte der Weltkommission für internationale Migration, der Weltbank oder der IOM führten den Begriff in den öffentlichen Diskurs ein. Bei der zirkulären Migration handelt es sich um eine Form der temporären Migration, bei der die MigrantInnen für eine begrenzte Zeit in ein Land einreisen, um einer Erwerbstätigkeit nachzugehen und danach wieder in ihr Herkunftsland zurückkehren. Soweit unterscheidet sich die zirkuläre Migration nicht bedeutend von anderen Formen temporärer Migration und erinnert an die bis in die 1970er Jahre angeworbenen sogenannten Gastarbeiter. Neu an dem Konzept ist der Anspruch Entwicklung (z.B. durch Rücküberweisungen) im Herkunftsland zu fördern, wodurch eine *win-win Situation* sowohl für die Empfängerstaaten, als auch für die Herkunftsstaaten und die MigrantInnen selbst entstehen soll. Konzepte zirkulärer Migration werden von einigen Staaten oder auch der EU als Instrument der Migrationssteuerung eingesetzt, beispielsweise in Form von Abkommen bzw. Partnerschaften mit den Herkunftsstaaten (vgl. Zerger 2008: 1f).

Innerhalb der EU wurde der Begriff 2006 von den damaligen deutschen und französischen Innenministern Nicolas Sarkozy und Wolfgang Schäuble entwickelt und ein Jahr später von der EU-Kommission verwendet (vgl. Vespermann 2009: 135f; vgl. Kapitel 5). Das Konzept der zirkulären Migration in der europäischen Migrationspolitik und den Mobilitätspartnerschaften wird in späteren Kapiteln genauer behandelt.

2.3.2. Irreguläre Migration

Als irreguläre Migration wird im Allgemeinen „Migration, die unter Umgehung rechtlicher Ein- und Auswanderungsbestimmungen stattfindet“ (Han 2000: 96) bezeichnet. Da irreguläre MigrantInnen meist nicht behördlich erfasst werden, existieren über das Ausmaß irregulärer Migration keine genauen Zahlen, jedoch besteht Grund zur Annahme, dass als Konsequenz

restriktiver Migrationspolitik irreguläre Migration zunimmt. In vielen Fällen reisen MigrantInnen legal in das Zielland ein (z.B. mit einem Touristenvisum), überschreiten jedoch die erlaubte Aufenthaltsdauer. Somit werden sie zu sogenannten „visa-overstayers“. In anderen Fällen wird der legale Aufenthaltsstatus bzw. die Arbeitserlaubnis aufgrund veränderter Bedingungen nicht verlängert und die zuvor ‚regulären‘ MigrantInnen werden in die Illegalität und in prekäre Lebensverhältnisse gedrängt (vgl. ebd.: 97f). Bei einem Teil der MigrantInnen findet schon die Einreise unter Umgehung der rechtlichen Rahmenbedingungen statt, indem gefälschte oder gar keine Dokumente verwendet werden (vgl. ebd.: 99f).

2.3.3. Sekundäre Migration und Familienzusammenführung

Sekundäre Migration wird begriffen als „Nachzug von Familienangehörigen, also den Ehefrauen und Kindern, von Arbeitsmigranten, den primären Migranten“ (Düvell 2006: 134). Im Gesetz wird die sekundäre Migration in der Regel als Familienzusammenführung bezeichnet, welche nach internationalen Menschenrechtstandards ein Grundrecht darstellt (vgl. ebd.). Sekundäre Migration ist eine der größten Ursachen von Migration, auch in die Europäische Union. Nach bzw. kurz vor den Anwerbestopps in den 70er Jahren nutzten viele MigrantInnen die Möglichkeit der Familienzusammenführung, um dauerhaft im Land zu bleiben (vgl. ebd.: 135; Han 2000: 72f).

2.3.4. Transitmigration

Transitmigration bezeichnet die Durchreise durch einen Staat, um in den Zielstaat zu gelangen. Es handelt sich hierbei um ein schwammiges Konzept. So ist beispielsweise nicht definiert, wie lange oder wie kurz sich Migrierende im jeweiligen ‚Transitland‘ aufhalten müssen, um als TransitmigrantInnen zu gelten, wobei die Aufenthaltsdauer im ‚Transitland‘ von wenigen Tagen bis zu mehreren Jahren reichen kann. Außerdem ist es unmöglich, die Motivation der Migrierenden, ein Land lediglich als Durchreisestation zu nutzen, empirisch zu fassen (vgl. Düvell 2010: 12ff).

Popularisiert wurde der Begriff durch die IOM (International Organisation for Migration) und im Rahmen einiger migrationspolitischer Konferenzen in Europa Anfang der 1990er Jahre (Wien 1991; Budapest 1993), im Zuge derer die Unterscheidung zwischen Herkunfts-, Ziel- und Transitland in den offiziellen politischen Diskurs eingeführt wurde. Nach Düvell (2010) handelt es sich bei der Transitmigration um ein Konzept, das zu einem großen Teil politisch

motiviert ist, von teils überhöhten Zahlen der tatsächlichen TransitmigrantInnen ausgeht und der Begründung der Externalisierung von Migrationspolitik dient, insbesondere der EU.

Als mögliche Transitländer gelten im Grunde alle Nachbarstaaten der EU (vgl. Europäische Kommission 2005b: 8). Konkreter benennt die europäische Kommission beispielsweise die Schwarzmeerregion, Russland oder Jordanien als Transitgebiete (vgl. Europäische Kommission 2007a: 8, 10,12).

2.4. Migrationspolitiken

Unter Migrationspolitik fällt Ursula Birsl zu folge

„all das [...] was mit Regelungen zur Aufnahme von Flüchtlingen und Asylsuchenden zu tun hat, mit den Aufnahmebedingungen für postkoloniale sowie ethnische Einwanderinnen und Einwanderer, mit Auslegungen des Rechts auf Familienzusammenführung, mit Bestimmungen, denen zufolge ausländische Arbeitskräfte zumeist zeitlich befristet einreisen dürfen, oder mit Regelungen, wie dem Sichtvermerk, die ungewünschte Einwanderung verhindern solle“ (Birsl 2005: 72).

Die von Birsl aufgezählten Elemente der Migrationspolitik verbinden nicht nur unterschiedliche Politikfelder von Asyl bis zur Arbeitsmarktpolitik, sondern zielen in erster Linie auf die Migrationssteuerung an „territorialen Grenzen von Nationalstaaten und an virtuellen Grenzen des politischen Raumes“ (ebd.: 73). Was aus heutiger – europäischer – Sicht als selbstverständlich gilt, ist demnach eng verbunden mit der Existenz moderner Territorialstaaten, welche erst seit einigen Jahrhunderten bestehen.

Nach dem 30-jährigen Krieg brachte der Westfälische Friede 1648 grundlegende Änderungen der Vorstellung von Staatlichkeit und der internationalen Staatenordnung und es wurde festgelegt, „dass die Integrität der staatlichen Gebietshoheit von nun an höchsten Schutz genieße und jeder Staat für sich die Verfügungsmacht darüber besitze, wer das nationalstaatliche Territorium verlassen, betreten und wer in diesem verbleiben dürfe“ (Geiger 2011: 25). Erst seit 1648 kann Staatsgrenzen überschreitende Migration daher als ein devianter Prozess begriffen werden, der von dem angenommenen ‚Normalfall‘ des in seinem Heimatstaat verbleibenden Staatsbürgers, abweicht (vgl. ebd.: 26) sowie als Faktor, „der auf die Stabilität staatlicher Institutionen negativ wirken kann“ (Kleinschmidt 2002: 15).

Seit dem 17. Jahrhundert wurde internationale Migration jedoch nicht immer gleichermaßen als Problem thematisiert, zur Zeit des Merkantilismus und der Industrialisierung etwa, waren ausländische Arbeitskräfte vielmehr für die wirtschaftliche Entwicklung notwendig und daher gesellschaftlich akzeptiert (vgl. Geiger 2011: 26). Migrationspolitik blieb bis zum Ende des ersten Weltkriegs weitgehend liberal und eher darum bemüht, Auswanderung als Einwanderung zu verhindern: "Während die Auswanderung gelegentlich Restriktionen unterworfen war und mitunter sogar illegal erfolgte, wie etwa in Teilen Deutschlands, war die Einwanderung anfänglich überwiegend keinen Beschränkungen unterworfen" (Düvell 2006: 36). Ausnahmen bildeten rassistisch oder politisch motivierte Einwanderungsverbote (z.B. ChinesInnen oder AnarchistInnen in den USA) (vgl. ebd.).

2.4.1. Migrationspolitik in Westeuropa nach 1945

In der Nachkriegszeit beruhte das Wirtschaftswachstum in Westeuropa, nach Ansicht vieler ÖkonomInnen – wie unter anderem Charles Kindleberger – zu einem großen Teil auf der Arbeitskraft von MigrantInnen. Zwischen 1945 und 1973/74 warben alle schnell wachsenden Ökonomien Westeuropas ausländische, meist gering qualifizierte Arbeitskräfte an, die nur eine begrenzte Zeit im Land bleiben sollten und von vielen Rechten ausgeschlossen waren³(vgl. Düvell 2006: 37). Auch der Familiennachzug war zunächst nicht vorgesehen (vgl. Castles 2006: 742). Das Ziel war: „to import labour, not people“ (ebd.). Allerdings funktionierte das Gastarbeitersystem nicht wie vorgesehen. Schon in den 1960er Jahren wurden die offiziellen, staatlichen Anwerbeabkommen durch unregulierte Arbeitsmigration und Familienzusammenführungen unterlaufen (vgl. ebd.). Nicht selten wurde der Aufenthaltsstatus undokumentierter MigrantInnen von den Behörden auf relativ unkompliziertem Weg legalisiert, wenn diese das Vorhandensein einer Arbeitsstelle nachweisen konnten (vgl. ebd.: 743).

Mit dem Beginn der Ölkrise 1973 wurde jedoch eine „radikale Wende in der Arbeits- und Ausländerpolitik der europäischen Industrieländer“ (Han 2000: 66) eingeleitet. Die BRD war 1973 der erste Staat, der einen generellen ‚Anwerbestopp‘ verhängte, die meisten anderen westeuropäischen Staaten taten dies ein Jahr später (vgl. Castles 2006: 743). Es folgte eine Periode restriktiver Ausländer - und Arbeitsmarktpolitik, in fast allen europäischen

³ Die Anwerbeabkommen waren jedoch keineswegs etwas gänzlich Neues. Abkommen zur Arbeitsmigration wurden bereits in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts unterzeichnet. In den USA wurde 1942 das „Bracero Programme“ gestartet, welches aufgrund des Arbeitskräftemangels während des zweiten Weltkriegs die Anwerbung mexikanischer Land und Eisenbahnarbeiter zum Ziel hatte. Nach dem Krieg wurde das Abkommen immer wieder verlängert, so dass es bis 1964 bestand (vgl. Düvell 2006: 37).

Industriestaaten war die Einwanderung ausländischer Arbeitskräfte – mit wenigen Ausnahmen⁴ – untersagt und die Grenzen wurden gegenüber unerwünschter Immigration dichtgemacht (vgl. Han 2000: 66).

In den 1990er Jahren erfolgte die (legale) internationale Arbeitsmigration in die OECD-Staaten überwiegend in Form von befristeter Einwanderung von Fachkräften und ExpertInnen. Ungelernte Arbeitskräfte, vor allem im Dienstleistungssektor, waren vor allem auf illegalisierte Migrationsmöglichkeiten angewiesen (vgl. Düvell 2006: 40).

2.4.2. Migrationsmanagement

In den 1990er Jahren begann sich die internationale Migrationspolitik als Reaktion auf eine vermeintliche ‚Krise der Migration‘ zu verändern. Viele Staaten wie auch internationale Organisationen (deren Bedeutung für die Migrationssteuerung in dieser Zeit signifikant zunahm) wandten sich von einer vor allem auf Abschottung beruhenden Migrationspolitik ab und verfolgten migrationspolitische Ansätze, die grob mit dem Begriff ‚Migrationsmanagement‘ bezeichnet werden können.

Eine einheitliche wissenschaftliche Definition des Begriffs ‚Migrationsmanagement‘ gibt es nicht und auch die wissenschaftliche Beschäftigung mit ‚Migrationsmanagement‘ ist bisher selten (vgl. Geiger/Pécoud 2012: 1). Die Forschungsgruppe Transit Migration spricht in Zusammenhang mit „Migrationsmanagement“ von einer neuen „Regierungskunst“, die darin besteht, „dass Migrationspolitik nicht mehr versucht, die Bewegungen der Migration gänzlich abzuschotten – wenn sie dies jemals tat. Vielmehr ziele sie [...] darauf, Migration zu steuern und sie somit nicht zu exkludieren, sondern selektiv und differentiell zu inkludieren“ (Kasperek/Hess 2010: 17). Die IOM drückt diesen Zugang mit folgenden Worten aus: „Die Vorteile der Migration maximieren, ihre negativen Folgen minimieren“ (IOM 2004 zit. nach Georgi 2009: 81). Außerdem sollen „[a]lle Formen der Migration [...] in kohärenter Weise auf verschiedenen Ebenen und mit vielfältigen Instrumenten in Herkunfts- Transit- und Zielländern im Rahmen eines verbindlichen globalen Regimes „gemanagt“ werden“ (Georgi 2009: 82).

Der Begriff „Migrationsmanagement“ wurde erstmals 1993 von Bimal Ghosh, auf Anfrage der UN Commission on Global Governance und der Schwedischen Regierung, ausgearbeitet.

⁴ Beispielsweise Kontraktarbeiter und (meist osteuropäische) SaisonarbeiterInnen in Deutschland (vgl. Han 2000: 66f)

Zwei Jahre nachdem Bimal Ghosh seinen Report vorgelegt hat, finanzierten der United Nations Population Fund (UNPFA) sowie die niederländischen, schwedischen und schweizer Regierungen im Jahr 1997 das NIROMP-Projekt (New international Regime for Orderly Movements of People) (vgl. Geiger/Pécoud 2012: 2). Die Idee hinter dem Projekt war es, einen umfassenden, globalen Ansatz in der Migrationspolitik zu entwickeln, da angenommen wurde, dass:

"[...] in the post-Cold war era, migration had the potential to generate real crises, and that a global and holistic regime of rules and norms was needed to successfully address the phenomenon, in the way the Bretton Woods and General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) regimes had improved the governance of international finance and trade" (ebd.).

Dementsprechend zeichnete sich das NIROMP-Projekt vor allem durch seinen umfassenden Anspruch aus. Alle Migrationsformen, darunter auch Flüchtlinge, die unter die Genfer Konvention fielen, sollten gleichermaßen geregelt werden. Außerdem sollte Migration in einen relativ geordneten und vorhersehbaren Prozess umgewandelt und zum Wohle aller Beteiligten gemanagt werden, indem die erwünschten, ökonomisch notwendigen Migrationsformen ermöglicht und die unerwünschten verhindert werden (vgl. ebd.).

Migration wurde nun also nicht mehr vorwiegend als Bedrohung diskutiert, sondern als ‚normales‘ Phänomen, das positive Auswirkungen auf alle Beteiligten haben kann und soll. Das "triple-win" Argument geht von einem positiven Einfluss der Migration sowohl auf Herkunfts- und Aufnahmeländer, als auch auf die MigrantInnen selbst aus. Die Frage ist demnach nicht mehr, ob Migration ermöglicht werden soll, sondern vielmehr wie sie derart gesteuert werden kann, dass alle Beteiligten davon profitieren. Im Vergleich zur "zero immigration" Politik der 1990er Jahre und der damaligen Rhetorik in vielen europäischen Staaten wird der Kontrast sichtbar. Unterschiedliche Aspekte von Migration wie Entwicklung, Rücküberweisungen, Diasporas, Menschenrechte, Sicherheit, Arbeitsmarkt oder Integration werden zusammen diskutiert und es wird eine Strategie angestrebt, um all diese Faktoren abzudecken. Dadurch bilden sich auch neue Konzepte und Kategorien heraus (bzw. werden wieder relevant), wie z.B. der "Migration-Development-Nexus", Zirkuläre Migration, "Migration und Sicherheit", "anti-trafficking" oder Transitmigration (vgl. Geiger/Pécoud 2012: 8ff).

Im Diskurs um Migrationsmanagement wird das Wissen um Migration als objektiv und die aufgestellten Prämissen werden als Fakten dargestellt. Dadurch wird verschleiert, dass das Wissen um Migration immer von den jeweiligen Akteuren und ihren Interessen geprägt wird sowie dass es sich bei Migrationsfragen um umkämpftes Terrain handelt. Allein der Begriff ‚Management‘ deutet auf einen technokratischen Zugang hin und seine Verbreitung kann als eine Strategie gesehen werden, Migration zu entpolitisieren. Die getroffenen migrationspolitischen Entscheidungen beruhen demnach auf objektiven Fakten anstatt als Ergebnis politischer Auseinandersetzungen begriffen zu werden. Besonders gut sichtbar wird dies im "triple-win" Argument, in welchem divergierende Interessen der Beteiligten, Machtunterschiede oder Konflikte keinen Platz haben (Geiger/Pécoud 2012: 11f).

Von einigen AutorInnen wird das Konzept des Migrationsmanagement mit Neoliberalismus in Verbindung gebracht. Zentral für das Migrationsmanagement ist der ökonomische Nutzen von Migration, z.B. durch die Arbeitsmigration aus dem globalen Süden in den Norden (vgl. ebd.: 14).

"While, as mentioned, international migration managers challenge some of the dominant policy view by calling for more freedom of movement, this does not usually question the predominance of economic factors in determining whether people should be "free" to migrate. Freedom is therefore not an end in itself but a tool to achieve labour market objectives" (ebd.).

Sichtbar wird dies in Forderungen, globale Möglichkeiten für temporäre Arbeitsmigration zu schaffen (Geiger/Pécoud 2012: 16).

Die Idee eines umfassenden ‚Managements‘ von Migration zu Gunsten aller Beteiligten fand auch Eingang in die Grenz- und Migrationspolitik der EU, wie es beispielsweise im ‚Gesamtansatz zur Migrationsfrage‘ und den Mobilitätspartnerschaften deutlich wird.

3. Das Grenz- und Migrationsregime der EU

3.1. Europäisierung – Begriffsdefinition

Unter dem Begriff der ‚Europäisierung‘ wird die Verlagerung nationaler Kompetenzen der Mitgliedstaaten der EU an die Gemeinschaftsebene verstanden. Im Laufe der Zeit erfolgte dabei die Herausbildung quasi-staatlicher Strukturen und die neu entstandenen Organe der EU bekamen Kompetenzen zugesprochen, die zuvor ausschließlich bei den Nationalstaaten lagen (vgl. Parusel 2010: 44). Nach Cowles, Caporaso und Risse bedeutet Europäisierung

„[the] emergence and development at the European level of distinct structures of governance, that is, of political, legal and social institutions associated with political problem solving that formalize interactions among the actors, and of policy networks specializing in the creation of authoritative European rules. Europeanization involves the evolution of new layers of politics that interact with older ones” (Cowles/Caporaso/Risse 2001: 3).

Es entstehen also auf einer europäischen, der nationalstaatlichen übergeordneten Ebene, neue politische Strukturen, welche die ‚alten‘, nationalstaatlichen, keinesfalls ersetzen, sondern mit diesen interagieren und sich gegenseitig prägen.

Eine weitere Definition von Europäisierung geht auf Robert Ladrech zurück, der diese als „incremental process re-orienting the direction and shape of politics to the degree that EC political and economic dynamics become part of the organizational logic of national politics and policy-making” (Ladrech 1994: 69 zit. nach Auel 2012: 250f) bezeichnete. Europäisierung wird also auch hier als Prozess verstanden, der die Logik politischen Handelns nicht nur auf Gemeinschaftsebene verändert, sondern auch auf die nationalstaatliche Ebene zurückwirkt. In diesem Sinne kann die Struktur der EU auch als politisches “Mehrebenensystem“ verstanden werden, bei dem es zur Interaktion und gegenseitigen Beeinflussung mehrerer – der supranationalen, nationalen und subnationalen (z.B. kommunale und regionale) – Ebenen kommt (vgl. Parusel 2010: 44f).

Grundsätzlich stellt das Konzept der Europäisierung weniger eine eigene Theorie dar, sondern bezeichnet vielmehr eine bestimmte Konstellation politischer Prozesse, die Erklärungen bedürfen, welche sich aus unterschiedlichen Theorien verschiedener Disziplinen ergeben können (vgl. Auel 2012: 250).

Im weiteren Verlauf der Arbeit werden die Begriffe ‚Europäisierung‘ und ‚Vergemeinschaftung‘ synonym verwendet, um die Abgabe der Kompetenz in einem Politikfeld von den Mitgliedstaaten an die EU zu beschreiben.

3.2. Europäisierung – Theoretischer Hintergrund

Die Abgabe nationalstaatlicher Kompetenzen an die Gemeinschaftsebene geht, nach weit verbreiteter Meinung, mit der Gefahr eines Souveränitätsverlusts der Mitgliedstaaten einher. Die Frage ist also, warum Staaten dennoch dazu bereit sind, bestimmte Politikbereiche zu europäisieren und somit auf die unmittelbare Entscheidungskompetenz in diesen Bereichen zu verzichten.

Funktionalistischen und neo-funktionalistischen Theorieansätzen zufolge, schaffen Staaten intergouvernementale Institutionen, um ‚Transaktionskosten‘ der internationalen Zusammenarbeit zu senken. Internationale Organisationen können demnach durch das Schaffen eines Forums für Verhandlungen oder die Überwachung der Einhaltung und Sanktionierung der Nicht-Einhaltung völkerrechtlicher Verträge, die zwischenstaatliche Zusammenarbeit erleichtern, aber auch ganz konkrete Kosteneinsparungen bewirken, indem Ressourcen gebündelt werden, wie es beispielsweise beim gemeinsamen unionseuropäischen Grenzschutz der Fall ist (vgl. Parusel 2010: 45f).

Charakteristisch für die auf Ernst B. Haas zurückgehenden neo-funktionalistischen Ansätze ist die Annahme einer nicht zwangsläufig intendierten Vertiefung des Europäisierungsprozesses, welche sich durch so genannte ‚Spill Over‘ Effekte vollzieht:

„‘Spill-over’ refers to a situation in which a given action, related to a specific goal, creates a situation in which the original goal can be assured only by taking further actions, which in turn create a further condition and a need for more action, and so forth“ (Lindberg 1963: 10 zit. nach Wolf 2012: 61).

Anfangs ‚unpolitische‘, eher technische Zusammenarbeit – wie sie etwa in der ursprünglichen Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl gesehen werden könnte – führt mit der Zeit zu einem ‚Spill Over‘ in ähnliche Bereiche, die durchaus politisch aufgeladen sein können, wie beispielsweise die Migrationspolitik: „Ein auf unpolitische, technische Art und Weise gestartetes supranationales Kooperationsvorhaben bleibt aber [...] aufgrund gegenstandsimmanenter Faktoren nicht auf den ursprünglichen Bereich der Zusammenarbeit

begrenzt, sondern besitzt eine inhärent expansive Logik“ (Wolf 2012: 60; vgl. Leïße 2009: 31).

Bestimmte Ziele der EU können daher nur durch die unionsrechtliche Regulierung verwandter, anfangs nicht anvisierter Politikbereiche erreicht werden, was zu einer Beschleunigung und Vertiefung des Vergemeinschaftungsprozesses führt. Dadurch werden auch Bereiche, die als zentrale Bestandteile nationaler Souveränität begriffen werden – wie etwa die Migrationspolitik – zum Gegenstand der Vergemeinschaftung, was zum Teil auf Widerstand seitens der Mitgliedstaaten stößt (vgl. ebd.). Die Europäisierung der Migrationspolitik kann als ‚Spill Over‘ Effekt der Errichtung des europäischen Binnenmarktes durch die Einheitliche Europäische Akte und den Vertrag von Schengen Mitte der 1980er begriffen werden. Die Schaffung eines Binnenmarkts beeinträchtigte demnach die Fähigkeit der Nationalstaaten, Migration selbstständig zu steuern. Dies musste „durch die Entwicklung einer staatsübergreifenden, europäischen Politik kompensiert werden [...], etwa über die Schaffung und Sicherung einer gemeinsamen Außengrenze“ (Parusel 2010: 26).

Neben der ‚Spill Over‘ These gibt es eine Reihe anderer Erklärungen für den Europäisierungsprozess und insbesondere die Vergemeinschaftung der Migrationspolitik, welche diese nicht lediglich als eine nicht intendierte Nebenfolge⁵ der Europäisierung anderer Politikbereiche begreifen. Die Mitgliedstaaten der EU wissen die Vorteile einer Vergemeinschaftung dieses Bereiches durchaus für ihre eigenen Interessen zu nutzen, da zwischenstaatliche bzw. supranationale Organisationen oft Probleme lösen können, die sich auf nationalstaatlicher Ebene nicht bzw. nicht so effektiv lösen lassen (vgl. Parusel 2010: 46). Oft verhilft das Aufgreifen einer Thematik durch internationale Organisationen nationalen Zielen zu mehr Glaubhaftigkeit, was auch in anderen Bereichen der europäischen Politik erkennbar ist, beispielsweise in der Preisstabilität oder der Währungspolitik (vgl. ebd.).

Im Bereich der Migrationspolitik wird die Europäisierung außerdem häufig mit einem Verlust nationalstaatlicher Kontrolle begründet, der nicht nur aus der Errichtung des europäischen Binnenmarkts resultiert, sondern auch aus der Globalisierung. „Die nationalen Regierungen

⁵ Beck und Grande (2004) sprechen in diesem Zusammenhang nicht von ‚Spill-Over‘ Effekten, sondern von nicht-intendierten Nebenfolgen da „zwar der Prozess der Europäisierung – die „Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“, wie es im EU-Vertrag heißt – intendiert war, daß aber seine institutionellen und materiellen Folgen nicht-intendiert waren. Wichtig ist vor allem, daß die einzelnen Integrationsschritte keinem Masterplan folgen, das heißt, dass das Ziel bewusst offengelassen wurde. Europäisierung „findet statt“, „handelt“ geradezu in institutionalisierter Improvisation“ (Beck/Grande 2004: 62).

wenden sich beim Versuch, Migration besser zu steuern an Europa, um aufgrund von Globalisierungs- und Integrationsprozessen inadäquat oder ineffizient gewordene nationale Kontrollmöglichkeiten auf einer neuen Ebene wiederherzustellen“ (Parusel 2010: 46).

Die „Losing Control“ Hypothese geht davon aus, dass Globalisierung und die Internationalisierung der Ökonomie zu einem Verlust nationalstaatlicher Souveränität geführt haben (vgl. Geddes 2003: 127). Dazu kommen zudem gewisse Beschränkungen, die sich insbesondere in liberalen Demokratien bei der Migrationskontrolle ergeben. Der „Escape to Europe“ ermöglicht es den Mitgliedstaaten der EU, die Kontrolle über Migrationsbewegungen wieder zu erlangen bzw. auszubauen, indem innerstaatlichen Beschränkungen ausgewichen wird: „EU co-operation and integration have allowed member states to avoid domestic legal and political constraints to attain their domestic policy objectives. [...] From this perspective, the development of EU immigration and asylum co-operation and integration is a reassertion of control capacity [...]“ (ebd.). Insbesondere in liberalen Demokratien ist Migrationspolitik meist ein politisch umkämpftes Feld, in dem die Interessen und Standpunkte unterschiedlicher Akteure berücksichtigt werden müssen. Die Handlungsmöglichkeiten einer Regierung sind dabei nicht nur durch andere politische Akteure, wie etwa das Parlament, eingeschränkt, sondern auch durch die öffentliche Meinung, hohe menschenrechtliche Standards oder rechtsstaatliche Verfahrensregeln. Diese innerstaatlichen Einschränkungen können durch eine Verlagerung der Entscheidungskompetenz an die supranationale Ebene zum Teil umgangen werden⁶ (vgl. ebd.). Dies gilt vor allem, wenn man bedenkt, dass die migrationspolitische Zusammenarbeit auf EU-Niveau häufig in einem informellen Rahmen⁷ stattfindet und sich damit sowohl demokratischer als auch gerichtlicher Kontrolle entzieht.

Als in den 1990er Jahren nationale Regierungen aufgrund hoher AsylwerberInnenzahlen und irregulärer Einwanderung versuchten, eine „restriktive, am Leitgedanken der Sicherheit orientierte Migrationspolitik durchzusetzen“ (Parusel 2010: 26), war dies auf nationaler Ebene aus den oben genannten Gründen nicht ohne Weiteres möglich, weshalb auf EU-Niveau ausgewichen wurde (vgl. ebd.). Gemäß der ‚Venue Shopping‘ These suchen sich politische Akteure jenen Ort der Entscheidungsfindung aus, von dem sie die beste Durchsetzung ihrer

⁶ Diese Erklärung findet auch auf die Externalisierung der unionseuropäischen Migrationskontrolle Anwendung (vgl. Kapitel 4).

⁷ Z.B. Arbeitsgruppen wie die TREVI, HAAM, operative Zusammenarbeit im Rahmen von Agenturen wie FRONTEX (vgl. Punk 3.3.); Die 2005 gegründete Grenzschutzbehörde FRONTEX etwa ist als Agentur zwar nicht in den Verträgen vorgesehen und somit auch schwer demokratisch kontrollierbar, verfügt aber dennoch über hoheitliche Entscheidungsbefugnisse. „Insgesamt führt die Ausgründung von Agenturen mithin zu einer Verselbstständigung administrativer Apparate und bedeutet in der Konsequenz eine zunehmende Unabhängigkeit der Agenturen von Rat und Kommission – und von parlamentarischer Kontrolle“ (Fischer-Lescano/Tohidipur 2007: 1234; vgl. Buckel/Wissel 2009: 395). Auch die Mobilitätspartnerschaften wurden in einem informellen Rahmen unterzeichnet und sind nicht rechtsverbindlich (vgl. Kapitel 7).

Interessen erwarten. Als die nationale Ebene für eine effektive bzw. von den Akteuren erwünschte Migrationskontrolle nicht (mehr) ausreichte, wurden bestimmte Aspekte der Migrationspolitik in die Gemeinschaftskompetenz überstellt, denn „[e]ine europäische Politik bietet Lösungen, die im nationalen Rahmen schwer oder gar nicht erreichbar sind“ (Parusel 2010: 52; vgl. Guiraudon 2001: 45).

Ein weiterer Grund für die Europäisierung der Migrationspolitik, der sich ebenfalls aus der Errichtung des europäischen Binnenmarkts ergab, lag darin, dass bei unterschiedlichen Regelungen Migrationsströme in andere Mitgliedstaaten gelenkt werden könnten, sei es aufgrund weniger restriktiver Migrationsregelungen oder aus ökonomischen Gründen, wodurch bestimmte Staaten attraktiver für EinwanderInnen erschienen (vgl. Parusel 2010: 27).

Es lag also im Interesse der Mitgliedstaaten, ihre Migrationspolitiken zu harmonisieren, was in den 1990er Jahren zu einem „Rush to the top“ führte, bei dem ‚Spill Overs‘ von einem Mitgliedstaat zum anderen eine zunehmende Verschärfung der Migrationspolitik zur Folge hatte (vgl. Bendel 2006: 127).

Letztlich ist die Annahme eines Souveränitätsverlustes der EU-Mitgliedstaaten als solche in Frage zu stellen. Während die Vergemeinschaftung der Migrationspolitik in einigen, vor allem den ‚restriktiven‘ Bereichen wie Grenzschutz oder Bekämpfung der irregulären Migration, relativ zügig voranging und heute sehr stark ausgeprägt ist, behalten die Nationalstaaten die Kontrolle über andere Bereiche der Migrationspolitik, insbesondere den Bereich der Arbeitsmigration. Dies lässt den Schluss zu, dass EU-Mitgliedstaaten vor allem dann kooperieren, wenn es für ihre nationalen Interessen nützlich ist, was nicht zwangsläufig mit einem nationalstaatlichen Verlust der Kontrolle über Migration gleichzusetzen ist: „This does not mean that they lose control over migration policy – rather, by choosing to limit their sovereignty and cooperate at the EU level to achieve their preferences, their overall control of migration policy is enhanced“ (Reslow 2012a: 227). Die Aufgabe der Souveränität erfolgt also sehr selektiv, weshalb die Europäisierung der Migrationspolitik in bestimmten Bereichen der Migrationspolitik deutlich schneller vorangeht als in anderen, wie im nächsten Unterkapitel erläutert wird.

3.3. Die Europäisierung der Migrationspolitik

Nach Andrew Geddes lässt sich der Europäisierungsprozess der Migrationspolitik in vier Phasen einteilen.

Die erste Phase umfasst die Zeitspanne zwischen den Römischen Verträgen 1957 und Einheitlicher Europäischer Akte (EEA) 1986. Migration war auf EG-Ebene vor allem als Mobilität innerhalb der Wirtschaftsgemeinschaft ein Thema, ansonsten blieb Migrationspolitik eine nationalstaatliche Aufgabe. Allerdings begann bereits in den 1970er Jahren die Kooperation im Rahmen der TREVI-Gruppe (Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale), die neben sicherheitspolitischen Fragen, wie der Bekämpfung des Terrorismus, auch Migration zum Thema hatte (vgl. Geddes 2003: 131).

In der zweiten Phase zwischen der EEA 1986 und dem Vertrag von Maastricht 1993 fand informelle Kooperation, wie etwa in der Ad Hoc Working Group on Immigration (AHWGI) statt, die der Kontrolle durch den EUGH und das Europäische Parlament entzogen war (vgl. Geddes 2003: 132). Europäische Beschlüsse hatten keinen verbindlichen Charakter (vgl. Parusel 2010: 24).

Die dritte Phase der unionseuropäischen Migrationspolitik reicht ab dem Vertrag von Maastricht bis zum Vertrag von Amsterdam 1999 (vgl. Geddes 2003: 134) und ist geprägt durch Formalisierung aufgrund der Aufnahme migrationspolitischer Belange in den EU-Vertrag sowie die „Entwicklung gemeinsamer migrationspolitischer Maßnahmen und Strategien“ (Parusel 2010: 24), vor allem mit dem Ziel einer Reduzierung der Migration.

Die vierte Phase begann 1999 mit dem Vertrag von Amsterdam, mit welchem es zur Vergemeinschaftung der Migrationspolitik kam (vgl. Geddes 134).

Den Beginn einer fünften Phase, könnte mit dem Vertrag von Lissabon 2007 ausgemacht werden (vgl. Parusel 2010: 24). Im Folgenden sollen, anhand der Verträge der EU, die einzelnen Schritte der Vergemeinschaftung nachgezeichnet werden.

3.3.1. Einheitliche Europäische Akte und Schengener Übereinkommen

Die Zusammenarbeit in Migrations- und Asylfragen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft intensivierte sich Mitte der 1980er Jahre mit der Unterzeichnung des Schengener Abkommens und der Einheitlichen Europäischen Akte. Ursprünglich war die Harmonisierung der Migrationspolitik innerhalb der Europäischen Gemeinschaften nicht vorgesehen, die römischen Verträge von 1957 gingen von einer reinen

Wirtschaftsgemeinschaft aus. Mit der Einheitlichen Europäische Akte 1987, welche die erste wesentliche Reform der römischen Verträge war, wurde die Schaffung eines Europäischen Binnenmarktes bis 1993 beschlossen und es begann die Transformation der EG von einer reinen Wirtschaftsgemeinschaft hin zu einer „politische[n] Union mit staatsähnlichen Befugnissen in vielen Politikbereichen“ (Bieling/Lerch 2012: 9).

Die Errichtung eines gemeinsamen Wirtschaftsraums mit freiem Verkehr von Waren, Personen, Kapital und Dienstleistungen machte ein gemeinsames Vorgehen in der Migrationspolitik im Sinne eines ‚Spill Over‘ Effekts notwendig (vgl. Woyke 2006: 296f). Die Beschleunigung der Europäisierung der Migrationspolitik kann daher als eine „Folge der wirtschaftlichen Integrationsprozesse der EU“ (Diederich 2009: 49). begriffen werden. Anzumerken ist jedoch, dass sich die TREVI-Gruppe bereits in den 1970er Jahren mit Migration beschäftigte, weswegen anzunehmen ist, dass die wirtschaftliche Integration Europas nicht der einzige Grund für die Vergemeinschaftung der Migrationspolitik war (vgl. Geddes 2003: 130).

Noch bis Ende der 1990er Jahre (Vertrag von Amsterdam) wurden migrationspolitische Entscheidungen allerdings vor allem in intergouvernementalen Verfahren getroffen, wodurch die Entscheidungskompetenz bei den Mitgliedstaaten blieb. Entscheidungen mussten zudem einstimmig getroffen werden, was eine Stärkung der Innen- und JustizministerInnen der Mitgliedstaaten bedeutete (vgl. Grubmüller 2012: 85). Dies hatte Folgen für die weitere Ausrichtung der europäischen Migrationspolitik: „Durch die Koppelung der migrationspolitischen Zusammenarbeit an Angelegenheiten der inneren Sicherheit entstand eine Akzentuierung auf den Kontrollaspekten im Migrationskontext, die sich als tonangebend für die weitere Europäisierung der Migrationspolitik zeigte“ (ebd.: 86).

Das Schengener Abkommen (Schengen I) wurde 1985 von fünf Mitgliedstaaten – Frankreich, Deutschland, den Niederlanden, Belgien und Luxemburg – außerhalb des EU-Rahmens geschlossen. Der Schwerpunkt des Abkommens lag bei der Abschaffung der Binnengrenzen zwischen diesen fünf Staaten, die Grenzkontrollen sollten bis Anfang 1990 abgeschafft werden. Geplant war zudem, ein gemeinsames Datenaustausch- und Informationssystem aufzubauen, in welchem Daten über Kriminalität aber auch über EinwanderInnen aus Drittstaaten ausgetauscht werden sollten. Aufgrund datenschutzrechtlicher und sicherheitstechnischer Probleme konnte das Abkommen jedoch nicht fristgerecht umgesetzt werden (vgl. Birsl 2005: 112).

So wurde 1990 das Schengener Durchführungsabkommen⁸ (SDÜ; auch: Schengen II) unterzeichnet, welches die Bestimmungen von Schengen I konkretisierte und einen Zeitplan für ihre Umsetzung fixierte (vgl. ebd.). Die zentralen Inhalte des Abkommens waren die vollständige Abschaffung der Binnengrenzen sowie die Verlegung der Grenzkontrollen an die EU-Außengrenzen, wofür gemeinsame Kontrollmodalitäten bestimmt worden sind (vgl. Krause 2011: 254). Das SDÜ umfasste zudem gemeinsame Regelungen in der Visa- und Asylpolitik, Kooperation der Polizei- und Justizbehörden und die Schaffung des Schengener Informationssystems (SIS) (vgl. ebd.). Zu den fünf Ursprungsmitgliedern kamen im Laufe der Zeit weitere Staaten hinzu, die den Schengenbesitzstand⁹ übernahmen¹⁰ (vgl. Krause 2009: 255).

Das Schengener Übereinkommen und das Schengener Durchführungsabkommen „brachten mit ihrem Ziel eines kontrollfreien, EU-internen Reiseverkehrs Implikationen für die Migrations- und Asylpolitik mit sich, ohne vordergründig auf Zuwanderungsfragen abzielen“ (Grubmüller 2012: 86). Die Abschaffung der Binnengrenzen innerhalb der EG wirkte sich nicht nur auf EU-BürgerInnen, sondern auch auf Drittstaatsangehörige aus: „Der freie Personenverkehr macht die EU nicht nur für EU-BürgerInnen zu einem offenen Migrationsraum, sondern auch für Drittstaatenangehörige, die sich auf EU-Territorium aufhalten. Daraus erwächst die Grundlage der europäischen Zusammenarbeit in Einwanderungsfragen, die den MS in ihrem eigenen Interesse ein möglichst koordiniertes Vorgehen abverlangen“ (ebd.: 85).

Erste Schritte zu einer Vereinheitlichung des europäischen Asylsystems wurden 1990 mit dem Dubliner Übereinkommen gesetzt, welches von allen damaligen EU-Mitgliedsstaaten – mit Ausnahme Dänemarks – unterzeichnet wurde und 1997 in Kraft trat. Ein Asylantrag konnte nunmehr nur in einem Mitgliedstaat gestellt werden, die nationalen Asylverfahren blieben dabei aber unberührt. Außerdem wurde das „Verursachungsprinzip“ eingeführt, wonach jener Staat zur Überprüfung des Asylantrags verpflichtet ist, der die Einreise beispielsweise durch

⁸ In Kraft getreten ist das SDÜ erst 1995 (vgl. Krause 2007: 255.)

⁹ Der Schengenbesitzstand umfasst die gesamten Regelungen des Schengensystems, d.h. Schengen I und Schengen II, aus ihnen folgende Rechtsakte, Beschlüsse des Schengenexekutivausschusses, Beitrittsprotokolle der später beigetretenen Staaten (vgl. ebd.)

¹⁰ Der Schengenraum entspricht nicht dem EU-Raum: Großbritannien und Irland sind nicht Teil von Schengen und beteiligen sich nur an ausgewählten Maßnahmen. Dänemark die Möglichkeit eines *opting out* für bestimmte Regelungen. Neun von zwölf im Jahr 2004 zur EU beigetretenen Staaten wurden erst 2007 Teil von Schengen. Bulgarien, Rumänien sowie Zypern müssen erst den Schengenbesitzstand vollständig umsetzen (z.B. Anpassung der Kontrolle ihrer EU-Außengrenzen an die Erfordernisse Schengens) bevor sie integriert werden. Außerdem gehören die Nicht-EU-Mitglieder Norwegen und Island Schengen an. (vgl. Krause 2009: 255f).

Erteilung eines Visums oder Nicht-Verhinderung der irregulären Einreise „verursacht“ hat (vgl. Birsl 2005: 113).

3.3.2. Vertrag von Maastricht

Im Vertrag von Maastricht – welcher im Februar 1992 unterzeichnet worden ist und im November 1993 in Kraft trat – wurde die Gründung der Europäischen Union beschlossen. Gemäß eines Vorschlags der luxemburgischen Ratspräsidentschaft entstand die an einen griechischen Tempel angelehnte Drei-Säulenarchitektur der Europäischen Union (vgl. Parusel 2010: 82).

Die ‚Erste Säule‘ umfasste jene Politikbereiche, die voll und ganz in die Gemeinschaftskompetenz überführt worden sind. Das bedeutete eine zwingende Übertragung nationalstaatlicher Kompetenzen auf die europäische, supranationale Ebene. Im Bereich der Migrationspolitik betraf das die Vorschrift über Visumszwang und einheitliche Visumgestaltung (vgl. Birsl 2006: 114f).

Die ‚Zweite Säule‘ umfasste die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Die Zusammenarbeit innerhalb dieser Säule erfolgte allerdings nicht supranational, sondern auf Basis zwischenstaatlicher Kooperation und mit Einstimmigkeitserfordernis (vgl. ebd.: 115).

Die ‚Dritte Säule‘ schließlich umfasste Justiz und Inneres. Die Zusammenarbeit erfolgte ebenfalls nur durch zwischenstaatliche Kooperation und nicht auf Gemeinschaftsebene. Der Umfang dieser Zusammenarbeit blieb vorwiegend den Mitgliedsstaaten überlassen, die sich zu einer besseren Absprache und zu regelmäßigen Treffen verpflichteten, ohne dies weiter zu konkretisieren (vgl. Grubmüller 2012: 87). Die meisten Bereiche der Migrationspolitik, wie Asylpolitik, Außengrenzen und Einwanderungspolitik, Einreise, Aufenthalt, Familienzusammenführung, Beschäftigung und undokumentierte Migration, fielen unter die Zuständigkeit der Dritten Säule und blieben somit im Bereich der zwischenstaatlichen Kooperation (Birsl 2006: 115). Andere Politikbereiche der Dritten Säule waren der Kampf gegen Kriminalität und Drogen, die Zusammenarbeit in Strafsachen und Zivilangelegenheiten oder die Zoll- und Polizeikooperation (vgl. Parusel 2010: 83). Damit wurde der größte Teil der Migrationspolitik „institutionell in einem Sicherheitskontext verortet und folglich normativ in einer Linie mit Kriminalitätsbekämpfung und Polizeikooperation behandelt“ (ebd.).

Eine weitere wichtige Veränderung im Bereich der Migrationspolitik war eine Bestimmung über die gemeinsame Auslegung des Flüchtlingsbegriffs gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention (vgl. Grubmüller 2012: 87).

Obwohl das ursprüngliche Ziel, die Migrations- und Asylpolitik der ersten Säule zuzuweisen, scheiterte und nur die Vorschriften über Visumszwang und einheitliche Visumsgestaltung zur supranationalen Angelegenheit erklärt wurden, bedeutete schon allein das die „Verallgemeinerung der restriktiven Politik, wie sie etwa Deutschland betrieb“ (Birsl 2005: 115). Der Vertrag von Maastricht gilt somit als Weichenstellung für die Weiterentwicklung der europäischen Migrationspolitik bis Amsterdam, die unter „sicherheitspolitischen Gesichtspunkten“ diskutiert wurde und von Abschottungspolitik dominiert war (vgl. ebd.).

Dies zeigte sich auch bei einem Treffen der Europäischen Innenminister in London 1992, bei dem in der Londoner Entschließung die „Drittstaatenregelung“ aufgenommen wurde, die Herkunfts- und Transitländer nach festgelegten Kriterien zu „sicheren Drittstaaten“ erklärte¹¹. Die Folge war eine Verschärfung der Asylpolitik, da „ein Antrag auf Asyl allein deshalb ohne gerichtliches Verfahren als offensichtlich unbegründet zurückgewiesen werden kann, weil [Flüchtlinge] aus einem ‚sicheren Drittstaat‘ kommen“ (Birsl 2005: 116).

3.3.3. Vertrag von Amsterdam: „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“

Der Vertrag von Amsterdam – 1997 unterzeichnet und 1999 in Kraft getreten – bewirkte eine ‚echte‘ Vergemeinschaftung der Migrations- und Asylpolitik, indem die meisten Bereiche der Migrationspolitik der ersten, supranationalen Säule zugeordnet worden sind, wodurch die Rechtsgrundlage für eine unionseuropäische Asyl- und Einwanderungspolitik geschaffen wurde. Die zunehmende Vergemeinschaftung des für die staatliche Souveränität so wichtigen Bereichs der Migration blieb nicht ohne Auswirkungen auf die weitere Entwicklung der EU: "[u]nter der Politikfeldbezeichnung „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ wurde seit Amsterdam die territoriale Integration der EU auf dem Feld der klassischen Innenpolitik

¹¹ Demnach gilt ein Land als „sicherer Drittstaat“, wenn „für das Leben und die Freiheit des Asylwerbers keine Bedrohung gemäß Art. 33 der Genfer Konvention bestehen, der Asylwerber weder Folter noch unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung ausgesetzt ist, dem Asylwerber bereits Schutz gewährt wurde oder er zumindest die Möglichkeit hatte, entsprechenden Schutz zu erhalten, der Asylwerber einen effektiven Schutz gegen Aus- oder Zurückweisung in einem Verfolgerstaat genießt“ (Santel 1995: 218).

vorangetrieben" (Krause 2009: 257).¹² Durch den Amsterdamer Vertrag wurde zudem der Schengenbesitzstand zu EU-Recht (vgl. ebd.).

In den Artikeln 61 bis 69 wurde unter der Überschrift „Visa, Asyl und andere Politiken des freien Personenverkehrs“ unter anderem das Ziel formuliert, innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags „eine gemeinsame Migrations- und Asylpolitik vorzubereiten, die Rechte von Drittstaatsangehörigen sowie Zuständigkeiten und Mindeststandards für Asylsuchende festzulegen“ (Birsl 2005: 117). Aspekte der Migrationspolitik, die bisher nicht im Kompetenzbereich der EU lagen – wie beispielsweise die Arbeitsmigration oder der Familiennachzug – sollten nun Teil der gemeinsamen Einwanderungspolitik werden (vgl. Parusel 2010: 89). Von vielen MigrationsforscherInnen wurde der Vertrag von Amsterdam deshalb als ‚Paradigmenwechsel‘ wahrgenommen, der mit der Hoffnung auf eine umfassendere, weniger restriktive Migrationspolitik verbunden war (vgl. Bendel 2006: 124). Allerdings behielt das Parlament im Bereich der legalen Migration seine beratende Funktion bei und es blieb weiterhin bei den einstimmigen Beschlüssen des Rates. Im November 2004 konnte Deutschland durchsetzen, im Bereich der legalen Migration weiterhin an der intergouvernementalen Zusammenarbeit festzuhalten. So kam es erst mit dem Vertrag von Lissabon zur Anwendung des Mitentscheidungsverfahrens in diesem Bereich der Migrationspolitik (vgl. Parusel 2010: 54).

Das Tampere-Programm

Im Jahr des Inkrafttretens des Vertrags von Amsterdam wurde bei einem Treffen von Staats- und Regierungschefs in Tampere ein Handlungsprogramm für die Umsetzung des im Amsterdamer Vertrag verankerten „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ erarbeitet, welcher höchste Priorität zur Weiterentwicklung der Union erhielt (vgl. Krause 2011: 257). Das Tampere Programm war auf fünf Jahre ausgelegt und legte den „Grundstein für die europäische Politik des Migrationsmanagement“ (ebd.). Zu den Inhalten des Tampere-Programms zählten der Ausbau der gemeinsamen Kontrolle der EU-Außengrenzen, Maßnahmen zum Zugang und Aufenthalt auf dem EU-Territorium, Initiativen im Bereich der

¹²Ein zentrales Datum sehen auch Sonja Buckel und Jens Wissel im Vertrag von Amsterdam: „Dabei überschritt die EU mit der Vergemeinschaftung der Migrationskontrolle seit dem Vertrag von Amsterdam 1997 eine Schwelle: Die europäische Politik bestand seit der Gründung der EWG vor allem darin, ‚ökonomische‘ Räume zu schaffen, von denen der wichtigste der Binnenmarkt war. Auch wenn diese bereits erste Momente von Territorialität konstituieren, so wird die EU erst mit den Migrationskontrollpolitiken territorial, weil erst jetzt ein genuines Einschluss-Ausschlussverhältnis konstituiert wird“ (Buckel/Wissel 2009: 390).

legalen Einwanderung, Asylfragen sowie zum Teil die Verbesserung des rechtlichen Status und der Integrationmöglichkeiten von Drittstaatsangehörigen (vgl. ebd.).

Eine Besonderheit des Tampere-Programms war der starke Fokus auf die Zusammenarbeit mit Drittstaaten bei der Migrationskontrolle, weshalb das Ratstreffen in Tampere als „entscheidendes Datum im Prozess der Externalisierung des EU Migrationsregimes“ (Janicki/Böwing 2010: 129) gilt (siehe auch Kapitel 4).

Zu Beginn weckte das Tampere-Programm Hoffnungen auf eine Liberalisierung der europäischen Migrationspolitik, denn es wurden hochgesteckte Ziele für eine proaktive und umfassende Migrationspolitik formuliert, anstatt auf dem bisherigen, sicherheitsfokussierten Ansatz zu beharren (vgl. Bendel 2006: 125).

Im Rahmen der Umsetzung trat jedoch der Aspekt der Sicherheit – nicht zuletzt wegen der Terroranschläge vom 11. September 2001 – immer mehr in den Vordergrund und viele der ambitionierten Ziele wurden nicht umgesetzt bzw. sogar in ihr Gegenteil verkehrt. Nach dem 11. September erlangte die Innere Sicherheit eine größere Bedeutung und die geplanten Maßnahmen des Gipfels von Tampere wurden sicherheitspolitischen Zielen untergeordnet. Die Wirtschaftskrise um die Jahrtausendwende in einigen wichtigen Mitgliedstaaten brachte den Ministerrat zudem dazu, die Europäisierung von Arbeitsmigration abzulehnen. Ein Vorschlag der Kommission für eine „Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer unselbständigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit“ (Europäische Kommission 2001) etwa, welcher die aktive Anwerbung von Arbeitskräften beinhaltete, wurde vom Rat nicht angenommen (vgl. Bendel 2006: 125f; vgl. Krause 2009: 258f).

Hinzu kann, dass in vielen Mitgliedstaaten der EU konservative Parteien, welche einer liberaleren Migrationspolitik gegenüber tendenziell eher skeptisch eingestellt waren, die Regierungen bildeten. Die einstimmige Entscheidungskraft des Rates, wonach jedes Mitglied ein Vetorecht besaß, erschwerte einen wirklichen Paradigmenwechsel in der unionseuropäischen Migrationspolitik zusätzlich (vgl. Bendel 2006: 125f).

Kritisiert wurde das Tampere Programm außerdem – wie auch seine Nachfolger, das Haager Programm und das Stockholmer Programm – aufgrund der fehlenden Beteiligung von Parlamenten und der Zivilgesellschaft bei seiner Erstellung und seinem Beschluss (vgl. Kasperek/Hess 2010: 11).

In den Folgejahren wurden im Bereich der Migration, einschließlich der Flüchtlingspolitik, vor allem restriktive Maßnahmen vom Rat abgesegnet. ‚Policy Spill Overs‘ von einem Mitgliedstaat zum nächsten, oft von Deutschland ausgehend, führten in einem ‚Rush to the Top‘ zu einer Verschärfung der bisherigen migrationspolitischen Regelungen der EU. Zu den restriktiven Maßnahmen, die nach der Verabschiedung des Tampere Programms umgesetzt wurden, zählen unter anderem das Fingerabdrucksystem für Asylwerber EURODAC, das Bildspeicherungssystem FADO oder die Dublin II Verordnung (vgl. Bendel 2006: 127).

Die Gipfeltreffen der folgenden Jahre (Rat von Laeken 2001, Sevilla 2002, Thessaloniki 2003) hatten die irreguläre Migration zum Schwerpunkt, was sich auch im Haager Programm 2004 widerspiegelte, welches Migrationspolitik mit der Terrorbekämpfung verknüpfte (vgl. ebd.: 128).

Vertrag von Nizza

Im 2003 in Kraft getretenen Vertrag von Nizza wurden die qualifizierte Mehrheitsregel und das Mitentscheidungsverfahren bei Abstimmungen im Europäischen Rat und im Ministerrat eingeführt, welche sich jedoch nicht auf die gesamte Migrationspolitik bezogen, sondern lediglich auf die Bereiche Asyl- und Flüchtlingspolitik. Das Einstimmigkeitsprinzip im Bereich der legalen Migration und der Integration blieb, aufgrund des Widerstands einiger Mitgliedstaaten, erhalten. Das Veto nur eines Mitgliedstaates genügte weiterhin, um gemeinschaftliche Entscheidungen in diesem Bereich zu blockieren (vgl. Grubmüller 2012: 89). Eine wichtige Neuerung durch den Vertrag von Nizza war außerdem die Verkündung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, wodurch ein Bekenntnis zur GFK sowie zur Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit getätigt wurde (vgl. Birsl 2005: 118).

Das Haager Programm

Im November 2004 wurde vom Rat der Innen- und JustizministerInnen in Den Haag das "Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäische Union" für die Jahre 2005 bis 2010 festgesetzt. Es beinhaltet "zehn Prioritäten für die nächsten fünf Jahre" (Krause 2007: 260), unter denen der Grenzschutz und die Bekämpfung der irregulären Migration sowie des Terrorismus einen zentralen Platz einnehmen (vgl. ebd.: 260f; vgl. Bendel 2006: 128). Im Vergleich zu seinem Vorgänger war das Haager Programm weniger ambitioniert und der Sicherheitsaspekt nahm größeren Platz ein. Wie im Programm von Tampere wird aber auch hier die Externalisierung der Migrationspolitik vorangetrieben, indem etwa die Auslagerung der Prüfung von Asylanträgen oder eine verstärkte Kooperation

mit Drittstaaten im Rahmen von regionalen Schutzprogrammen vorgeschlagen werden (vgl. Krause 2007: 262ff). Auch die Arbeitsmigration findet im Haager Programm Platz, wenn auch untergeordnet gegenüber dem Grenzschutz und der Bekämpfung irregulärer Migration, weshalb Johannes Krause in den Haager Beschlüssen „ein neues europäisches Migrationsmanagement aus Grenzsicherung und selektiver Öffnung“ (ebd.: 265) sieht. Die Kompetenzen für Integration und Arbeitsmigration blieben weiterhin bei den Mitgliedstaaten (vgl. Grubmüller 2012: 90; vgl. Bendel 2006: 128): „Es war nur schwer zu vermitteln, warum die Mitgliedstaaten ausgerechnet auf diesem souveränitätslastigen Gebiet weitere Kompetenzen abgeben sollten und worin der Mehrwert der gemeinsamen Migrationspolitik über die Grenzsicherung und Kontrolle von Migrationsströmen hinaus bestehen sollte“ (ebd.).

Im Jahr 2004 verfasste die Europäische Kommission außerdem das „Grünbuch zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration“ (Europäische Kommission 2004), in welchem sie sich für eine „kontrollierte Öffnung der Kanäle für legale Einwanderung“ (Parusel 2012: 125) aussprach, wobei der Arbeitskräftebedarf der Mitgliedsländer ausschlaggebend sein sollte.

Ein Jahr später veröffentlichte die Kommission den „Strategischen Plan zur legalen Zuwanderung“ (Europäische Kommission 2005c) auf der Grundlage des Haager Programms. Das Ziel, Zuwanderung für alle Mitgliedstaaten umfassend zu regeln, wurde aufgegeben und es wurde bewusst die Form des Grünbuchs gewählt, welches eher dazu geeignet ist, eine Diskussion anzustoßen. Der Vorschlag zur Richtlinie im Jahr 2001 hat sich als zu konkret erwiesen, um eine Einigung im Rat zu erzielen (vgl. Parusel 2010: 147).

3.3.4. Vertrag von Lissabon

Nach dem Scheitern einer ‚EU-Verfassung‘ aufgrund von negativen Referenda in Frankreich und in den Niederlanden, beschlossen die Staats- und Regierungschefs im Oktober 2007 den Vertrag von Lissabon, welcher der Europäischen Union eine einheitliche Struktur und Rechtspersönlichkeit verlieh und 2010 in Kraft trat (vgl. Grubmüller 2012: 92).

Im Bereich der Migrations- und Asylpolitik fallen nun neben dem „gemeinsamen europäischen Asylsystem“ (Artikel 78 AEUV) und der „gemeinsamen Einwanderungspolitik“ (Artikel 79 AEUV) auch Regelungen über den langfristigen Aufenthalt und die Rechte von Drittstaatsangehörigen, die sich legal in der EU aufhalten, unter die Gemeinschaftsregelung. Die Arbeitsmigration hingegen blieb explizit von der Europäisierung ausgenommen. Auf Druck einiger EU-Mitgliedsländer behielten die Mitgliedsstaaten ihre Kompetenz über die

Festlegung von Aufnahmequoten: „Dieser Artikel berührt nicht das Recht der Mitgliedstaaten, festzulegen, wie viele Drittstaatsangehörige aus Drittländern in ihr Hoheitsgebiet einreisen dürfen, um dort als Arbeitnehmer oder Selbstständige Arbeit zu suchen“ (Artikel 79 (5) AEUV; vgl. Parusel 2010: 224).

Die durch den Vertrag von Lissabon veränderten Entscheidungsverfahren haben das Potential, auch in der Migrationspolitik neue Handlungsspielräume zu eröffnen (vgl. Angenedt/Parkes 2009: 3).

Durch die Anwendung des Mitentscheidungsverfahrens bei der legalen Migration wird das Europäische Parlament gestärkt und so neben dem Ministerrat zum Mitgesetzgeber (vgl. ebd.). Die Europäische Kommission erhält vor allem in der Integrationspolitik neue Kompetenzen, wobei sie stark vom Willen der Mitgliedstaaten abhängig bleibt. Der Europäische Rat und der Ministerrat bleiben im Großen und Ganzen die „Themensetzer und Gesetzgeber“ der Europäischen Union (vgl. Chou/Gilbert 2012: 409; Grubmüller 2012: 92f), wobei die Rolle des Ersteren weiter gestärkt wird (Art. 68 AEUV; vgl. Angenedt/Parkes 2009: 3). Die Einführung der qualifizierten Mehrheitsentscheidungen im Rat, sollte zu einem besseren Interessenausgleich zwischen den Mitgliedsstaaten führen, dass die Spannungen dadurch aber tatsächlich beseitigt werden konnten, ist fraglich (vgl. ebd.).

Dass die legale Migration immer noch keinen Konsens unter den Mitgliedstaaten genießt wird außerdem durch die vielen ‚may-clauses‘ ersichtlich. Selbst im Bereich der Migration ‚hochqualifizierter‘ Arbeitskräfte, in dem es deutlich mehr Übereinstimmung gibt, gestaltete sich die Vergemeinschaftung schwierig, wie etwa die langwierigen Verhandlungen über die Einführung der Blue Card zeigen (vgl. Reslow 2012a: 224).

Stockholmer Programm

Das im Jahr 2009 beschlossene Stockholmer Programm – der Nachfolger des Haager Programms – steht ganz im Zeichen des im Jahr 2005 beschlossenen ‚Gesamtansatzes zur Migrationsfrage‘ sowie einer Kooperation mit Drittstaaten, in deren Rahmen der „Aufbau einer umfassenden Partnerschaft mit den Herkunfts- und den Transitländern“ (Europäischer Rat 2010: 28) fortgesetzt werden soll (vgl. ebd.; vgl. Kapitel 5). Kritisiert wird jedoch der gleichzeitig starke Sicherheitsfokus des Programms, der etwa durch den geplanten Ausbau des europäischen Grenzüberwachungssystems EUROSUR und der Grenzschutzagentur FRONTEX zum Ausdruck kommt (vgl. Wicht 2010: 1f).

Im Bereich der legalen Migration bleibt es bei der bisherigen Kompetenzverteilung. Während auf der einen Seite zwar die Wichtigkeit von Arbeitsmigration in die EU anerkannt wird (vgl.

Europäischer Rat 2010: 27), wird an der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für diese nicht gerüttelt (vgl. ebd.: 28). Einige Vorschläge der Kommission zur legalen Migration wurden nicht oder nur in abgeänderter Form angenommen (vgl. Angenendt/Parkes 2009: 4). Dies könnte einer der Gründe dafür sein, warum die Kommission im dazugehörigen Aktionsplan weniger konkrete Vorschläge zur Arbeitsmigration bzw. legalen Migration unterbreitet und stattdessen nach flexibleren Lösungen sucht:

„Die Union wird eine echte gemeinsame Migrationspolitik mit neuen, flexiblen Rahmenbedingungen für die Aufnahme legaler Migranten entwickeln. Damit kann sich die Union auf die zunehmende Mobilität einstellen und dem Bedarf der nationalen Arbeitsmärkte anpassen, ohne in die Kompetenzen der Mitgliedstaaten einzugreifen“ (Europäische Kommission 2010: 9).

Das Instrument der Mobilitätspartnerschaften – welche zum Zeitpunkt der Formulierung des Aktionsplans im April 2010 bereits seit fast zwei Jahren Bestandteil der unionseuropäischen Migrationspolitik sind – entspricht diesem ‚flexiblen Zugang‘ (vgl. Kapitel 6; Kapitel 7) und so überrascht es nicht, dass auch der Europäische Rat im Stockholmer Programm deren weiteren Ausbau fordert (vgl. Europäischer Rat 2010: 28). Die Freiwilligkeit der Mobilitätspartnerschaften solle dabei unbedingt beibehalten werden (vgl. ebd.).

Als Zwischenfazit lässt sich feststellen, dass die unionseuropäische Migrationspolitik seit ihrem Beginn vor allem von Abschottung und einem starken Sicherheitsfokus geprägt war, was unter anderem durch ihre institutionelle Ansiedlung im Umfeld der Innen- und Justizpolitik bedingt war. Während die Europäisierung restriktiver Migrationsmaßnahmen relativ zügig voranging, sind die Mitgliedstaaten nach wie vor kaum bereit, im Bereich der legalen Migration Kompetenzen abzugeben. Insbesondere der Rat der Europäischen Union und der Europäische Rat – die Vertreter der Mitgliedstaaten – verfolgen eine restriktive Einwanderungspolitik und verhindern die tendenziell eher liberaleren Vorschläge der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments, die stärker um die Europäisierung der legalen Migration und die Einhaltung der Menschenrechte bemüht sind.

4. Die Externalisierung der Europäischen Migrationspolitik

4.1. Externalisierung: Begriffsdefinition und theoretischer Hintergrund

Migrationspolitik, die traditionell als Ausdruck der staatlichen Souveränität galt, wurde mit der Zeit nicht nur zu einem Bereich zwischenstaatlicher oder, wie im Fall der EU, supranationaler Zusammenarbeit, sondern nahm auch einen Platz in der europäischen Außenpolitik ein (vgl. Lavenex 2006: 329). Für diese ‚Nach Außenverlagerung‘ von Migrationskontrolle werden verschiedene Ausdrücke verwendet: Externalisierung, Externe Dimension der Migrationspolitik oder Ex(tra)-Territorialisierung (vgl. Aubarell/Zapata-Barrero/Aragall 2009: 12).

Die europäische Union selbst verwendet die Bezeichnung ‚externe Dimension‘, während der Begriff ‚Externalisierung‘ in keinem Dokument vorkommt (vgl. ebd.).

Manche AutorInnen differenzieren zwischen Ex(tra)-Territorialisierung und Externalisierung. Unter Ex(tra)-Territorialisierung wird demnach die Auslagerung der Migrationskontrolle auf das Territorium von Drittstaaten verstanden. Dies wird auch als „äußerer Aspekt der Europäisierung“ bzw. als Prozess der „Delokalisierung“ bezeichnet, bei dem eine „räumliche Verschiebung der Grenzen und des Grenzschutzes auf das Gebiet anderer Staaten oder internationaler Gewässer“ (Geiger 2011: 21) zu beobachten ist (vgl. Buckel/Wissel 2009: 393).

Externalisierung dagegen ist ein allgemeinerer Begriff, der einen ökonomischen Ursprung hat und als „the transfer of a business function to an external entity, requiring a degree of coordination and trust between the outsourcer and this external entity“ definiert wird (Rijpma/Cremona 2007: 12). In Bezug auf Migrationspolitik wird darunter die „teilweise Übertragung der Verantwortung für die Kontrolle und ‚Steuerung‘ der Wanderungsbewegungen an andere Staaten und private Akteure (Beförderungsfirmen, Überwachungsfirmen, NGOs usw.)“ (Cuttitta 2010: 26f) verstanden. Der Schwerpunkt liegt also bei der Abgabe von Verantwortung an Dritte, seien es Drittstaaten oder internationale bzw. Nichtregierungsorganisationen und nicht auf der räumlichen Ausdehnung und Überschreitung von (staatlichen) Grenzen der Migrationspolitik.

In der Migrationsforschung wird jedoch häufig nicht explizit zwischen Ex-Territorialisierung und Externalisierung unterschieden und der Begriff Externalisierung wird im Allgemeinen

verwendet, um die Ausweitung der (europäischen) Migrationspolitik über das unionseuropäische bzw. staatliche Territorium zu beschreiben (vgl. Schwiertz 2011: 97).

Auch in dieser Arbeit wird der Begriff ‚Externalisierung‘ verwendet, um alle Formen des migrationspolitischen Engagements zu bezeichnen, die über die Grenzen des staatlichen bzw. des unionseuropäischen Territoriums hinausreichen sollen. Dabei darf aber nicht vergessen werden, dass auch nicht-staatliche Akteure und internationale Organisationen, wie die IOM, das ICMPD oder die UNHCR ins Migrationsmanagement außerhalb des EU-Territoriums eingebunden werden (vgl. Reslow 2012a: 224).

Elemente von Migrationspolitik, die üblicherweise unter den Begriff der ‚Externalisierung‘ fallen, sind etwa die Errichtung von Auffanglagern für Flüchtlinge und Asylsuchende (sowohl innerhalb als auch außerhalb des Staatsgebiets), besonders ausgeprägter Grenzschutz (z.B. durch den Bau von Zäunen oder den Einsatz von Grenzpatrouillen), Rückübernahmeabkommen mit Drittstaaten, Bestrebungen Asylverfahren außerhalb der Grenzen der europäischen Union zu verlagern oder auch die Bekämpfung von ‚Root Causes‘, also von ‚Push-Faktoren‘ für Migration, durch die Verbindung von Migrations- und Entwicklungspolitik (vgl. Aubarell/Zapata-Barrero/Aragall 2009: 12; vgl. Kapitel 5).

Die Implementierung dieser Maßnahmen wird in der Regel von der EU und ihren Mitgliedstaaten gesteuert, ohne den Empfängerstaaten gleiches Mitspracherecht zu gewähren, weshalb die Externalisierung der Migrationspolitik auch oft als „Remote Policy“ oder als Politik der „Remote Control“ bezeichnet wird. Die Motivation für die Zusammenarbeit liegt daher in erster Linie in einem Sicherheits- und Stabilitätsbedürfnis der EU und weniger in einem Bestreben, tatsächlich neue und nachhaltige Wege des Migrationsmanagement zu finden (vgl. Aubarell/Zapata-Barrero/Aragall 2009: 14). Die Grenze zwischen äußerer und innerer Sicherheit wurde durch die Versicherheitlichung der Migrationsdebatte zunehmend aufgehoben und „die ‚externe‘ Dimension von als ‚internen‘ Sicherheitsrisiken interpretierten Phänomenen wie Terrorismus, organisierte Kriminalität und eben auch ‚illegale Migration‘“ (Schwiertz 2011: 97) wurde zu einem Bestandteil unionseuropäischer Migrationspolitik.

Die Externalisierung der Migrationspolitik kann außerdem auch als ‚horizontales Venue-Shopping‘ bezeichnet werden, durch welches die Rolle der Innen- und JustizministerInnen gegenüber supranationalen Institutionen gestärkt wird – Instrumente der Gemeinschaftspolitik werden selektiv ausgewählt, wenn sie für die Durchsetzung der jeweiligen Interessen eines Mitgliedstaates förderlich erscheinen (vgl. Lavenex 2006: 339).

Die Strategie der Externalisierung scheint für liberale Demokratien besonders attraktiv zu sein, die auf diese Weise innerstaatliche, demokratisch und menschenrechtlich gebotene Normen umgehen können: „the reason has to be sought in the legal and pluralistic constituency of liberal democracies“ (ebd.: 337).

Mit zunehmender Vergemeinschaftung der Migrationspolitik gelten die Einschränkungen liberaler Demokratien immer mehr auf EU-Ebene. Die Abweisung unerwünschter MigrantInnen gestaltet sich daher schwieriger, sobald diese unionseuropäisches Territorium erreichen (vgl. ebd.: 338): “The shift ,outwards may thus be interpreted as a strategy to maximize the gains from Europeanization while minimising the constraints resulting from deepening supranationalism” (ebd.: 329).

Zugleich macht es eine externalisierte Migrationspolitik möglich, ‘erwünschte’ EinwanderInnen bereits vor ihrer Einwanderung in die EU von den ,unerwünschten‘ zu trennen und so die Migration effektiv zu steuern (vgl. Guiraudon/Joppke 2001: 14).

Dazu kommen noch die politischen Konsequenzen, die bei der Durchführung unbeliebter oder uneffektiver Maßnahmen auf dem Territorium der Mitgliedstaaten zu tragen wären:

„Against this background, by offering new room for manoeuvre for transgovernmental actors, external policy coordination opens the possibility of making progress without compromising sensitive domestic policies – or, as an official in the Council Secretariat put it, ,it is easier to agree on things that concern a third country than one’s own“ (Lavenex 2006: 329).

Ein besonders drastisches Beispiel für die Umgehung demokratischer und menschenrechtlicher Standards durch Externalisierung der Migrationspolitik war das 2004 geschlossene Rückübernahmeabkommen Italiens mit Libyen, welches die Genfer Konvention nicht unterzeichnet hatte. Libyen wiederrum verstärkte seine eigenen Grenzschutzmaßnahmen an seinen südlichen Grenzen, wodurch die „immigration frontline“ noch weiter vom EU-Territorium verschoben wurde (vgl. ebd.: 340).

Aus diesen Gründen ist die Zusammenarbeit bei der Externalisierung der Migrationspolitik erfolgreicher, als viele andere Versuche die Migrationspolitik der EU-Mitgliedstaaten zu harmonisieren:

“Compared with the tedious decision-making processes in areas of internal policy harmonization on the admission of third country nationals, the evolution of cooperation on immigration control, and, in particular, the greater involvement of sending and transit countries, has been formidable” (Lavenex 2006: 337).

4.1.1. Die Kooperationsbereitschaft von Drittstaaten

Während aus EU-Perspektive das Bestreben nach Sicherheit und Stabilität sowie die effektivere Abwehr unerwünschter Migration die Hauptgründe für Externalisierung sein dürften, müssen für eine erfolgreiche Zusammenarbeit auch die Interessen der jeweiligen Drittstaaten berücksichtigt werden. Auch wenn deren Mitgestaltungsrecht nicht mit jenem der meist ökonomisch weit mächtigeren EU gleichzusetzen ist, müssen deren Interessen berücksichtigt werden, da eine zu einseitige Zusammenarbeit nicht zu den erwünschten Erfolgen führen wird. So hatte die EU in der Vergangenheit Schwierigkeiten Rückübernahmeabkommen mit Drittstaaten zu unterzeichnen und erkannte schon in der Mitteilung „Einbeziehung von Migrationsbelangen in die Beziehungen der Europäischen Union zu Drittländern“ (Europäische Kommission 2002), dass Anreize für die Partnerländer geschaffen werden müssen, um deren Kooperationsbereitschaft zu stärken:

„Die bisherige Erfahrung hat gezeigt, dass der Zeitbedarf für die Aushandlung eines Rückübernahmeabkommens, das als einseitiges Interesse der EU empfunden wird, nicht unterschätzt werden sollte und keine raschen Ergebnisse erwartet werden sollten. Diese Verhandlungen können nur zum Erfolg führen, wenn sie Teil einer umfassenderen Kooperationsagenda sind, die den Problemen, vor denen Partnerländer bei der wirksamen Behandlung von Migrationsfragen stehen, gebührend Rechnung trägt. Aus diesem Grund ist die Kommission der Auffassung, dass der Aspekt der „Hebelwirkung“, d.h. das Bieten von Anreizen, um die Drittländer zur Zusammenarbeit bei der Aushandlung und beim Abschluss von Rückübernahmeabkommen zu bewegen, auf Länderbasis vor dem Hintergrund der globalen Politik, der Zusammenarbeit und des Programmierungsdialogs mit dem jeweiligen Drittland ins Auge gefasst werden sollte“ (Europäische Kommission 2002: 27).

Oft entsprechen die Interessen der potentiellen Partnerländer nicht jenen der EU. Beispielsweise stellt irreguläre Migration für die Herkunftsländer nicht zwangsläufig ein Problem dar, sondern häufig sogar einen Gewinn. Für eine – aus Sicht der EU – erfolgreiche Kooperation, muss daher irreguläre Migration erst einer Problematisierung unterzogen und/oder Anreize für die betreffenden Länder geschaffen werden, damit diese im Bereich der irregulären Migration kooperieren (vgl. Janicki/Böwing 2010: 136).

Gut geeignet, um die Kooperationsbereitschaft (oder deren Fehlen) von Drittstaaten zu erklären, ist das ‚External Incentives‘ Modell. Dieses kann als „a rationalist bargaining model where the EU’s influence depends on reinforcement by reward” (Reslow 2012b: 396) beschrieben werden. Es werden also bestimmte Anreize im Fall der Kooperation geboten, während Sanktionen drohen, wenn sich der betreffende Staat unkooperativ zeigt. Ein Staat übernimmt demnach die von der EU auferlegten Normen, sofern die gebotenen Anreize die Kosten¹³ der Anpassung an die EU überschreiten (vgl. ebd.).

Nach dem ‚External Incentives‘ Modell hängt der Erfolg der Kooperation von folgenden Faktoren ab:

- Klare Anforderungen seitens der EU
- Glaubhaftigkeit, dass sowohl die ‚Belohnung‘ als auch die Sanktion tatsächlich von der EU vollzogen werden
- Die Höhe der Kosten der Anpassung im Drittstaat (was eine grundsätzliche Ähnlichkeit der Interessen beider Akteure voraussetzt) (vgl. Reslow 2012: 396f).

Das ‚External Incentives‘ Modell war ursprünglich auf potentielle EU-Beitrittskandidaten zugeschnitten, für die der gewünschte EU-Beitritt den größten Anreiz darstellte. Dies lässt sich nicht auf alle ‚Partnerstaaten‘ umlegen, da für viele der EU-Beitritt keine Option darstellt, allerdings können auch andere Anreize, wie beispielsweise Visa-Erleichterungen oder die Vergabe von Entwicklungshilfe, wirksam sein (vgl. ebd.).

Die Schwierigkeiten beim Abschluss von Rückübernahmeabkommen – und nicht zuletzt auch die humanitäre Katastrophe in den spanischen Enklaven Ceuta und Melilla im Jahr 2005 – veranlassten die EU dazu, den ‚Gesamtansatz zur Migration‘ zu entwickeln und verstärkt entwicklungspolitische bzw. arbeitsmarktpolitische Elemente in die ‚externe Dimension‘ der Migrationspolitik einzubauen (vgl. Kapitel 5).

Die unterschiedlichen Elemente der externalisierten Migrationskontrolle können nach Aubarell et al. einerseits in die restriktive Politik der ‚Remote Control‘, andererseits in den liberaleren ‚Root Causes‘-Ansatz unterteilt werden. Schematisch können diese beiden Ansätze folgendermaßen dargestellt werden:

¹³ Als Kosten können sowohl tatsächliche Ausgaben gelten, als auch politische Einbußen der handelnden Akteure usw.

„Remote Control“-Ansatz	„Root Causes“-Ansatz
Sicherheitsfokus	Entwicklungsfokus
Reaktiv (Migration soll abgewehrt werden)	Pro-Aktiv (Ursachen von Migration sollen präventiv bekämpft werden)
Politik wirkt restriktiv	Politik wirkt innovativ

(Quelle: Aubarell/Zapata-Barrero/Aragall 2009: 15)

Trotz aller Unterschiede der beiden Ansätze liegt doch beiden die Prämisse zu Grunde, dass Migration grundsätzlich kontrolliert werden muss und eine potenzielle Bedrohung darstellt. Dass sich beide Ansätze keinesfalls widersprechen wird zudem dadurch klar, dass sie nebeneinander zwei Seiten *einer* Migrationspolitik der Europäischen Union darstellen. Die Mobilitätspartnerschaften sind ein gutes Beispiel für ein Politikinstrument, das sowohl restriktive, als auch liberale Zugänge zur Migrationspolitik umfasst.

Außerdem sollten die veränderte Rhetorik und die Schaffung von bestimmten Anreizen nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Migrationspolitik der EU immer noch vor allem überwiegend restriktiv geprägt ist und der Bekämpfung irregulärer Migration gegenüber allen anderen Zielen – welche häufig vor allem dazu dienen, erstere effektiver zu steuern – höchste Priorität eingeräumt wird:

“Externalisation of the EU can be understood as the reproduction of the internal migration policy at the external level, which entail burden-sharing in the policing of European borders with bordering countries, and the setting up of migration management policies in countries of origin, particularly concerning illegal migration, in line with European interests. This implies downgraded interest in development and cooperation for legal migration” (Aubarell/Zapata-Barrero/Aragall 2009: 10).

Während etwa Asylfragen zunehmend auf Nachbarstaaten der EU übertragen werden und Migrationskontrolle einen Schwerpunkt in der externalisierten Migrationspolitik einnimmt, gelingt es der EU nicht, einen gemeinsamen Rahmen für legale (Arbeits-) Migration zu schaffen (vgl. ebd.).

Im Folgenden sollen zentrale Stufen der Externalisierung unionseuropäischer Migrationspolitik beschrieben werden und insbesondere die Entwicklung von einer rein restriktiv verstandenen Politik zu einem umfassenderen Ansatz des Migrationsmanagement nachgezeichnet werden.

4.2. Die Externalisierung der unionseuropäischen Migrationspolitik

Obwohl seit dem Tampere Programm 1999 Bestrebungen einer Externalisierung der Migrationskontrolle der EU eine neue Dimension erreichten, lassen sich auch schon früher Versuche einer Auslagerung feststellen.

Schon 1987 erwähnte das Europäische Parlament in einer Resolution die Notwendigkeit der Zusammenarbeit mit Drittstaaten, um Migrationsursachen zu bekämpfen und in den 1990er Jahren forderten sowohl das Europäische Parlament als auch die Kommission, dass „die Ziele der unionseuropäischen Migrationspolitik in die gesamte Außenpolitik der EU eingebunden werden müssen“ (Schwartz 2011: 97).

Bereits 1992 sprach der Rat der Europäischen Union in seiner „Declaration on Principles of Governing external aspects of Migration Policy“ von der Wichtigkeit einer Analyse der Immigrationsgründe sowie von Möglichkeiten zu deren Beseitigung, was einem „Root Causes approach“ entspricht (vgl. Aubarell/Zapata-Barrero/Aragall 2009: 15). Es wurden dafür unterschiedliche Elemente des ‚Root Causes‘-Ansatzes vorgeschlagen, wie beispielsweise Konfliktprävention und Friedenssicherung, Flüchtlingsschutz und Flüchtlingsaufnahme vorwiegend in der Herkunftsregion, Wirtschafts- und Handelsliberalisierung, Entwicklungshilfe, Bekämpfung irregulärer Migration, Rückübernahmeabkommen und zwischenstaatliche Kooperationen im Falle größerer Migrationsströme (vgl. ebd.).

Zugleich begann auch eine „Regionalisierung“ der Migrationspolitik, die darauf ausgerichtet war, die Ursachen von Migration bereits in der Herkunftsregion zu bekämpfen (vgl. Schwartz 2011: 97). Ein Beispiel für diese frühe Phase der Externalisierung und Regionalisierung der Migrationspolitik stellt die Budapest Gruppe dar, welche 1993 von Deutschland initiiert wurde und sich bis heute, unter Beteiligung von InnenministerInnen aus 40 Staaten sowie internationalen Organisationen, mit den Themenbereichen Grenzschutz und Bekämpfung irregulärer Migration beschäftigt. Anfangs lag der regionale Fokus auf den östlichen Nachbarstaaten der EU, nach deren Beitritt zur Union im Jahr 2004 verschob sich der Fokus noch weiter östlich auf die neuen Nachbarstaaten der EU und darüber hinaus (vgl. Lavenex 2006: 339).

Im Dezember 1998 wurde vom Rat, nach einem Vorschlag der Niederlande, die ‚Hochrangige Arbeitsgruppe für Asyl und Migration‘ (HAAM) gegründet, welche damit beauftragt war „säulenübergreifende Aktionspläne für Herkunfts- und Transitländer von Asylbewerbern und Zuwanderern auszuarbeiten“ (Hochrangige Arbeitsgruppe o. J.; vgl. Lavenex/Kunz 2008: 444).

Im Jahr 1999 begrüßte der Europäische Rat von Tampere die Aktionspläne der HAAM und sprach von der Notwendigkeit einer „Partnerschaft mit Herkunftsländern“, um „die illegale Einwanderung an ihrer Wurzel zu bekämpfen“ (Europäischer Rat 1999). Damit erreichte die Externalisierung der unionseuropäischen Migrationspolitik eine neue Ebene, die sich in den Folgejahren noch intensivierte.

So wurde im Jahr 2001 der ‚5+5 Dialog‘ für den westlichen Mittelmeerraum wiederaufgenommen, der ähnliche Ziele wie die Budapest Gruppe verfolgt, zusätzlich aber auch verstärkt Entwicklung- und Integrationsfragen mit einbezieht (vgl. Lavenex 2006: 339).

Der Europäische Rat von Sevilla stellte ein Jahr später die explizite Forderung auf „Maßnahmen der Migrationskontrolle mit den Außenbeziehungen der EU zu verbinden“ (Schwiertz 2011: 97). Alle „geeigneten Instrumente im Rahmen der Außenbeziehungen“ seien zu nutzen um effektiv irreguläre Migration zu bekämpfen, daher sollte „in allen künftigen Kooperations- oder Assoziationsabkommen bzw. vergleichbaren Abkommen, die die Europäische Union oder die Europäische Gemeinschaft mit gleich welchem Land schließt, eine Klausel über die gemeinsame Steuerung der Migrationsströme sowie über die obligatorische Rückübernahme im Falle der illegalen Einwanderung aufgenommen“ (Europäischer Rat 2002: 10) werden.

Im Unterschied zu früheren Migrationsklauseln sollten diese nun mit der gesamten Union anstatt nur mit einzelnen Mitgliedstaaten abgeschlossen werden: „The handling of readmission clauses changed in so far as there is now an obligation to negotiate a supplementary treaty with the entire Community, not just individual member states. [...] such clauses are mandatory“ (Lavenex/Kunz 2008: 445).

Ebenfalls im Jahr 2002 sprach sich der damalige britische Premierminister Tony Blair in einem Paper mit dem Titel ‚Secure Borders, Safe Havens‘ für eine Vorverlagerung von Auffang- und Internierungseinrichtungen entlang der Transitwege von afrikanischen MigrantInnen aus (Kasperek/Hess 2010: 9). Der Plan, Asylanträge im Ausland zu stellen, stieß bei vielen EU-Vertretern zwar durchaus auf Zustimmung, und fand auch Eingang in das Haager Programm, er stand jedoch in deutlichem Widerspruch zu grundlegenden völkerrechtlichen und asylrechtlichen Grundsätzen und stieß damit auf heftige Kritik von Menschenrechtsorganisationen und WissenschaftlerInnen. Beispielsweise kritisierte Sandra Lavenex die Auslagerung zentraler menschenrechtlicher Verpflichtungen liberaler Demokratien: „The physical admission of asylum seekers is contracted out to less liberal and democratic third countries where the economic, social and political costs of granting refuge are seen to be relatively lower“ (Lavenex 2006: 344). Beschränkungen, die sich aus den

verfassungsrechtlichen Bestimmungen der EU-Mitgliedstaaten ergeben, können durch Externalisierung umgangen werden, um Migration (vermeintlich) effektiver zu steuern.

4.2.1. Instrumente der Externalisierung

Das wohl wichtigste Instrument der externalisierten Migrationskontrolle stellt die unionseuropäische Visapolitik dar, deren Rechtsgrundlage Artikel 62 Nummer 2b EGV ist. Die Verordnung des Rates aus dem Jahr 2001 (Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates vom 15. März 2001) enthält eine extensive Liste visumspflichtiger Staaten, sowie eine weitaus kürzere Liste von Staaten, die von der Visumspflicht befreit sind. Im Jahr 2010 trat der „Visakodex der Gemeinschaft“ (Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2009) in Kraft, der allgemeine Regeln für die Visavergabe enthält, die bis dahin im SDÜ enthalten waren (vgl. Schwiertz 2011: 98).

Die Voraussetzungen für den Erhalt eines Visums sind oft sehr schwer zu erfüllen, so dass eine legale Einreise in die EU für viele Menschen nicht möglich ist. Es liegt an den einzelnen MigrantInnen, überzeugend darzulegen, dass sie kein Sicherheitsrisiko darstellen und zur Rückkehr bereit sind. Gelingt dies, wie in vielen Fällen, nicht, wird dem (legalen) Migrationsvorhaben schon im Herkunftsland ein Ende gesetzt. Aus diesem Grund kann die Visumpolitik als „Policing at a Distance“ bezeichnet werden: „die europäischen Konsulate und Botschaften im Ausland“ übernehmen „die Aufgaben der ‚inneren Sicherheit‘“ und werden so zu „vorgelagerten Grenzposten der EU [...], die aufgrund von Risikoanalysen darüber entscheiden, wer legal einreisen darf und wer nicht“ (ebd.: 98).

Andere Maßnahmen der externalisierten Migrationskontrolle sind die von FRONTEX ausgeführten Einsätze außerhalb des unionseuropäischen Territoriums – darunter auch auf internationalen Gewässern – welche zum Ziel haben MigrantInnen schon vor der Übertretung der Grenze aufzugreifen und den Grenzübertritt so zu verhindern (vgl. ebd.: 99). Eine der umstrittensten Maßnahmen der Externalisierungspolitik ist die Errichtung von Flüchtlingslagern in Drittstaaten, welche zum Teil von dem UNHCR verwaltet werden (vgl. Lavenex 2006: 343). Ist der Grenzübertritt trotz der externalisierten Grenzkontrollen erfolgreich, beteiligt sich FRONTEX an der Koordination und Durchführung von Sammelabschiebungen ‚illegaler‘ MigrantInnen in ihre Herkunftsländer bzw. in Transitstaaten (vgl. ebd.).

Die Bereitschaft von Drittstaaten, abgeschobene MigrantInnen – seien es eigene oder fremde StaatsbürgerInnen – wiederaufzunehmen, ist jedoch keinesfalls immer gegeben, weshalb die EU und ihre Mitgliedstaaten bemüht sind, unionseuropäische oder bilaterale Rückübernahmeabkommen abzuschließen. Der Abschluss und die Durchsetzung dieser Abkommen gestaltet sich oft schwierig, da diese in erster Linie den Interessen der abschiebenden Staaten dienen, weshalb entsprechende Anreize für Drittstaaten geschaffen werden müssen um die Unterzeichnung zu begünstigen (vgl. Schwiertz 2011: 99f).

4.2.2. Strategien der Externalisierung

Die Übernahme der EU-Migrationspolitik und die Unterzeichnung von Rückübernahmeabkommen stehen, aus unterschiedlichen Gründen, oft nicht auf der politischen Agenda der Drittstaaten: teilweise wird befürchtet durch die Einführung restriktiverer Migrationskontrollen selbst zum Einwanderungsland zu werden, vor allem aber profitieren die Herkunftsländer häufig von Rücküberweisungen der irregulären MigrantInnen. Oft ist es daher der öffentliche Druck in den Drittstaaten, der RegierungsvertreterInnen die migrationspolitische Kooperation mit der EU kritisch betrachten lässt (vgl. Hess/Karakayali 2007: 43; vgl. Schwiertz 2011: 100). Die strategische Bedeutung vieler Drittstaaten für die unionseuropäische Migrationspolitik stärkt zudem ihre Verhandlungsmacht. Dies wird als ‚Boomerang-Effekt‘ bezeichnet: „One boomerang effect can be seen in the fact that countries of transit and origin themselves more and more play the ‘migration card’ in international and economical negotiations“ (Hess 2008: 5; vgl. Tsianos/Ibrahim 2009).

Aus diesen Gründen setzt die EU auf unterschiedliche Strategien, um Drittstaaten möglichst effektiv in ihr Migrationsmanagement einzubinden.

EU-Beitritt

Eine wichtige Strategie stellte in den letzten Jahren die EU-Erweiterung dar. Beitrittsländer verpflichteten sich dazu, den Schengen-Acquis zu übernehmen und sich so der EU-Migrationspolitik anzupassen (vgl. Lavenex 2006: 334). Mit der „Osterweiterung“ der EU 2004 und insbesondere durch die Erweiterung des Schengenraums im Jahr 2007 entstand zudem eine „Puffer Zone“ bzw. ein „cordon sanitaire“ um die Kernstaaten der Gemeinschaft (vgl. Kasparek/Hess 2010: 11). Auch potenzielle Beitrittskandidaten, deren Beitritt noch sehr ungewiss ist, werden so in das Migrationsmanagement der EU eingebunden (vgl. Lavenex 2006: 335).

Europäische Nachbarschaftspolitik und andere Regionalprogramme

Staaten, für die ein EU-Beitritt nicht in Frage kommt, werden durch diverse Regionalprogramme in die EU-Migrationspolitik integriert (vgl. Europäische Kommission 2002: 19).

Besonders im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) wird die Externalisierungspolitik vorangetrieben (vgl. Lavenex 2006: 334), in deren Rahmen auch die Mobilitätspartnerschaften mit Moldawien, Georgien, Armenien und Marokko umgesetzt werden und die als ‚Laboratorium‘ gilt, in dem verschiedene neue Ansätze des Migrationsmanagements ausprobiert werden können (vgl. ebd.: 345). Bis 2007 existierten mehrere unabhängige Regionalprogramme: MEDA (Mittelmeerraum), TACIS (Osteuropa, Zentralasien) und CARDS (Balkanstaaten), seither werden diese einheitlich im Rahmen der ENP verwaltet (vgl. Schwiertz 2011: 101).

Mithilfe der ENP sollen in Drittstaaten europäische Normen eingeführt werden, ohne diesen die Perspektive eines Beitritts anzubieten:

„Dabei sind Erweiterung und ENP zwei Seiten ein und derselben Medaille: Auf beide wird das Konzept der Good Governance angewandt; in beiden Fällen ist Konditionalität die wichtigste Grundlage der Kooperation. Zuspitzen lässt sich die Politik der EU auf die Losung des ehemaligen Kommissionspräsidenten Prodi ‚Alles außer Institutionen‘. Wie die Länder der Erweiterung sollen sich auch die ENP-Länder dem *Acquis Communautaire*, den gemeinsamen Besitzstand der Union, annähern. Im Gegensatz zu jenen erhalten sie aber keinerlei Mitsprache in den europäischen Institutionen“ (Striethorst 2011: 4).

Im Rahmen der ENP soll so besonders enge Zusammenarbeit erzielt werden, um die Interessen der EU in Osteuropa durchzusetzen: „[The ENP] opens the perspective for the furthest possible association below the threshold of membership. At the same time, it expects cooperation by the neighbouring countries in addressing common security challenges“ (Lavenex 2006: 344). Politische und wirtschaftliche Stabilität gehören zu den zentralen Zielen der ENP (vgl. Striethorst 2011: 4).

Primärrechtlich basiert die ENP auf der "Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), auf der Assoziierungspolitik der EG und seit dem Lissabon-Vertrag auf Art. 8 EUV [Nachbarschaftspolitik]“ (Striethorst 2011: 3). In mehrjährigen Aktionsplänen sollen die zwischen den Partnerstaaten gemeinsam vereinbarten Ziele umgesetzt werden (vgl. ebd.).

Als schwierig erweist sich die „große geographische Ausdehnung“ (ebd.) der ENP¹⁴, die auf einen Interessenskonflikt zwischen den westlichen und östlichen Mitgliedsstaaten beruht, der die gleichmäßige Einbindung von südlichen und östlichen Nachbarstaaten zur Folge hatte (vgl. ebd.).

Im Jahr 2009 wurde auf Initiative von Schweden und Polen die ‚Östliche Partnerschaft‘ gestartet, um der Undifferenziertheit der ENP entgegenzuwirken. Im Vergleich zur ENP ist der Stellenwert der Östlichen Partnerschaft aber gering, wie unter anderem an den zur Verfügung gestellten Fördermitteln ersichtlich wird: „Bis zum Jahr 2013 können gerade einmal 600 Millionen Euro für Projekte in den so genannten „Partnerländern“ ausgegeben werden. Zum Vergleich: Der ENP stehen für den aktuellen Förderzeitraum etwa 12 Milliarden Euro zur Verfügung“ (ebd.).

Die Externalisierung der Migrationskontrolle beschränkt sich jedoch nicht auf die Nachbarstaaten der EU, sondern reicht bis nach Lateinamerika und China (vgl. Schwiertz 2011: 101; vgl. Europäische Kommission 2006a: 5).

Eine andere Möglichkeit der Externalisierung ist die Verbindung von Rückübernahmeabkommen mit Erleichterungen bei der Visavergabe. Beispielsweise gelang es der EU im Jahr 2007 ein Rückübernahmeabkommen mit Russland abzuschließen, da als Gegenleistung die Erteilung von Visa für den Schengenraum erleichtert wurde (vgl. Schwiertz 2011: 101)¹⁵.

Die Externalisierungspolitik der EU soll zudem mit anderen Bereichen der Außenpolitik verbunden werden. Schon das im Jahr 2000 unterzeichnete Cotonou-Abkommen der EG mit den AKP-Staaten¹⁶ enthält in Artikel 13 den Abschluss von Rückübernahmeabkommen, obwohl es sich eigentlich um einen entwicklungs- und handelspolitischen Vertrag handelt (vgl. ebd.). Die Mobilitätspartnerschaft mit Kap Verde wurde im Rahmen des Cotonou-Abkommens unterzeichnet.

¹⁴ Die ENP umfasst: Algerien, Armenien, Aserbaidshan, Weißrussland, Ägypten, Georgien, Israel, Jordanien, den Libanon, Libyen, Moldawien, Marokko, die besetzten palästinensischen Gebiete, Syrien, Tunesien sowie die Ukraine (vgl. Europäische Nachbarschaftspolitik).

¹⁵ Bisher wurden derartige Abkommen mit Armenien, Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kap Verde, Mazedonien, Georgien, Moldawien, Montenegro, Russland, Serbien und der Ukraine abgeschlossen (vgl. IP/13/1184).

¹⁶ Zu den AKP-Staaten zählen insgesamt 79 Staaten in Afrika, in der Karibik und im Pazifik, zu denen die EU privilegierte Beziehungen unterhält (vgl. Zusammenfassung der EU-Gesetzgebung).

Wichtige Instrumente der Externalisierungspolitik sind schließlich auch Abkommen, die außerhalb des EU-Rahmens geschlossen werden. Dazu zählen sowohl bilaterale Abkommen zwischen einzelnen Mitgliedstaaten und Drittstaaten, aber auch multilaterale Abkommen wie der von der „Budapester Prozess“ des ICMPD oder der von der „5+5 Dialog“ der IOM (vgl. Schwiertz 2011: 102).

Zudem behält sich die Europäische Kommission vor, bei fehlender Kooperation der Drittstaaten, Maßnahmen über NGOs „und sonstige zivilgesellschaftlichen Akteure, ohne Zustimmung der Regierung zu finanzieren“ (Europäische Kommission 2006a: 15; vgl. Schwiertz 2011: 103).

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Externalisierung der Migrationskontrolle eine relativ effektive Möglichkeit darstellt, Migrationsströme in die EU zu begrenzen. Die EU musste allerdings erkennen, dass eine einseitige Durchsetzung restriktiver Migrationspolitik in den Drittstaaten nicht dazu geeignet ist, diese erfolgreich in ihr Migrationsmanagement einzubinden, weshalb bestimmte Gegenleistungen für die Kooperation geboten werden müssen. Das Scheitern der Abschottungspolitik wurde spätestens durch den Tod mehrerer Menschen beim Versuch über die spanischen Enklaven Ceuta und Mellila in die EU zu gelangen, ersichtlich, was die EU dazu veranlasste, zunehmend ‚liberale‘ Elemente in die externalisierte Migrationspolitik einzubauen, wie es etwa im ‚Gesamtansatz zur Migrationsfrage‘ zum Ausdruck kommt, welcher im nächsten Kapitel behandelt wird.

5. Beginn der ‚Partnerschaftlichen Zusammenarbeit‘: Vom ‚Gesamtansatz zur Migrationsfrage‘ zu den Mobilitätspartnerschaften

5.1. Die Ereignisse in Ceuta und Melilla als Wendepunkt der unionseuropäischen Migrationspolitik

Im Herbst 2005 schafften es ungefähr tausend MigrantInnen innerhalb nur weniger Tage, die Grenzzäune der spanischen Exklaven Ceuta und Melilla im nördlichen Afrika zu überwinden. Bei diesem „Flüchtlingsansturm“ kamen 14 Menschen ums Leben und hunderte weitere wurden verletzt, was seitens der europäischen Medien als „humanitäre Katastrophe“ wahrgenommen wurde (vgl. Schwiertz 2011: 142).

Die Europäische Kommission bedauerte in einer Pressemitteilung die „tragischen Ereignisse“, ohne dabei die Verantwortung für diese zu übernehmen. Vielmehr sprach sie von der Notwendigkeit einer Verstärkung der bisherigen migrationspolitischen Maßnahmen (vgl. ebd.: 143).

Gleichzeitig wurde durch die Ereignisse von Ceuta und Melilla aber das Scheitern der unionseuropäischen Abschottungspolitik deutlich. Franco Frattini, der damalige EU-Kommissar für Justiz, Freiheit, und Sicherheit, meinte in diesem Zusammenhang in einem Zeitungsinterview, Europa könne sich nicht mehr wie bisher durch einen Stacheldrahtzaun gegen den Migrationsdruck wehren, denn „die Festung ist gefallen“ (ebd.; vgl. Bendel 2006: 123)¹⁷.

Insofern gelten die Ereignisse von Ceuta und Melilla vielen als Wendepunkt der unionseuropäischen Migrationskontrolle. Eine Migrationspolitik, die lediglich auf die Bekämpfung illegaler Einwanderung fokussierte, erschien vor diesem Hintergrund als nicht sinnvoll. Die einseitige Orientierung der Migrationspolitik wurde als „Policy Failure“ wahrgenommen, die weder zu einer effektiven Kontrolle irregulärer Zuwanderung führte, noch dazu in der Lage war, humanitäre Katastrophen an den Grenzen der EU zu verhindern (vgl. Bendel 2006: 130).

¹⁷ Die europäische Migrationspolitik war schon ein Jahr zuvor in heftige Kritik geraten, nachdem die „Cap Anamur“ nach der Rettung von 37 MigrantInnen am 20. Juni 2004 drei Wochen in keinen europäischen Hafen einlaufen durfte, was auch damals medial als „humanitäre Katastrophe“ präsentiert wurde. Der damalige deutsche Innenminister Otto Schily griff einen Monat später den britischen Vorschlag der Errichtung von „Auffanglagern für Asylwerber in Nordafrika“ wieder auf, um in Zukunft die Möglichkeit zu haben „Flüchtlinge aus Seenot zu retten ohne dabei einen Anreiz für weitere Überfahrten zu geben“ (Schwiertz 2011: 142).

Außerdem kam es im selben Jahr, durch den Vertrag von Nizza und die Einführung des Verfahrens der qualifizierten Mehrheit, zu einer Kompetenzverteilung in Teilen der Migrationspolitik, was einer Änderung der bisherigen Migrationspolitik zuträglich schien, da es das bisherige ‚Venue Shopping‘ der Innen- und Justizministerinnen herausforderte:

„Letztere nutzten häufig genug den Mangel an Öffentlichkeit in ihren Verhandlungen aus, um in Brüssel Entscheidungen durchzusetzen, die ihnen zu Hause verwehrt waren, um diese dann im eigenen Heimatland als ‚Brüsseler Oktroy‘ hinzustellen. Wenn nach und nach ein dem Parlament zugängliches Verfahren ohne die klassische Blockademöglichkeit im Rat eingeführt wird, lassen sich diese Verfahrensänderungen möglicherweise auch in Veränderungen der Politikinhalte umsetzen – etwa in Richtung auf eine liberalere, umfassendere Migrationspolitik“ (ebd.: 131).

Einige Wochen nach den Ereignissen in Ceuta und Melilla, am 27. Oktober 2005, fand in Hampton Court, unter britischer Ratspräsidentschaft, ein informelles Treffen der Innen- und JustizministerInnen der EU-Mitgliedstaaten statt, bei dem der damalige französische Premierminister Villepin und der spanische Regierungschef Zapatero einen Entwurf für ein „globales Einwanderungsprogramm“ vorlegten, der Unterstützung von fast allen anderen Mitgliedstaaten erhielt (vgl. Schwiertz 2011: 145). Im Entwurf wurden Ideen des Rates von Tampere wieder aufgegriffen, Migrationspolitik solle als „Querschnittpolitik“ begriffen werden, die sowohl sicherheitspolitische als auch entwicklungspolitische Aspekte umfassen müsse (vgl. Bendel 2006: 129). Die Europäische Kommission legte daraufhin das Aktionsprogramm „Vorrangige Maßnahmen zur Lösung von Migrationsproblemen: Erste Folgemaßnahmen nach Hampton Court“ (Europäische Kommission 2005b) vor, in dem festgestellt wurden, dass „die jüngsten Ereignisse in Ceuta und Melilla und die Situation in Lampedusa und Malta sowie auf einigen griechischen Inseln ein eindeutiges Indiz dafür [sind], dass ein dringender Handlungsbedarf besteht“ (ebd.: 3). Gleichzeitig wurden die Vorteile eines gut geplanten Migrationsmanagement hervorgehoben: „Wenn die Migration gut gesteuert wird, kann sie sowohl für die EU als auch für die Herkunftsländer von Nutzen sein“ (ebd.).

5.2. Migration und Entwicklung

Wenige Tage nach den Grenzübertritten in Ceuta und Melilla fuhr der damalige spanische Außenminister nach Rabat, um mit seinem marokkanischen Pendant, die „erste euro-afrikanische Ministerkonferenz zu Migration und Entwicklung“ (Schwartz 2011: 144) zu planen. Die Konferenz fand am 11. Juli 2006 statt und mündete in der „Rabat Declaration“ in welcher von einem partnerschaftlichen Migrationsmanagement die Rede war. Kooperationen im Grenzschutzbereich wurden dabei mit entwicklungs- und arbeitsmarktpolitischen Ansätzen verbunden (vgl. ebd.). Entwicklungshilfe sollte nun auf der einen Seite präventiv – beispielsweise durch die Schaffung von Arbeitsplätzen – auf der anderen Seite konditionierend, als Gegenleistung für die Kooperation der Herkunfts- und Transitländer im Kampf der Europäischen Union gegen irreguläre Migration eingesetzt werden. Im November desselben Jahres fand eine weitere Ministerkonferenz zu Migration und Entwicklung in Tripolis statt, bei der Franco Frattini und Louis Michel, der damalige EU-Kommissar für Entwicklung und humanitäre Hilfe, erstmals gemeinsam auftraten (vgl. Janicki/Böwing 2010: 131). Es wurde damit klar, dass die Verbindung von Migration und Entwicklung, im Sinne eines ‚Migration-Development-Nexus‘ endgültig in die externe Migrationspolitik der EU Eingang gefunden hat.

Der Begriff ‚Migration-Development-Nexus‘ wurde erstmals im Jahr 2002 verwendet um einen Paradigmenwechsel bei der Konzeptionalisierung des Verhältnisses von Entwicklung und Migration zu beschreiben (vgl. Nyberg-Sorensen/Hear/Engberg-Pedersen 2002). Lange Zeit wurde Migration entweder als Effekt mangelnder Entwicklung¹⁸ begriffen oder als Faktor, der sich – aufgrund der Abwanderung von Humankapital (‚Brain Drain‘) – negativ auf Entwicklungsbestrebungen auswirkte (vgl. Weinar 2008: 8). Im ‚Migration-Development-Nexus‘ wird Migration nun selbst zu einem Werkzeug, das zur Entwicklung beitragen kann und soll. MigrantInnen werden so zu ‚EntwicklungsakteurInnen‘, die beispielsweise durch Rücküberweisungen oder ‚Brain Circulation‘ zur Entwicklung ihres Herkunftslandes beitragen sollen (vgl. Lavenex/Kunz 2008: 441), wobei sowohl Herkunfts- als auch Zielländer von Migration profitieren sollen: „the nexus between development and migration is actively

¹⁸ Die Annahme, dass ein Entwicklung zu einer Reduktion von Migration führt, ist nicht unumstritten und wird unter anderem von Guiraudon und Joppke kritisiert: „First it is not a lack of development, but development itself that pushes migration; development dislocates people and creates the aspirations and cognitive horizons that make them ready for moving“ (Guiraudon/Joppke 2001: 3).

sought in an attempt to maximize the gains from international migration for both sending and receiving countries“ (ebd. : 440).

Die Idee der Nutzung von Migration für Entwicklung ist dabei nicht ganz neu. Die IOM verknüpfte schon seit Beginn ihres Bestehens Migration mit Entwicklung, war damit auf der internationalen Ebene aber lange Zeit ein Einzelfall (vgl. Lavenex/Kunz 2008: 446f). Erst in den 1990er Jahren verlegte sich der Fokus auf Rücküberweisungen¹⁹. Seit der Jahrtausendwende wurde Migration immer häufiger in Verbindung mit Entwicklung diskutiert, wie beispielsweise auf der „Making the Best of Globalization: Migrant Worker Remittances and Micro-Finance“ Konferenz der ILO im Jahr 2000 oder durch die Errichtung der Global Commission on International Migration (GCIM) im Jahr 2003, deren Aufgabe es war, die Verknüpfungen zwischen Migration und anderen Politikbereichen, unter anderem Entwicklung, zu analysieren und Strategien auszuarbeiten, wie diese am besten zu nutzen wären. Die GCIM betonte in einem Bericht dabei ausdrücklich die potentiell positiven Auswirkungen von Migration auf Entwicklung. Kurz darauf griff auch die Weltbank das Thema Migration und Entwicklung auf, mit einem besonderen Fokus auf Rücküberweisungen (vgl. ebd.: 447).

Auf EU-Ebene war es im Jahr 2002 die Europäische Kommission, die in ihrer Mitteilung „Einbeziehung von Migrationsbelangen in die Beziehungen der Europäischen Union zu Drittländern“ (Europäische Kommission 2002) den Zusammenhang zwischen Migration und Entwicklung thematisierte. In dieser wird Entwicklung in erster Linie als Mittel begriffen um Migration zu steuern, indem Push-Faktoren bekämpft werden. Daneben werden aber auch die positiven Auswirkungen einer gut gesteuerten Migration und die entwicklungsfördernde Wirkung von Rücküberweisungen anerkannt (vgl. ebd.; vgl. Tsianos/Ibrahim 2009).

Drei Jahre später, in der Mitteilung „Migration und Entwicklung. Konkrete Leitlinien“ (Europäische Kommission 2005a), hat sich der Fokus geändert und es ist vermehrt von dem positiven Beitrag von Migration für Entwicklung die Rede: „Nach Auffassung der Kommission könnten die Entwicklungsziele durch die Verknüpfung von Migration und Entwicklung beträchtlich vorangebracht werden“ (ebd.: 2; Tsianos/Ibrahim 2009). Es werden vier Instrumente identifiziert, die zur Entwicklung beitragen sollen: Rücküberweisungen,

¹⁹ Auch die Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) nahm bereits in den 1990er Jahren den Punkt Migration in ihr Programm auf, wobei neben der Prävention von Migration durch Entwicklungshilfe auch die Versorgung von Flüchtlingen in Lagern, Rückführung oder die Ansiedlung von TransitmigrantInnen in den Transitländern zu den Zielen zählten (vgl. Düvell 2002: 85f).

Einbindung der Diaspora²⁰, Zirkuläre Migration und die Förderung von ‚Brain Circulation‘, sowie die Begrenzung der negativen Auswirkungen von ‚Brain Drain‘ (vgl. ebd.: 4ff; vgl. Lavenex/Kunz 2008: 450).

5.3. Der Gesamtansatz zur Migrationsfrage

Das Scheitern der bisherigen unionseuropäischen Migrationspolitik und die zunehmende Bedeutung des ‚Migration-Development-Nexus‘ führten schließlich zur Formulierung des ‚Gesamtansatz zur Migrationsfrage‘ (englisch: ‚Global Approach to Migration‘) Ende 2005, wodurch die Strategie eines umfassenden Migrationsmanagement zur offiziellen Politik der EU wurde:

„Das sichtbar gewordene Scheitern eines in erster Linie sicherheitsorientierten, auf Repression an den Außengrenzen setzenden Ansatzes und letztlich die Unkontrollierbarkeit der Migrationsbewegungen lieferten die Begründung für den Ende 2005 von der EU-Kommission vorgelegten ‚Gesamtansatz zur Migrationsfrage‘, der zu einer geographischen und strategischen Neuorientierung des Europäischen Migrationsregimes führte und als einer der zentralen Transformationsprozesse des Migrationsregimes gedeutet werden kann“ (Janicki/Böwing 2010: 129f).

Als eines der Ziele des Gesamtansatzes wurde die „Maximierung der Vorteile der legalen Migration für alle Partner“ (Europäischer Rat 2005: 9; Schwiertz 2011:103) genannt. Entsprechend der Idee eines ‚Migrationsmanagements‘ sollen unterschiedliche Migrationsformen derart gemeinsam geregelt werden, dass alle Beteiligten profitieren, wobei auch der Nexus von Migration und Entwicklung einbezogen wird (vgl. ebd.: 15).

Durch den ‚Gesamtansatz zur Migrationsfrage‘ wurde so die „Externalisierung der notorisch provisorischen und transinstitutionell vernetzten Migrationspolitik der EU“ (Schwiertz 2011: 103) in einem umfassenden Rahmen zusammengefügt.

²⁰ Die Zugehörigkeit zur Diaspora wird dabei von der Kommission sehr weit gefasst: “For the purposes of this Communication, we use a broad definition of the diaspora. The diaspora from a given country therefore includes not only the nationals from that country living abroad, but also migrants who, living abroad, have acquired the citizenship of their country of residence (often losing their original citizenship in the process) and migrants’ children born abroad, whatever their citizenship, as long as they retain some form of commitment to and/or interest in their country of origin or that of their parents. In some extreme cases, such as the Chinese diaspora, people may still feel part of a country’s diaspora even though their family has been living in another country for several generations.” (Europäische Kommission 2005a: 24; vgl. Weinar 2008: 12).

In den Folgejahren wurde der Gesamtansatz zur Migrationsfrage in mehreren Mitteilungen sowie im Stockholmer Programm und dem dazugehörigen Aktionsplan weiter entwickelt: „Unsere Antwort auf diese globale Herausforderung erfordert eine echte Partnerschaft mit Herkunfts- und Transit-Drittstaaten und die Einbeziehung aller migrationspolitischen Fragen in einen umfassenden politischen Rahmen. Der Gesamtansatz zur Migrationsfrage wird also weiterhin verfolgt und umgesetzt“ (Europäische Kommission 2010: 9).

Zudem wurde durch den ‘Gesamtansatz zur Migrationsfrage’ das Konzept der Mobilitätspartnerschaften vorbereitet, welche ein zentrales Instrument des ‘Global Approach’ darstellen: „The partnerships are comprehensive and balanced offering actions in all the major areas of the Global Approach: migration and development, legal migration and illegal migration” (Europäische Kommission 2009b: 2).

5.4. Deutsch-Französische Initiative für eine neue Migrationspolitik

Bei einem informellen Treffen der InnenministerInnen der sechs größten EU-Mitgliedstaaten²¹ in Stratford-upon-Avon am 26. Oktober 2006 präsentierten die damaligen Innenminister Deutschlands und Frankreichs, Wolfgang Schäuble und Nicolas Sarkozy die „Deutsch-Französische Initiative für eine neue europäische Migrationspolitik“ (vgl. Carrera/Hernández i Sagrera 2009: 11; vgl. Schwiertz 2011: 146). In diesem Strategiepapier wurde zum ersten Mal das Konzept Mobilitätspartnerschaften erwähnt.

Das Paper kann auf der einen Seite als Plädoyer für eine restriktivere Einwanderungspolitik der EU gelesen werden, indem sich die beiden Innenminister unter anderem für einen verschärften Grenzschutz, den Abschluss von Rückübernahmeabkommen und gegen Legalisierungen irregulärer MigrantInnen aussprechen (vgl. Deutsch-Französische Initiative für eine neue europäische Migrationspolitik: 2).

Neben diesen repressiven, auf Sicherheit fokussierten Maßnahmen werden jedoch auch die Förderung temporärer Arbeitsmigration sowie die Notwendigkeit einer Verknüpfung von Migrations- und Entwicklungspolitik, als notwendige Bestandteile einer erfolgreichen Migrationspolitik erwähnt.

²¹ Spanien, Polen, Italien, Großbritannien, Frankreich, Deutschland (vgl. Follmar-Otto 2007: 7)

Zirkuläre Migration soll, wegen ihrer „positiven Entwicklungseffekte“ auf die Herkunftsstaaten, in Zukunft als bevorzugtes Instrument genutzt werden, um Zuwanderungsquoten zu erfüllen (sofern diese bestehen) (vgl. ebd.: 3). Zudem wird jedoch festgestellt, dass keine „ungesteuerte Zuwanderung in unsere Arbeitsmärkte und unsere Sozialsysteme“ (ebd.) gewünscht ist und die Kompetenz für die Steuerung der Arbeitsmigration bei den Nationalstaaten verbleiben muss, an deren Bedürfnisse sie angepasst werden soll (vgl. ebd.).

Betont wird die Notwendigkeit der Rückkehr, deren Gewährleistung – beispielsweise durch Abkommen mit den Herkunftsländern und durch Erleichterung der Rückkehr ins Herkunftsland – für den Erfolg der zirkulären Migration zentral ist (vgl. ebd.:4). Die Fehler der Gastarbeiterpolitik sollen nicht mehr wiederholt werden.

Schließlich sprechen sich die beiden Innenminister für die Bekämpfung der Flucht- bzw. Migrationsursachen in Herkunftsländern aus, welche durch die Verknüpfung von Migrationspolitik und Entwicklungszusammenarbeit erreicht werden soll (vgl. ebd.: 5). Diese kann im Rahmen von bilateralen „Partnerschaften für Migration und Entwicklung“ realisiert werden. Zusätzlich zu diesem bilateralen Ansatz wird die Europäische Kommission aufgefordert, den Rahmen für eine Europäisierung des Konzepts zu schaffen: „Wir bitten die Kommission, den rechtlichen und finanziellen Rahmen für den Abschluss solcher Partnerschaftsabkommen zwischen EU-Mitgliedstaaten und den Hauptherkunftsländern der Migranten zu klären und dem Rat ein Konzept für Entwicklungs-Partnerschaften vorzulegen“ (ebd.: 4f).

Einen Monat nach dem Ministertreffen bei dem die Deutsch-Französische Initiative vorgeschlagen wurde, stellte die Kommission in ihrer Mitteilung „Der Gesamtansatz zur Migrationsfrage nach einem Jahr: Schritte zur Entwicklung eines umfassenden europäischen Migrationskonzepts“ (Europäische Kommission 2006b) das Konzept der Mobilitätspakete als eines der Hauptziele im Bereich der legalen Migration vor (vgl. Reslow 2012a: 228; vgl. Schwiertz 2011: 147):

„Sobald bestimmte Bedingungen erfüllt sind, wie die Zusammenarbeit im Bereich der illegalen Zuwanderung und wirksame Rückübernahmeverfahren, könnte das Ziel sein, mit einer Reihe interessierter Drittländer Mobilitätspakete zu vereinbaren, die ihren Bürgern einen besseren Zugang zur EU ermöglichen würden. Die verschiedenen Formen der legalen Migration zwischen der EU und Drittländern müssen auf jeden Fall besser organisiert werden. Die Mobilitätspakete würden den großen Rahmen für die Steuerung solcher

Wanderungsbewegungen bilden und die von den Mitgliedstaaten und der Europäischen Gemeinschaft gebotenen Möglichkeiten miteinander verbinden; die vollständige Achtung der im Vertrag verankerten Kompetenzverteilung wäre gewährleistet“ (Europäische Kommission 2006b: 8).

Die Konditionalität der geplanten Pakete kommt an mehreren Stellen deutlich zum Ausdruck: „Im Rahmen breiterer ‚Pakete‘ können der Abschluss von Rückübernahmeabkommen, die engere Zusammenarbeit beim Problem der illegalen Zuwanderung und die Kooperation mit Blick auf einen gemeinsamen Grenzschutz Vorbedingungen für die erleichterte Visumserteilung sein“ (ebd.).

Zirkuläre Migration wird als Form der Arbeitsmigration als Möglichkeit gesehen ‚Brain Drain‘ entgegenzuwirken und durch ‚Brain Circulation‘ zudem zur Entwicklung der Herkunftsstaaten beizutragen (ebd.). Der Fokus liegt in der Mitteilung der Kommission insgesamt eher auf diesen entwicklungs- und arbeitsmarktpolitischen Potentialen zirkulärer Migration, anstatt, wie in der Deutsch-Französischen Initiative, auf der Vermeidung dauerhafter Einwanderung (vgl. Angenendt 2007: 1).

Die Vorschläge der Deutsch-Französischen Initiative und der Kommissionsmitteilung wurden in weiterer Folge in der Tagung des Europäischen Rates im Dezember 2006 und beim Ratstreffen der Justiz- und InnenministerInnen im Februar 2007 aufgegriffen.

Die Kommission wurde vom Europäischen Rat beauftragt bis Juni 2007 „ausführliche Vorschläge über die Verbesserung der legalen Migration zwischen der EU und Drittländern sowie zur Verbesserung der Information darüber vorzulegen“ (Follmar-Otto 2007: 7; vgl. Europäischer Rat 2006: 9). Damit wurde die Kommission erstmals seit dem Programm von Tampere aufgefordert, Vorschläge zur legalen Migration zu erarbeiten, wobei noch einmal betont wurde, dass die Kompetenz über die Steuerung legaler Migration letztlich bei den Mitgliedstaaten bleiben soll²² (vgl. ebd.; Carrera/Hernandez i Sagrera 2009: 13; vgl. Schwirtz 2011: 148). Das Konzept der Partnerschaft soll zudem „voll in die Politik der Europäischen Union im Bereich der Außenbeziehungen integriert sein“ (Europäischer Rat 2006: 8). Die angestrebten Partnerschaften sollten auf dem Gegenseitigkeitsprinzip beruhen, indem temporäre Arbeits- und Aufenthaltserlaubnisse und gegebenenfalls Quoten für den

²² „Unter Beachtung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten in diesem Bereich ist zu prüfen, wie sich legale Migrationsmöglichkeiten in die Politik der Union im Bereich der Außenbeziehungen eingliedern lassen, um hier zu einer ausgewogenen Partnerschaft mit Drittländern zu gelangen, die auf bestimmte Arbeitsmarktbedürfnisse von EU-Mitgliedstaaten abgestimmt ist; es wird nach Mitteln und Wegen gesucht, wie die zirkuläre und temporäre Migration erleichtert werden kann“ (Europäischer Rat 2006: 11).

Zugang zum Arbeitsmarkt einzelner EU-Mitgliedstaaten für die Zusammenarbeit der Herkunfts- und Transitländer bei der Bekämpfung irregulärer Migration und der Rücknahme eigener und fremder Staatsangehöriger gewährt werden sollten (vgl. Follmar-Otto 2007: 8).

5.5. Entstehung der Mobilitätspartnerschaften

Mit der Mitteilung der Kommission „Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten“ (Europäische Kommission 2007b) vom 17. Mai 2007 wurde der Aufforderung des Rates entsprochen. In der Mitteilung, die sich auf frühere Vorschläge der Kommission bezieht, werden Konzepte vorgestellt, die gleichzeitig legale Arbeitsmigration zwischen der EU und Drittstaaten – welche sowohl den Arbeitsmarkterfordernissen der EU als auch der Entwicklung der Herkunftsländer zu Gute kommen soll – erleichtern und unerwünschte Migration verhindern sollen (vgl. ebd.: 2). Konkret wird die „Entwicklung von Mobilitätspartnerschaften“ (ebd.: 3) vorgeschlagen, wobei auf die Mitteilung der Kommission „Der Gesamtansatz zur Migrationsfrage nach einem Jahr“ Bezug genommen wird. Die Mobilitätspartnerschaften sollen mit interessierten Drittstaaten abgeschlossen werden, „die sich aktiver Zusammenarbeit mit der EU bei der Steuerung der Migrationsströme, einschließlich der Bekämpfung illegaler Migration, verpflichten und die den Bürgern ihres Landes einen sicheren Zugang zum Hoheitsgebiet der EU gewährleisten wollen“ (ebd.).

Die Rechtsnatur der Mobilitätspartnerschaften wird in der Mitteilung nicht genau bestimmt, es wird jedoch ihre Vielschichtigkeit angesprochen, da die Partnerschaften Komponenten enthalten sollen, die zum Teil in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft und zum Teil in jenen der Mitgliedsstaaten fallen werden. Daher wäre auf diese Kompetenzverteilung zu achten, wie auch auf bereits bestehende rechtliche und politische Beziehungen zwischen den jeweiligen Drittstaaten, den Mitgliedsstaaten und der Gemeinschaft (vgl. ebd.).

Der Inhalt der Mobilitätspartnerschaften soll auf das jeweilige Drittland spezifisch zugeschnitten werden, dabei aber auch „sowohl dem derzeitigen Stand der Beziehungen zwischen der EU und dem betreffenden Drittland als auch dem allgemeinen Ansatz für dieses Land in den EU-Außenbeziehungen Rechnung tragen“ (ebd.: 4). Trotz dieser Spezifität der einzelnen Mobilitätspartnerschaften werden im Dokument mehrere Beispiele für mögliche „Verpflichtungen seitens der Drittstaaten“ aufgezählt:

- „Verpflichtung zur Rückübernahme eigener Staatsangehöriger und zur aktiven Zusammenarbeit bei deren Identifizierung“ (ebd.: 4).
- „Verpflichtung zur Rückübernahme – unter eindeutig festgelegten Umständen – von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen, die über das Hoheitsgebiet des betreffenden Landes in die EU gelangt sind, gegebenenfalls im Rahmen eines EG Rückübernahmeabkommens“ (ebd.).
- „Initiativen zur Verhinderung illegaler Migration durch gezielte Informationskampagnen“ (ebd.).
- „Anstrengungen zur Verbesserung der Grenzkontrollen und/oder Grenzverwaltung, gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit Mitgliedstaaten und/oder FRONTEX“ (ebd.).
- „Anstrengungen zur Verbesserung der Betrugs- oder Fälschungssicherheit von Reisedokumenten, ggfs. durch die Verwendung biometrischer Identifikatoren“ (ebd.).
- „Verpflichtung zur Zusammenarbeit und zum Informationsaustausch mit den zuständigen Behörden in den EU-Mitgliedstaaten, um die Zusammenarbeit im Bereich der Grenzverwaltung zu verbessern und so Sicherheitsrisiken im Zusammenhang mit internationalen Wanderungsströmen zu verringern“ (ebd.: 5).
- „Einzelmaßnahmen und -initiativen zur ernsthaften Bekämpfung des Schleuserunwesens und des Menschenhandels [...]“ (ebd.).
- „Verpflichtung zur Förderung produktiver Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeitsbedingungen und im allgemeineren Sinne Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen, um die Anreize für irreguläre Migration zu verringern“ (ebd.).

Auch die „Verpflichtungen seitens der EG und der teilnehmenden Mitgliedstaaten“ (ebd.) sollen spezifisch im Einzelfall festgelegt werden, dennoch werden Vorschläge gemacht, welche „Bessere Möglichkeiten der legalen Migration für Drittstaatsangehörige“ (ebd.), „Unterstützung von Drittländern bei der Entwicklung ihrer Fähigkeiten zur Steuerung legaler Migrationsströme“ (ebd.:6), „Maßnahmen zur Eindämmung der Braindrain-Gefahr und zur Förderung der zirkulären oder der Rückkehrmigration“ (ebd.: 7) sowie die „Verbesserung und/oder Erleichterung der Verfahren für die Erteilung von Kurzzeit-Visa für Drittstaatsangehörige“ (ebd.) umfassen. Die Verpflichtungen der EU-Mitgliedsstaaten werden jedoch eher von ihren Interessen abhängig gemacht, als die für Drittstaaten:

„Hinzu kommt, dass die Dimension, die interessierte Mitgliedstaaten möglicherweise in eine Mobilitätspartnerschaft einbringen wollen, von ihrem rechtlichen Rahmen (insbesondere ihren Rechtsvorschriften für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen), politischen Zwängen und Prioritäten abhängen wird“ (ebd.:4; Schwiertz 2011: 152).

Insbesondere bei der Arbeitsmigration ist der Arbeitskräftebedarf der Mitgliedstaaten entscheidend: gemäß dem „Grundsatz der Gemeinschaftspräferenz“ werden „EU-BürgerInnen gegenüber Drittstaatsangehörigen jedenfalls [...] bevorzugt“ (ebd.: 5).

Zirkuläre Migration

Einen zentralen Teil der Mitteilung macht die zirkuläre Migration aus, welche als „eine Form der Migration, die so gesteuert wird, dass sie einen gewissen Grad an legaler Mobilität (Hin und Zurück) zwischen zwei Ländern zulässt“ (ebd.: 9) verstanden wird. Sie wird als eine „glaubwürdige Alternative zur illegalen Zuwanderung“ (ebd.) gesehen und „als wichtige Wanderungsform anerkannt, die, gut gesteuert, Angebot und Nachfrage nach Arbeitskräften weltweit in Übereinstimmung bringen und dadurch zu einer effizienteren Verteilung der verfügbaren Ressourcen zum Wirtschaftswachstum beitragen kann“ (ebd.). Es wird aber auch erkannt, dass schlecht konzipierte Formen zirkulärer Migration zu einer dauerhaften Migration werden können, wodurch deren ursprüngliche Ziele nicht erreicht werden (vgl. ebd.).

Die Mitteilung unterscheidet im Folgenden zwischen zwei Formen der zirkulären Migration, die für die EU relevant seien. Zum einen ist das die „Zirkuläre Migration von in der EU ansässigen Drittstaatsangehörigen“ (ebd.), die Personen ermöglichen soll in ihrem Herkunftsland (oder einem anderen Drittstaat) eine Tätigkeit auszuüben, unter „Beibehaltung ihres Hauptwohnsitzes in einem Mitgliedstaat“ (ebd.). Zum anderen die „Zirkuläre Migration von in einem Drittstaat aufhältigen Personen“ (ebd.: 10) welche den umgekehrten Fall darstellt und Drittstaatsangehörige umfassen kann, die in der EU arbeiten, sich fortbilden, forschen oder anderen Tätigkeiten nachgehen wollen (vgl. ebd.). Voraussetzung ist, dass nach dem Beenden der jeweiligen Tätigkeit und dem Ablauf der dafür ausgestellten Genehmigung, eine Rückkehr ins Herkunftsland erfolgt. Es ist aber denkbar, dass den MigrantInnen die „Möglichkeit einer privilegierten Mobilität zwischen ihrem Herkunftsland und dem Mitgliedstaat, in dem sie zuvor ihren Wohnsitz hatten“ (ebd.: 10) eingeräumt wird, um die Rückkehrwilligkeit zu stärken. In der Mitteilung wird außerdem die „Schaffung eines rechtlichen Rahmens der EU zur Förderung der zirkulären Migration“ (ebd.) gefordert.

Das Konzept der zirkulären Migration scheint aber noch nicht vollständig definiert, weshalb die Kommission noch Konsultationen durchführen will: „Um das Konzept der zirkulären Migration und seiner praxisbezogenen Anwendung weiter zu entwickeln, wird die Kommission zunächst ein Konsultationsverfahren auf der Grundlage dieser Mitteilung starten, um die Ansichten und Erfahrungen anderer Gemeinschaftsorgane, der Mitgliedstaaten und der Interessenvertreter kennenzulernen“ (ebd.: 15).

Schließlich kündigt die Kommission an, Sondierungsgespräche mit interessierten Drittstaaten zu beginnen:

„Darüber hinaus wird die Kommission Sondierungsgespräche mit einer begrenzten Anzahl von Ländern führen, die an **Mobilitätspartnerschaften** [Hervorhebung im Original] potenziell interessiert und bereit sind, sich zur aktiven Zusammenarbeit mit der EU bei der Steuerung von Migrationsströmen, einschließlich der Bekämpfung der illegalen Migration in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit der EU, insbesondere in den Bereichen Rückübernahme und Rückkehr, zu verpflichten“ (ebd.).

Am 13. Juni 2007 beauftragte der Rat die Kommission mit der Ausarbeitung und Verhandlung von Mobilitätspartnerschaften. Die Aufnahme von Verhandlungen mit Kap Verde und Moldawien wird im Dezember 2007, und mit Senegal und Georgien im Juni 2008 bestätigt (vgl. Reslow 2012a: 230).

6. Mobilitätspartnerschaften in der Praxis

In diesem Kapitel werden die einzelnen Mobilitätspartnerschaften analysiert um anhand der in den jeweiligen Anlagen angeführten Projekte zu überprüfen, welche migrationspolitischen Ziele tatsächlich verfolgt werden. Die Projekte werden nach Möglichkeit den drei Bereichen „Bekämpfung illegaler Migration“, „Migration und Entwicklung“ sowie „Legale Migration/Arbeitsmigration“ zugeordnet, wobei der Schwerpunkt auf der Arbeitsmigration im Sinne der Schaffung zusätzlicher Migrationsmöglichkeiten zum Zweck der Arbeitsaufnahme in einem EU-Staat liegt.

6.1. Auswahl der Partnerländer

Die Auswahl der Partnerländer erfolgte aufgrund der Zahl der ImmigrantInnen aus dem jeweiligen Drittstaat in die EU, geopolitischer Überlegungen – insbesondere eine Balance zwischen Staaten aus Osteuropa und aus Afrika sollte beibehalten werden – sowie der Bereitschaft der Drittstaaten eine Mobilitätspartnerschaft mit der EU zu unterzeichnen (vgl. Babayan 2011: 10; Europäische Kommission 2009b: 3). Zusätzlich war es wichtig relativ „problemlose“ Staaten auszuwählen, von deren Seite keine Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Vereinbarung zu erwarten waren, denn „[d]as Programm der Mobilitätspartnerschaften ist darauf ausgelegt Drittstaaten zu verlässlichen Mitspielern im Rahmen der europäischen Migrationspolitik zu machen“ (Schwartz 2011: 159). Vor allem bei den ersten Mobilitätspartnerschaften sollte kein unnötiges Risiko eingegangen werden um den Erfolg dieses neuen, vielversprechenden Instruments der EU-Migrationspolitik nicht zu gefährden (vgl. ebd.: 160).

Moldawien beispielsweise erschien als ein gut geeigneter Kandidat:

“From the perspective of migration policy, Moldova is a perfect guinea pig for the new initiative. It sits on an important migration route to the EU, is already party to a large number of bilateral migration relations with EU member states which can be bundled together, is likely to show quick results as regards the control of irregular migration, and is small enough for the EU member states to be able to offer modest legal migration opportunities for Moldovan nationals and still expect this to suffice as an incentive” (Parkes 2009: 4).

6.2. Die Pilotpartnerschaften: Moldawien und Kap Verde

Moldawien und Kap Verde waren die ersten Staaten, mit denen eine Mobilitätspartnerschaft – am 8. Juni 2008 – abgeschlossen wurde (vgl. IP/08/893; IP/08/894). Beide Staaten zeichneten sich durch eine enge Zusammenarbeit mit der EU im Rahmen der ENP (Moldawien) bzw. des Cotonou-Abkommens (Kap Verde) aus, sowie durch die Bereitschaft, auch in der Migrationspolitik mit der EU zusammen zu arbeiten:

„Moldova and Cape Verde share one characteristic as pilot countries for the launch of the mobility partnerships, which is their willingness to cooperate with the EC. [...] Both countries can be considered among the ‘best students’ of the class among the group of states participating in each of these policy frameworks, particularly concerning cooperation on migration and security” (Carrera/Hernandez i Sagrera 2009: 21).

Diese enge Kooperation mit Moldawien und Kap Verde dürfte ein wesentlicher Grund dafür gewesen sein, warum ausgerechnet diese beiden Staaten im Dezember 2007 vom Rat für eine Mobilitätspartnerschaft ausgewählt wurden:

„Der Rat begrüßt die Ergebnisse der von der Kommission und den Mitgliedstaaten geführten Vorbesprechungen über den Zusatznutzen, den möglichen Inhalt und die möglichen Strukturen von Mobilitätspartnerschaften. Auf der Grundlage dieser Beratungen ersucht der Rat die Kommission, in enger Abstimmung mit den Mitgliedstaaten und/oder dem Vorsitz – damit die enge Einbeziehung des Rates sichergestellt ist – mit Kap Verde und der Republik Moldau einen Dialog im Hinblick auf die Einleitung von Pilot-Mobilitätspartnerschaften aufzunehmen“ (Rat der Europäischen Union 2007a: 25).

Moldawien hatte sich zudem schon im Juni 2007 mit einem Non-Paper informell bei der Kommission für die Teilnahme an einer Mobilitätspartnerschaft beworben (vgl. Europäische Kommission 2009b: 3). Bekräftigt wurde die Kooperationsbereitschaft Moldawiens zusätzlich durch die Unterzeichnung eines Rückübernahmeabkommens und eines Abkommens über die „Erleichterung der Ausstellung von Visa“²³ am 10. Oktober 2007. Beide Abkommen traten am 1. Jänner 2008 in Kraft (Rat der Europäischen Union 2008a: 2). Weitere Zusammenarbeit Moldawiens mit der EU erfolgte unter anderem im Rahmen des Partnerschafts- und Kooperationsabkommen vom 28. November 1994 und des Aktionsplans im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik vom 22. Februar 2005 (vgl. ebd.: 1).

²³ Zu beachten ist in diesem Zusammenhang jedoch, dass z.B. die Einreise nach Rumänien bis 2006 ohne Visum möglich war und erst mit EU-Beitritt Rumäniens die Grenzkontrollen verschärft wurden (vgl. Schwiertz 2011: 160).

Diese Kooperationswilligkeit Moldawiens ist nicht zuletzt als Ausdruck der Hoffnung auf einen – noch weit entfernten – EU-Beitritt zu begreifen (vgl. Schwiertz 2011: 166).

Im Unterschied zu Moldawien wurde Kap Verde ohne Bewerbung bei der Kommission vom Rat für eine Mobilitätspartnerschaft vorgeschlagen. Vor der Unterzeichnung der Mobilitätspartnerschaft wurde auch kein Rückübernahmeabkommen abgeschlossen. Stattdessen wurde am 19. November 2007, im Rahmen des Cotonou-Abkommens, eine „besondere Partnerschaft“ mit Kap Verde eingegangen (vgl. Rat der Europäischen Union 2008b: 1; vgl. Reslow 2012b: 402), mit dem Ziel „den Dialog und die Konvergenz der Politik zwischen beiden Seiten zu stärken, um auf diese Weise die traditionellen Geber-Empfänger-Beziehungen um die Dimension gemeinsamer Interessen zu erweitern“ (Rat der Europäischen Union 2007b: 2; Schwiertz 2011: 160). Die „gemeinsamen Interessen“ umfassen, neben entwicklungspolitischen Zielen, wie z.B. der Armutsbekämpfung auch die „Bekämpfung des illegalen Handels (Drogen, illegale Einwanderung, Waffen usw.)“ (ebd.) und setzen eine „schrittweise Annäherung an die Normen und Standards der Europäischen Union“ (ebd.) voraus.

Auch Kap Verde zeigte also Interesse an einer engen Zusammenarbeit mit der EU, ebenso wie Interesse an einem – sehr unwahrscheinlichen – EU-Beitritt bekundet wurde²⁴ (vgl. Schwiertz 2011: 166).

Vor Unterzeichnung der Mobilitätspartnerschaften hatten beide Staaten – nach Ansicht der Kommission – sehr genaue, wenn auch unterschiedliche Vorstellungen vom Inhalt der Zusammenarbeit:

“The first partner countries (the Republics of Moldova and Cape Verde) had clear views on their own expectations and on the main aspects they wanted to be reflected in their respective mobility partnership (migration and development and return migration in the case of the Republic of Moldova; security and mobility in the case of Cape Verde). On the EU side, there was a clear consensus to ensure that concerns related to illegal migration had to be well reflected in every mobility partnership. However, there were varied views on what the other priorities should be, making the strategic interest of the EU less clear” (Europäische Union 2009b: 3).

²⁴ Schon 2005 wollte Kap Verde einen Beitrittsantrag stellen und Regierungschef Jose Maria Neves sprach davon, die Zusammenarbeit mit der EU „so weit wie möglich“ voranzutreiben zu wollen (vgl. Der Standard 2005).

Während Moldawien insbesondere an der Verknüpfung von Migration und Entwicklung und an der Rückkehrmigration interessiert war, waren für Kap Verde der Aspekt der Sicherheit und die Mobilität für kapverdische StaatsbürgerInnen wichtig. Gleichzeitig wird klar gemacht, dass von Seiten der EU die Bekämpfung der irregulären Migration einen zentralen Stellenwert in jeder Mobilitätspartnerschaft einnehmen soll, wohingegen über andere Punkte weniger Klarheit besteht.

Die unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen der beiden Pilotpartnerschaften werden noch einmal an einer späteren Stelle desselben Dokuments beschrieben:

“In the case of the Republic of Moldova, the partnership allows the expansion of EU activity in the area of migration from solely addressing border management and illegal migration by incorporating the migration and development dimension, a dimension that could be further addressed in future mobility partnerships. In the case of Cape Verde, it solves the opposite omission by supplementing the migration and development agenda with concrete initiatives in the area of border management” (Rat der Europäischen Union 2009b: 8).

Da die Zusammenarbeit der EU mit Moldawien im Bereich des Grenzmanagement bereits recht eng war, sollen durch die Mobilitätspartnerschaft entwicklungspolitische Maßnahmen mit der Migrationskontrolle verbunden werden, was für Moldawien – nicht nur angesichts des Problems des ‚Brain Drain‘ – Vorteile bringt. Umgekehrt profitierte Kap Verde bisher von der Entwicklungshilfe der EU und soll daher nun auch im Bereich des Grenzschutzes und der Bekämpfung der irregulären Migration kooperieren. Aufgrund dieser unterschiedlichen Implikationen der Mobilitätspartnerschaften für die beiden Staaten scheint es verständlich, warum sich Moldawien aktiv um eine Teilnahme an der Partnerschaft bemühte, während sich Kap Verde zurückhaltender verhielt (vgl. Schwiertz 2011: 161).

Unterzeichnet wurden die Mobilitätspartnerschaften mit Moldawien und Kap Verde am 5. Juni 2008 „am Rande der Ratstagung ‚Justiz und Inneres‘“ (ebd.). Als „gemeinsame Erklärung“ sind die Mobilitätspartnerschaften nicht rechtsverbindlich, zusätzlich unterstreicht der „Beschluss abseits der offiziellen Tagesordnung [...] den informellen Charakter der Mobilitätspartnerschaft“ (ebd.).

Die allgemeinen Teile beider Partnerschaften unterscheiden sich kaum voneinander und umfassen die Punkte: „Mobilität, legale Migration und Integration“, „Migration und Entwicklung“ sowie „Grenzschutz, Identitäts- und Reisedokumente, Bekämpfung von

illegaler Migration und des Menschenhandels“ (vgl. Rat der Europäischen Union 2008a; Rat der Europäischen Union 2008b.).

Das Interesse an der Mobilitätspartnerschaft mit Moldawien war insgesamt größer, was sich sowohl an der Anzahl der teilnehmenden EU-Mitgliedstaaten, als auch an der Anzahl der Projekte – welche immer im Anhang zur jeweiligen Mobilitätspartnerschaft aufgelistet werden – zeigt (vgl. Buracec 2012: 11).

6.2.1. Mobilitätspartnerschaft Moldawien

Die Mobilitätspartnerschaft mit Moldawien wurde am 5. Juni 2008 mit vierzehn, vorwiegend östlichen, Mitgliedstaaten der EU abgeschlossen²⁵ (vgl. IP/08/893).

Emigration spielt für Moldawien eine große Rolle und ist einerseits wichtig, da Rücküberweisungen eine bedeutende Größe der Wirtschaftsleistung darstellen, andererseits besteht auch ein Problem mit der Abwanderung von Humankapital. Eine Herausforderung für das Land ist auch das negative Bevölkerungswachstum, welches zum Teil durch die Emigration verursacht wird (vgl. IOM 2012: 103).

Die Zahl der im Ausland lebenden MoldawierInnen wurde für das Jahr 2012 auf 196 000 geschätzt (IOM 2012: 54), die Zahl der jährlichen (dokumentierten) EmigrantInnen erreichte in den letzten Jahren 2007 mit 7172 MigrantInnen ihren Höhepunkt und lag 2010 bei 4714 (IOM 2012: 57)²⁶. Hauptzielländer sind Russland und die Ukraine, die zwischen 2005 und 2010 80% der Emigration ausmachten (ebd.: 58), gefolgt von den USA. Das beliebteste EU-Land ist Italien (ebd.). Migration in die EU ist im Schnitt mit längeren Aufenthalten als Migration nach Russland verbunden, wobei der Grund in den Visaregelungen und eventuell in den größeren Entfernungen zu suchen ist (vgl. Buracec 2012: 6). Ein großer Teil der EmigrantInnen hat eine höhere Ausbildung und ist überwiegend jung, weshalb ‚Brain Drain‘ ein ernst zu nehmendes Problem für Moldawien darstellt (vgl. ebd.).

Eine Begrenzung bestimmter Auswanderungsformen scheint also durchaus im Interesse des moldawischen Staates zu liegen, wenn auch nicht unbedingt im Interesse individueller MigrantInnen. Zirkuläre Migration bzw. Erleichterungen bei der Visavergabe könnten

²⁵ Vertragsparteien sind: Bulgarien, Zypern, Tschechien, Frankreich, Griechenland, Deutschland, Ungarn, Italien, Litauen, Polen, Portugal, Rumänien, Slowenien, Schweden (Rat 2008a: 1)

²⁶ Zahl der moldawischen EmigrantInnen von 2005 bis 2010: 2005: 6828; 2007: 7172; 2008: 6988; 2009: 6663; 2010: 4714 (IOM 2012: 57).

positive Effekte auf die Rückkehrbereitschaft der MigrantInnen haben. Moldawien verfolgte selbst die Ermöglichung der Rückkehr von MigrantInnen und stellte Anreize bereit, Rücküberweisungen in die Gründung von Unternehmen anstatt in Konsum zu investieren (vgl. ebd.: 8).

Während die Mobilitätspartnerschaft mit Moldawien laut der zuständigen Kommissionbeamtin Agnieszka Weiner ihren Fokus bei Projekten im Bereich „Migration und Entwicklung“ hat, stellte noch 2007 irreguläre Migration ein dringendes Problem dar. Eine Risiko-Analyse von FRONTEX stellte damals fest, dass moldawische StaatsbürgerInnen für einen Großteil der illegalen Grenzübertritte an der Ostgrenze der EU verantwortlich sind (vgl. Schwiertz 2011: 164).

Legale Migration/Arbeitsmigration

Projekte zur legalen Zuwanderung, machen nur einen kleinen Teil aller Vorschläge aus. Rumänien und die italienische Region Veneto schlagen eine „Initiative zu aktiven Maßnahmen zur Unterstützung der Arbeitsmigration und Entwicklung zum Nutzen der Republik Moldau“ vor (Rat der Europäischen Union 2008a: 11), Tschechien und Zypern wollen „Projekte für zirkuläre Migration“ die „Unterstützung für die Wiedereingliederung von Rückkehrern beinhalten“ (ebd.) und Polen will moldawischen StaatsbürgerInnen für zeitlich begrenzte Arbeiten den Zugang zum polnischen Arbeitsmarkt ohne Arbeitserlaubnis ermöglichen (vgl. ebd.: 12). Außerdem schlägt Bulgarien vor, ein bilaterales Abkommen „über die Regelung der Arbeitsmigration mit der Republik Moldau“ zu unterzeichnen (ebd.: 11) und Rumänien einen zum kleinen Grenzverkehr (vgl. ebd.).

Ein weiteres Projekt, das zirkuläre Migration erleichtern soll und sich unter dem Punkt „Konzepte für die freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung“ (ebd.: 12) findet, ist ein Vorschlag Deutschlands, moldawischen StaatsbürgerInnen längere Abwesenheiten zu ermöglichen, ohne dass sie dadurch das Aufenthaltsrecht verlieren (ebd.:13). Das Ziel der unter diesem Punkts angeführten Projekte ist die „Förderung der freiwilligen Rückkehr von Migranten, insbesondere von hoch qualifizierten Migranten, um der Abwanderung hoch qualifizierter Kräfte entgegenzuwirken“ (ebd.:12).

Bekämpfung illegaler Migration

Bereits an erster Stelle findet sich unter dem Punkt „Beobachtung der Migrationsströme“ (Rat der Europäischen Union 2008a: 8) die Erstellung eines Migrationsprofils, welches „genaue Informationen über Migrationsströme und Migrantengemeinschaften“ (ebd.) bereitstellen soll. Unter dem Punkt „Konsolidierung des nationalen Migrationsmanagementsystems“ (ebd.) werden diverse Projekte aufgezählt, die auf die Verbesserung der Kapazitäten bei irregulärer Migration, den Grenzschutz oder etwa Dokumentensicherheit zielen und meist in Form von Schulungen, Seminaren bzw. Fortbildungen durch Beamte der EU-Partnerländer durchgeführt werden sollen (vgl. ebd.: 9f).

Die „Zusammenarbeit in den Bereichen Grenzschutz, Identitäts- und Reisedokumente, Bekämpfung illegaler Migration und Menschenhandel“ (ebd.: 16) umfasst insbesondere eine Stärkung der Zusammenarbeit mit FRONTEX aber auch einige Projekte mit den teilnehmenden EU-Mitgliedstaaten.

Migration und Entwicklung

Dem Bereich „Migration und Entwicklung“ können Vorschläge zur besseren Zusammenarbeit mit der moldawischen Diaspora zugerechnet werden sowie Bestrebungen zur Vermeidung von ‚Brain Drain‘ durch Unterstützung von RückkehrerInnen bzw. die Ermöglichung von ‚Brain Circulation‘ durch die Erleichterung von zirkulärer Migration (vgl.: 12f).

Außerdem umfasst die Mobilitätspartnerschaft mit Moldawien noch Projekte zum „Sozialschutz von Migranten und ihren Familien“ (ebd.: 12), „Konsolidierung der Bindungen der Diaspora und partnerschaftliche Entwicklung“ (ebd.), „Entwicklung des moldauischen Arbeitsmarktes“ (ebd.: 14) und „Visa und Rückübernahme“ (ebd.).

Dass Projekte zur Arbeitsmigration weniger zentral sind als ursprünglich angenommen, kann Burarec zufolge, neben den Interessen Moldawiens und der EU zum Zeitpunkt der Unterzeichnung, auch durch die geringe Risikobereitschaft in der Pilotphase der Mobilitätspartnerschaften bedingt sein:

“[T]he legal migration dimension of the mobility partnership has been developed to a lesser extent than might have been expected. A potential explanation of this fact lies in cooperation priorities and interests of both Moldova and EU states, which at the moment of partnership launch coincided in the areas of development and security. On the other hand, the ‘experimental’ character of partnership could also play a role. In terms of pilot initiative of such magnitude, information campaigns and capacity building projects are less controversial and more secure than migration schemes” (Buracec 2012: 13).

Nach Parkes gleichen die Mobilitätspartnerschaft und die durch sie entstandenen Mobilitätsmöglichkeiten (z.B. durch das Visaerleichterungsabkommen) nicht die Nachteile aus, die Moldawien durch die Osterweiterung der EU, insbesondere den EU-Beitritt Rumäniens, erlitten hat (vgl. Parkes 2009: 3).

6.2.2. Mobilitätspartnerschaft Kap Verde

Die ebenfalls am 5. Juni geschlossene Mobilitätspartnerschaft mit Kap Verde wurde, neben der Europäischen Kommission, zunächst nur von vier Mitgliedsstaaten der EU unterzeichnet²⁷(vgl. IP/08/894). Die Niederlande unterzeichneten die Partnerschaft einige Monate später (vgl. Burarec 2012: 14).

Für den Inselstaat westlich der afrikanischen Küste spielt Migration historisch eine große Rolle. Während Kap Verde eine EinwohnerInnenzahl von 494 000 hat (vgl. Weltbank 2012), wird geschätzt, dass die weltweite kapverdische Diaspora diese Zahl übersteigt. Die Emigration aus Kap Verde begann bereits um 1800, zunächst vor allem in die USA, die in den 1920er Jahren, nach der Einführung von Immigrationsquoten, von Europa als Hauptziel der Migration abgelöst wurden (vgl. Carling 2002). Die (ehemalige) Kolonialmacht Portugal blieb dabei stets das wichtigste Emigrationsland, gefolgt von den USA, den Niederlanden und Frankreich. Da sich in fast jeder kapverdischen Familie EmigrantInnen finden und Rücküberweisungen einen wichtigen Beitrag zur Wirtschaftsleistung des Landes ausmachen²⁸, hatte die zunehmende Verschärfung der Einwanderungsregelungen nach Europa spürbare Auswirkungen, indem sie zu einem Rückgang der Emigrationsquote und damit indirekt auch zu einem erhöhten Bevölkerungsanstieg beitrug. Gleichzeitig bleibt die

²⁷ Spanien, Frankreich, Luxemburg, Portugal (vgl. Rat der Europäischen Union 2008b: 1)

²⁸ Rücküberweisungen (Prozent des BIP): 1990: 19,1; 1990-1995: 21,6; 1995-2000: 16,1; 2000-2005: 13,6; 2005-2010: 9,7 (vgl. IOM 2009: 128).

Auswanderungsbereitschaft der EinwohnerInnen hoch. Da es vor allem für junge, schlecht ausgebildete Menschen jedoch fast unmöglich ist, ein Visum für eine Einreise zu erhalten, entscheiden sich viele für die illegale Migration (vgl. ebd.).

Die Stärkung der Zusammenarbeit mit der der kapverdischen Diaspora und eine Verbesserung der Mobilitätschancen seiner EinwohnerInnen, wie sie in der Mobilitätspartnerschaft vorgesehen waren, dürften für die Unterzeichnung daher von Bedeutung gewesen sein (vgl. Reslow 2012b: 401).

Aus Sicht der EU sollte der Migrationsdruck aus Kap Verde allein – schon wegen seiner geringen Größe – nicht allzu besorgniserregend sein. Insbesondere seit der humanitären Katastrophe von Ceuta und Melilla und der Verstärkung des Grenzschutzes in den beiden spanischen Enklaven, dient Kap Verde aber als wichtiges Transitland für MigrantInnen aus anderen afrikanischen Staaten, die von dort zu den kanarischen Inseln aufbrechen (vgl. ebd.: 401).

Verglichen mit Moldawien war Kap Verde vor der Unterzeichnung der Mobilitätspartnerschaft weniger stark in das europäische Migrationsmanagement eingebunden, was sich im Inhalt der Mobilitätspartnerschaft widerspiegelt, in der Migrationsbekämpfung eine noch größere Rolle einnimmt. Die Kooperation in Visafragen und der Abschluss von Rückübernahmeabkommen mussten daher erst entwickelt werden (vgl. Rat der Europäischen Union 2008b: 3, 5).

Die Unterzeichnung eines Visaerleichterungsabkommens erfolgte am 29. Oktober 2012, das Rückübernahmeabkommen wurde am 13. April 2013 geschlossen. Beide Abkommen sollen gleichzeitig in Kraft treten (vgl. Rat der Europäischen Union 2013d).

Die Erstellung eines Migrationsprofils und die „Analyse der Migrationsströme „um die Bedürfnisse zu ermitteln und die migrationspolitischen Maßnahmen besser darauf abzustimmen (Rat der Europäischen Union 2008b: 8)“ ist auch für Kap Verde geplant.

Legale Migration/Arbeitsmigration

Im Bereich der legalen Migration („Beschäftigung, Steuerung und Erleichterung der legalen Migration und Integration“ (ebd.)) wird unter den Zielsetzungen neben der zur erwartenden „Erleichterung der legalen Auswanderung“ auch die „Entwicklung von Beschäftigungsmöglichkeiten“ in Kap Verde selbst genannt (ebd.).

Portugal schlägt einige Projekte vor, wie den Ausbau des bereits bestehenden "Centro de Apoio ao Migrante no País de Origem" (CAMPO), welches potentielle MigrantInnen über Auswanderungsmöglichkeiten informiert (vgl. ebd.). Zudem plant Portugal

„die Aufnahme bestimmter Gruppen kap-verdischer Arbeitnehmer – vor allem temporär und im Hinblick auf eine zirkuläre Migration – weiter zu fördern, und zwar durch die Unterzeichnung — mit der Regierung von Kap Verde — eines neuen Protokolls über Migrationsfragen, mit dem der Anwendungsbereich des zwischen den beiden Parteien am 18. Februar 1997 unterzeichneten Protokolls über die zur Ausübung einer Arbeit erfolgende temporäre Migration kap-verdischer Arbeitnehmer ausgedehnt wird“ (ebd.: 9)

Diese Möglichkeiten zur Arbeitsmigration werden also nicht erst mit der Mobilitätspartnerschaft eingeführt, sondern beruhen auf einem früheren Abkommen.

Frankreich schlägt vor „eine Reihe beruflicher Tätigkeiten für kap-verdische Migranten zu öffnen und dem nicht länger die Beschäftigungslage in den betreffenden Sektoren entgegenzuhalten“ (ebd.) was allerdings „Bestandteil des bilateralen Abkommens über die koordinierte Steuerung der Migrationsströme“ sein soll, wobei Verpflichtungen Kap Verdes durch dieses Abkommen nicht angeführt werden (ebd.). Luxemburg schlägt vor „die Möglichkeit zu prüfen, gemeinsam mit Kap Verde eine Initiative im Bereich temporäre zirkuläre Migration auf den Weg zu bringen“ (ebd.: 10) und Spanien macht den Vorschlag Ausbildungsmaßnahmen anzubieten, die aber insbesondere auf den kapverdischen Arbeitsmarkt zugeschnitten sein sollen (vgl. ebd.: 9).

Bekämpfung illegaler Migration

Mit zehn Projekten nimmt dieser Bereich auch in dieser Mobilitätspartnerschaft den größten Platz ein. Als Zielsetzungen werden die „Bekämpfung von illegaler Migration und Menschenhandel und Verstärkung des Grenzschutzes und der Dokumentensicherheit“ (ebd.: 12) angeführt, welche vor allem in Zusammenarbeit mit FRONTEX und Europol erfolgen sollen. Außerdem war die Unterzeichnung eines Rückübernahmeabkommens ein zentrales Ziel der Partnerschaft.

Migration und Entwicklung

Hier werden insbesondere die Zusammenarbeit mit der Diaspora, durch die Erleichterung Rücküberweisungen und Wissenstransfer, sowie die „Erleichterung der zirkulären Migration und/oder der Rückkehr, um die Auswirkungen der Auswanderung von hoch qualifizierten

Personen abzumildern“ (ebd.:11) als Ziele genannt. Portugal schlägt das Projekt "DIAS de Cabo Verde" vor, in dessen Rahmen „die zirkuläre Migration von hoch qualifizierten Migranten gefördert werden soll und das von der Europäischen Gemeinschaft bereits im Rahmen des Programms Aeneas mitfinanziert wird“ (ebd.).

Bei den Verhandlungen über die Mobilitätspartnerschaft trat die Ungleichheit der einzelnen Parteien hervor: der Botschafter Kap Verdes verhandelte, quasi alleine, mit der gesamten EU-Kommission und ihren ExpertInnen (vgl. Reslow 2012b: 404).

Die Ausgestaltung der Mobilitätspartnerschaft stieß innerhalb Kap Verdes auf Kritik. RegierungsvertreterInnen äußerten Befürchtungen über die geringe Rolle der arbeits- und entwicklungspolitischen Projekte gegenüber dem als zentral angesehenen Rückübernahmeabkommen: „the readmission issue is at the heart of the Mobility Partnership; everything else is just window dressing“ (Reslow 2012b: 407). Auf Unverständnis stieß vor allem die Verpflichtung zur Rücknahme von Drittstaatsangehörigen, die als TransitmigrantInnen über Kap Verde in die EU einreisen (vgl. ebd.).

Diese Befürchtungen scheinen zumindest zum Teil bestätigt, wenn die Arbeit des in der kapverdischen Hauptstadt Praia gelegenen *Centro de Apoio ao Migranten o País de Origem* (CAMPO) betrachtet wird. Das Projekt – welches als Maßnahme im Rahmen der Mobilitätspartnerschaft präsentiert wird – hat es zum Ziel potentielle MigrantInnen über legale Möglichkeiten der Migration in die EU aufzuklären, auch über die Gefahren irregulärer Migration. Statt aber Möglichkeiten der Einreise in die EU zu vermitteln, zeigt das CAMPO eher Alternativen zur Migration auf (vgl. Schwiertz 2011: 200f):

„The potential migrant is led to make a comparison between the existing conditions in the country of origin and expected conditions in the country of destination. Whenever migration does not represent an opportunity to be better off, CAMPO mediators inform people about opportunities in Cape Verde, as regards to training or even self-employment creation and investment“ (Africa-EU Partnership).

Erscheint Migration hingegen als gute Möglichkeit, steht das CAMPO den potentiellen MigrantInnen mit Informationen über Visaregelungen, rechtliche Bestimmungen im Zielland usw. zur Verfügung (vgl. ebd.).

Die Möglichkeiten zur Migration in die EU werden durch diese Arbeit nicht ausgebaut, damit diese mehr Menschen als Option offensteht, sondern es werden jene, die wohl ohnehin die Einreisebestimmungen der EU-Staaten erfüllen würden, beraten, während dem Rest weiterhin

nur die illegale Einreise bleibt, von der sie weit vor den eigentlichen Grenzen der EU abgehalten werden sollen. Im Sinne des ‚Migrationsmanagement‘ entscheidet zudem die ‚objektive‘ Beratung durch ExpertInnen darüber, ob Migration in einem konkreten Fall (ökonomisch) sinnvoll ist.

6.3. Mobilitätspartnerschaft Georgien

Die Mobilitätspartnerschaft mit Georgien wurde am 30. November 2009 unterzeichnet (IP/09/1853), wobei der Rat die Kommission schon im Mai 2008 – also noch vor Abschluss der Pilotpartnerschaften mit Kap Verde und Moldawien – dazu aufforderte Sondierungsgespräche mit Georgien (und Senegal) zu beginnen (vgl. Rat der Europäischen Union 2008c: 7; vgl. Schwiertz 2011: 170). Vertragsparteien sind 16 Mitgliedstaaten der Europäischen Union²⁹. Die Mobilitätspartnerschaft ist im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik zu begreifen (vgl. Rat der Europäischen Union 2009: 1).

Die Zusammenarbeit mit Georgien erfolgte vor der Unterzeichnung der Mobilitätspartnerschaft im Rahmen des am 1. Juli 1999 abgeschlossenen Partnerschafts- und Kooperationsabkommens und eines Aktionsplans im Rahmen der ENP vom 14. November 2006 (vgl. ebd.).

Wie die meisten anderen ehemaligen UDSSR Staaten ist auch Georgien ein Auswanderungsland und hatte zwischen 1989 und 2002 aufgrund der Emigration einen Bevölkerungsrückgang von 20% zu verzeichnen. Die Hauptauswanderungsländer sind Russland, die USA, Deutschland, die Türkei, Griechenland und Österreich, gefolgt von weiteren EU-Staaten. Es wird geschätzt, dass im Jahr 2005 über eine Million GeorgierInnen im Ausland lebten, was 22,9% der 4,4 Millionen EinwohnerInnen Georgiens entspricht (vgl. IOM 2008a: 13). Die IOM identifiziert Georgien nicht als bedeutenden Transitstaat, dafür aber als wichtiges Ursprungsland von Menschenschmuggel (ebd.: 15).

Rücküberweisungen machten nach Schätzungen der Weltbank 485 Millionen Dollar im Jahr 2006 aus, was 6,4 Prozent des BIP entsprach, wobei ein der Größte Teil davon aus Russland kam (vgl. ebd.: 25).

²⁹ Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Frankreich, Großbritannien, Griechenland, Italien, Lettland, Litauen, Niederlande, Polen, Rumänien, Tschechische Republik und Schweden (Rat der Europäischen Union 2009: 7)

Inhaltlich ist die Mobilitätspartnerschaft mit Georgien sehr ähnlich wie die Mobilitätspartnerschaften mit Moldawien und Kap Verde gestaltet und umfasst die Bereiche „Mobilität, legale Migration, Integration und Asyl“, „Migration und Entwicklung“, sowie „Grenzmanagement, Identitäts- und Reisedokumente, Bekämpfung der illegalen Migration und des Menschenhandels“ (Rat der Europäischen Union 2009: 3ff). Die im Addendum vorgeschlagenen Projekte sind jedoch weniger konkret ausgearbeitet, als in den beiden ersten Mobilitätspartnerschaften.

Unter dem Punkt Migration und Entwicklung wird explizit die „Unterstützung der Kapazität zur Überwachung der Migration“ (ebd.: 4) angeführt, was als „bezeichnend für die Instrumentalisierung des Entwicklungsdiskurses durch die Vorgaben des Grenzschutzes im Rahmen der Mobilitätspartnerschaft“ (Schwartz 2011: 170) gesehen werden kann.

Bei den im Anhang angeführten Projekten finden sich viele aus dem Bereich „Mobilität, legale Migration, Integration und Migration sowie Entwicklung“ (Rat der Europäischen Union 2009: 8), allerdings sind diese Großteils wenig konkret.

Legale Migration/Arbeitsmigration

Unter dem Punkt „Erleichterung der Arbeitsmigration“ (ebd.: 9) werden die Zusagen Frankreichs und Polens angeführt, unter bestimmten Bedingungen, welche nicht näher ausgeführt werden, den Zugang zu ihren nationalen Arbeitsmärkten zu erleichtern. Zur „Unterstützung der zirkulären Migration“ (ebd.: 10) will Deutschland längere Abwesenheiten gestatten, ohne den Verlust der Aufenthaltserlaubnis und auch die Niederlande planen die „vorübergehenden Rückkehr georgischer Fachkräfte in den Privatsektor“ (ebd.) zu unterstützen. Bulgarien plant „Bilaterale Sozialversicherungsabkommen“ (ebd.) zu unterzeichnen um die „Soziale Sicherheit“ (ebd.) georgischer MigrantInnen zu gewährleisten. Der Rest der Projekte aus dem Bereich legale Migration besteht aus Informationsprojekten über legale Migration bzw. die Gefahren irregulärer Migration, Stärkung der georgischen Kapazitäten des Migrationsmanagements, Unterstützung bei der Rückkehr etc. (vgl. Rat der Europäischen Union 2009: 8ff).

Bekämpfung illegaler Migration

Unter dem Punkt „Bekämpfung der irregulären Migration und des Menschenhandels“ (ebd.: 11) wird die „Einsetzung eines Gemeinsamen Lenkungsausschusses“ (ebd.) durch FRONTEX

angeführt. Zudem ist die „Unterstützung Georgiens bei der Durchführung des Rückübernahmeabkommens mit der EU“ (ebd.: 12) geplant.

Migration und Entwicklung

Neben der „Bekämpfung der eigentlichen Ursachen der Migration“ (ebd.: 9) und der „Erleichterung der Heimatüberweisungen“ (ebd.) wird auch die „Erleichterung der reibungslosen Wiedereingliederung von freiwillig oder *unter Zwang* aus EU-Mitgliedstaaten zurückkehrenden Georgiern in den georgischen Arbeitsmarkt“ (ebd.) als Ziel genannt. So kann die zwangsweise Rückführung georgischer MigrantInnen als entwicklungsfördernde Maßnahme konzipiert werden.

Nach Schwiertz (2011) ist die Mobilitätspartnerschaft mit Georgien vor allem symbolisch zu betrachten und entspringt eher geopolitischen als migrationspolitischen Interessen. Trotzdem konnte Georgien durch die Mobilitätspartnerschaft „enger in die europäische Migrationskontrolle eingebunden werden“ (Schwiertz 2011: 170f). Davon zeugt etwa eine kurz vor Abschluss der Mobilitätspartnerschaft zwischen Georgien und FRONTEX geschlossene „Arbeitsvereinbarung“ (vgl. ebd.). Außerdem wurde am 17. Juni 2010 ein Visaerleichterungsabkommen abgeschlossen (vgl. IP/10/737), dem am 18. Jänner 2011 ein Beschluss des Rates über ein Rückübernahmeabkommen folgte (Beschluss des Rates vom 18. Jänner 2011).

6.4. Mobilitätspartnerschaft Armenien

Die Mobilitätspartnerschaft mit Armenien wurde am 27. Oktober 2011 von zehn EU-Mitgliedstaaten sowie der Europäischen Kommission unterzeichnet³⁰ (vgl. IP/11/1257). Die Gemeinsame Erklärung ist im Rahmen des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens vom 1. Juli 1999, des Aktionsplans zwischen der EU und Armenien im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik vom 14. November 2006, der Gemeinsamen Erklärung des Prager Treffens zur Östlichen Partnerschaft am 7. Mai 2009, der Gemeinsamen Erklärung zwischen der Europäischen Kommission und Armenien vom 9. April 2011 sowie der Gemeinsamen Erklärung des Warschauer Treffens zur östlichen Partnerschaft zu begreifen (vgl. Rat der Europäischen Union 2011: 1).

³⁰ Belgien, Bulgarien, Tschechien, Deutschland, Frankreich, Italien, Niederlande, Polen, Rumänien, Schweden (vgl. IP/11/1257).

Im Juli 2010 begannen zudem Verhandlungen über ein Assoziationsabkommen, welches das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen von 1999 ersetzen sollte (vgl. ebd.: 2) und das schließlich im Juli 2013 abgeschlossen wurde (vgl. IP/13/740).

Verhandlungen über Visaerleichterungs- und Rückübernahmeabkommen wurden kurz vor Unterzeichnung der Mobilitätspartnerschaft, am 19. September 2011 aufgenommen (vgl. IP/11/1053). Zum Abschluss des Visaerleichterungsabkommens kam es im Dezember 2012, während das Rückübernahmeabkommen im April 2013 unterzeichnet wurde (vgl. MEMO/13/349).

Auch Armenien kann als Auswanderungsland bezeichnet werden: 2005 lebten 812 700 armenische EmigrantInnen im Ausland, was 26,9 % der Gesamtbevölkerung entsprach (vgl. IOM 2008b: 17). Das Hauptzielland war Russland, während innerhalb der EU Deutschland an erster Stelle lag (vgl. ebd.) Rücküberweisungen machten im Jahr 2006 1117 Millionen US-Dollar aus, was 18,3 Prozent des BIP entsprach (vgl. ebd.: 19), gleichzeitig hat auch Armenien Probleme mit ‚Brain Drain‘. Die IOM bezeichnet Armenien zudem als Ursprungs- und Transitland für irreguläre MigrantInnen nach Europa (vgl. ebd.:13).

Im allgemeinen Teil der Mobilitätspartnerschaft findet sich der Punkt „Mobilität, legale Einwanderung und Integration“ (Rat der Europäischen Union 2011: 3), unter dem, ähnlich wie bei Georgien, die „Fähigkeit zur Überwachung der Migration“ aufgelistet ist (vgl. ebd.) und noch einmal betont wird, dass der unterschiedliche „Bedarf auf dem Arbeitsmarkt in Armenien und in den EU-Mitgliedstaaten zu berücksichtigen“ ist (ebd.: 4). Unter „Migration und Entwicklung“ (ebd.: 5) werden insbesondere die „Vermeidung, Verringerung und Kompensierung der negativen Auswirkungen der Abwanderung hoch qualifizierter Kräfte und der Verschwendung von Fähigkeiten, unter anderem durch Rückkehrmaßnahmen“ (ebd.), die „Förderung und Unterstützung der freiwilligen Rückkehr“ sowie Zusammenarbeit mit der armenischen Diaspora erwähnt (vgl. ebd.). Wie bei den anderen Mobilitätspartnerschaften sind noch die Punkte „Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels, Rückübernahme, Sicherheit der Identitäts- und Reisedokumente, Grenzmanagement“ (ebd.:6) sowie „Asyl und internationaler Schutz“ (ebd.: 7) enthalten.

Legale Migration/Arbeitsmigration

Im Bereich der legalen Migration schlägt Frankreich vor, die zirkuläre Migration Studierender und junger Berufstätiger zu fördern (ebd.: 11). Deutschland möchte die „Auslandsmobilität von Armeniern, die sich rechtmäßig in Deutschland aufhalten“ (ebd.) erleichtern. Daneben

findet sich noch ein „Vorschlag Bulgariens zur Aushandlung bilateraler Abkommen in den Bereichen soziale Sicherheit und Steuerung der Arbeitsmigration“ (ebd.). Alle weiteren Projekte, die diesem Bereich zugeordnet werden, dienen der Informationsverbreitung über legale Migration in die betreffenden Staaten und die Gefahren illegaler Migration oder der Stärkung der Migrationssteuerungskapazitäten Armeniens.

Bekämpfung illegaler Migration

Wie auch unter dem Punkt „Migration und Entwicklung“, wird auch hier die Rückkehr von Migrantinnen vorgeschlagen, die durch „den Austausch über die praktischen Aspekte der Rückkehrpolitik, einschließlich Austausch bewährter Verfahren bei der Rückübernahme“ (ebd.: 12) effektiver gestaltet werden soll. Daneben gibt es noch zwei Vorschläge zur Bekämpfung des Menschenhandels sowie zur „Förderung des Ausbaus der armenischen Grenzüberwachungs- und Grenzmanagementkapazitäten“ (ebd.).

Migration und Entwicklung

Es werden fünf Projekte vorgeschlagen, welche insbesondere die Unterstützung bei der Rückkehr, sowie die Förderung der Zusammenarbeit mit der Diaspora, bspw. durch Erleichterung von Rücküberweisungen, zum Ziel haben (ebd.: 11f).

Schließlich werden unter der Überschrift „Asyl und internationaler Schutz“ (ebd.:13), noch drei Vorschläge aufgeführt, die die „Verbesserung der Fähigkeit der armenischen Regierung, eine Asylpolitik zu verfolgen, die im Einklang mit den höchsten internationalen Standards steht“ zum Ziel haben (ebd.: 13).

Die in der Mobilitätspartnerschaft angeführten Projekte werden zudem unter Vorbehalt gestellt: „Die Durchführung der vorstehend vorgeschlagenen Initiativen wird auf einer einvernehmlich festgelegten Grundlage unter gebührender Berücksichtigung der sozioökonomischen Gegebenheiten in den teilnehmenden Staaten und der verfügbaren Finanzmittel geprüft“ (ebd.). Dieser Zusatz wurde bei den anderen Mobilitätspartnerschaften nicht gemacht, zudem sind die Projekte weniger konkret ausformuliert. Dennoch konnte auch Armenien enger in das europäische Grenzregime eingebunden werden, wovon etwa die Unterzeichnung des Rückübernahmeabkommens zeugt.

6.5. Mobilitätspartnerschaft Marokko

Die Mobilitätspartnerschaft mit Marokko wurde am 7. Juni 2013 mit neun Mitgliedstaaten unterzeichnet³¹, nachdem die Verhandlungen bereits im Oktober 2011 begonnen haben (vgl. IP/13/513). Damit ist Marokko nicht nur der erste Mittelmeerstaat, sondern auch der mit Abstand größte und in Bezug auf Migration bedeutendste Staat, mit welchem eine Mobilitätspartnerschaft eingegangen wurde. So wurden im Jahr 2012 insgesamt 322 094 Schengen-Visa für marokkanische StaatsbürgerInnen ausgestellt, womit Marokko an siebter Stelle der Staaten liegt, in welchen die meisten Schengenvisa ausgestellt werden. Europa ist für MarokkanerInnen die wichtigste Auswanderungsdestination: von etwa 3,5 Millionen im Ausland lebenden MarokkanerInnen, waren nach Schätzungen der Europäischen Stiftung für Berufsbildung 2,9 Millionen, oder 84 Prozent ebenda ansässig. Im Jahr 2011 wurden nach Eurostat in Europa 119 728 Aufenthaltsgenehmigungen für MarokkanerInnen ausgestellt (vgl. ebd.). Im Unterschied zu den bisherigen Drittstaaten, die für die Mobilitätspartnerschaften ausgesucht wurden, kann Marokko demnach als bedeutendes Herkunftsland bezeichnet werden. Der Abschluss dieser ‚gemeinsamen Erklärung‘ deutet daher darauf hin, dass das Instrument der Mobilitätspartnerschaften als erprobt genug gilt, um es auch bei der Kooperation mit größeren Drittstaaten anzuwenden.

Die Zusammenarbeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten und Marokko in Migrationsfragen war auch schon vor der Unterzeichnung intensiv.

Neben seiner Bedeutung als Herkunftsstaat, wurde Marokko in den vergangenen Jahren zunehmend auch als Transitland für MigrantInnen aus dem sub-saharischen Afrika wie auch aus asiatischen Ländern gehandelt (vgl. Heck 2010: 43). Viele MigrantInnen, die ursprünglich mit dem Ziel Europa zu erreichen nach Marokko einreisen, lassen sich nach gescheiterten Versuchen die Grenze zu überqueren dauerhaft in Marokko nieder (vgl. ebd.: 46). Die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und Marokko im Bereich der Transitmigration aber lief lange Zeit eher schleppend. Nach einem im Jahr 2000 unterzeichneten Assoziationsabkommen mit der EU wurden zwar irregulär in der EU aufhältige MarokkanerInnen zurückgenommen, die Rücknahme Drittstaatsangehöriger wurde von den Behörden jedoch vernachlässigt. Das Vorgehen Marokkos gegen irreguläre MigrantInnen wurde aber verschärft nachdem die EU – ein wichtiges Geberland Marokkos –

³¹ Belgien, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Niederlande, Portugal, Schweden, Spanien (vgl. IP/13/513).

die Zusammenarbeit mit dem Land intensiviert³² (vgl. ebd.). Von den 600 Millionen Euro, die Marokko zwischen 2007 und 2013 an Entwicklungshilfe erhalten hat, waren 70 Millionen für die Grenzsicherung bestimmt (vgl. ebd.: 47). Rücküberweisungen betrugen im Jahr 2010 nach Schätzungen der Weltbank 6 447 000 Millionen Dollar, was die erhaltene Entwicklungshilfe (ODA) um ungefähr das Sechsfache überstieg (vgl. Weltbank 2011).

In Anbetracht der Abhängigkeit nicht nur von europäischer Entwicklungshilfe, sondern, mit Europa als bedeutendstem Emigrationsziel, auch von Rücküberweisungen aus der EU, scheint die Kooperation in Migrationsfragen eine politisch vernünftige Strategie zu sein:

„Indem sich Marokko bewusst als Europas stärkster Partner im ‚Kampf gegen die illegale Migration‘ profiliert, hat das Land seine Position in Verhandlungen mit der EU und ihren Mitgliedsstaaten, was finanzielle Unterstützung, ökonomische Integration sowie Quote für marokkanische EinwanderInnen und ihre Position in Europa anbelangt, in beträchtlichem Maße gestärkt“ (Heck 2010: 48).

Vor diesem Hintergrund ist auch die Unterzeichnung der Mobilitätspartnerschaft nicht überraschend. Diese ist mit über 100 aufgezählten Projekten weitaus umfangreicher als die übrigen Mobilitätspartnerschaften, wobei sowohl neue, als auch bereits laufende Projekte genannt werden (vgl. Rat der Europäischen Union 2013a). Marokko wird zudem für seine bisherige Kooperationsbereitschaft gelobt (vgl. ebd.: 3).

Der allgemeiner Teil der Mobilitätspartnerschaft enthält die Punkte „Mobilität, legale Einwanderung und Integration“ (ebd.: 5), „Prävention und Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels sowie Grenzmanagement“ (ebd.:6), „Migration und Entwicklung“ (vgl. ebd.: 8), „Internationaler Schutz“ (ebd.: 9) und „Horizontale Initiativen“ (ebd.: 10).

Legale Migration/Arbeitsmigration

An erster Stelle steht die „Aushandlung– eines Visaerleichterungsabkommens über für bestimmte Personengruppen“ (vgl. ebd.: 15). Die Europäische Stiftung für Berufsbildung

³² Beispielsweise wurde 2003 „ein Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von AusländerInnen auf marokkanischem Territorium erlassen, dass die Strafverfolgung von Personen vorsieht, die AusländerInnen ohne Aufenthaltsgenehmigung aufnehmen oder ihnen bei der Durchreise behilflich sind“ (Heck 2010: 46f). Im Folgejahr „intensivierten die marokkanischen Behörden ihr Vorgehen gegen sogenannte Schleppernetzwerke“ (ebd.: 47) und „[s]eit 2005 werden von der Polizei aufgegriffene afrikanische MigrantInnen regelmäßig ins algerische Grenzgebiet [...] unweit der Grenzstadt Oujda deportiert“ (ebd.: 47).

(ETF) schlägt den „Maßnahmen zur Erleichterung der Anerkennung von Berufs- und Hochschulabschlüssen marokkanischer Institute durch die betroffenen Mitgliedstaaten“ vor (ebd.: 17). Die Projekte aus dem Bereich Mobilität, legale Einwanderung und Integration“ (ebd.) haben auch hier in erster Linie Informationskampagnen für potenzielle MigrantInnen zum Inhalt. Zu den bereits bestehenden Vorschlägen, die nun in die Mobilitätspartnerschaft eingebunden werden, zählen etwa Visaerleichterungen für „Zirkulationsvisa“ bzw. für bestimmte Personengruppen durch Frankreich und Spanien (vgl. ebd.: 33).

Bekämpfung illegaler Migration

Der zentrale Punkt ist die „Wiederaufnahme der Verhandlungen [...] über ein Rückübernahmeabkommen zwischen der EU und Marokko, das auch Bestimmungen betreffend Staatsangehörige von Drittländern enthält“ (ebd.: 19). Rückkehr, wie beispielsweise durch die „Unterstützung für das Programm der unterstützten freiwilligen Rückkehr der IOM“ (ebd.: 27) wird hier ebenso wie unter dem Punkt „Migration und Entwicklung“ erwähnt.

Migration und Entwicklung

Auch für Marokko soll ein Migrationsprofil erstellt werden (vgl. ebd.: 27). Unter den bereits bestehenden Projekten fällt etwa eine Initiative Deutschlands, welche die Erleichterung der zirkulären Migration zum Ziel hat, durch Gewährung der Möglichkeit das Land für 24 Monate zu verlassen, ohne den Verlust von Aufenthalts- bzw. Arbeitsgenehmigungen (vgl. ebd.: 44).

Die Mobilitätspartnerschaft ist deutlich ausführlicher als die übrigen, was zum einen auf die bereits vorher bestehende enge Kooperation in Migrationsfragen zurück zu führen ist und zum anderen auf die Wichtigkeit Marokkos als Herkunfts- und Transitland. Die Projekte sind teilweise schon sehr konkret (nicht nur bereits bestehende) und in viele werden internationale Organisationen, wie etwa die IOM oder der UNHCR, eingebunden. Projekte aus dem Bereich der „Bekämpfung illegaler Migration“ machen den Großteil aller vorgeschlagenen Initiativen aus.

Das Herzstück der Mobilitätspartnerschaft ist die geplante Unterzeichnung eines Rückübernahmeabkommens. Die Verhandlungen über ein Rückübernahmeabkommen begannen bereits im Jahr 2000, konnten jedoch bisher nicht zum Abschluss gebracht werden (vgl. Trauner/Kruse 2008: 12). Ob es im Rahmen der Mobilitätspartnerschaft tatsächlich zur

Unterzeichnung des Rückübernahmeabkommens kommt, wird sich noch erweisen, die Erfahrung der bisherigen Partnerschaften zeigt aber, dass Rückübernahmeabkommen tatsächlich abgeschlossen werden konnten. Angesichts der Bedeutung Marokkos als Transitstaat, wäre dies ein bedeutender Schritt für die Externalisierung der europäischen Migrationspolitik. Die Kommission schlug die Aufnahme von Verhandlungen über ein Visaerleichterungsabkommen – welches an das Rückübernahmeabkommen gebunden wäre – jedenfalls Anfang Oktober 2013 vor (vgl. IP/13/912).

Interessant ist bei der Mobilitätspartnerschaft mit Marokko zudem die Übernahme bereits laufender Projekte. Es bestätigt sich, dass das Instrument der Mobilitätspartnerschaft äußerst flexibel ist: die Grenzen zwischen Projekten im Rahmen der Partnerschaft und anderen Projekten werden verwischt und sind nicht klar festzumachen.

6.6. Mobilitätspartnerschaft Aserbaidshan

Die jüngste Mobilitätspartnerschaft wurde am 5. Dezember 2013 zwischen Aserbaidshan und acht EU-Staaten³³ unterzeichnet, die Verhandlungen mit Aserbaidshan begannen bereits im Februar 2012 (vgl. IP/13/1215). Eine Woche vor Abschluss der Mobilitätspartnerschaft wurde ein Visa-Erleichterungsabkommen zwischen der EU und Aserbaidshan unterzeichnet (vgl. IP/13/1184). Die Verhandlungen über ein Visaerleichterung sowie ein Rückübernahmeabkommen sind von der Kommission schon 2011 vorgeschlagen worden (vgl. IP/11/1052). Der Abschluss des Rückübernahmeabkommens steht kurz bevor, das Inkrafttreten des Visaerleichterungsabkommens ist an dessen Anschluss gebunden:

„In order to implement the visa facilitation, the readmission agreement also needs to be signed. The negotiation of the readmission agreement has been completed in parallel and internal procedures towards its signature are being finalised up. The European Parliament will then need to give its consent before both agreements can be concluded and finally enter into force simultaneously” (IP/13/1184; vgl. Europäische Kommission 2013).

Im Jahr 2012 wurden in Aserbaidshan 52 082 Schengen-Visa beantragt, wobei Deutschland an erster Stelle lag, gefolgt von Frankreich und Tschechien. Fast die Hälfte der 22 469 in der EU ansässigen StaatsbürgerInnen Aserbaidshans leben in Deutschland (vgl. IP/13/1215).

³³ Bulgarien, Tschechien, Frankreich, Litauen, Niederlande, Polen, Slowenien, Slowakei (vgl. IP/13/1215).

Rücküberweisungen machten 2010 lediglich 0,3 Prozent des BIP aus (vgl. Migration Policy Centre 2013: 13).

Seit 1999 besteht ein Partnerschafts- und Kooperationsabkommens zwischen der EU und Aserbaidschan, 2006 wurde zudem ein Aktionsplans im Rahmen der ENP ins Leben gerufen. Im Jahr 2010 begannen außerdem Verhandlungen über ein Assoziationsabkommen, welches das Partnerschafts- und Kooperationsabkommens ersetzen soll (vgl. Rat der Europäischen Union 2013c: 3)

Die Verhandlungen mit Aserbaidschan werden als problemlos bezeichnet, da die aserbaidsschanische Regierung, den offenbar schon vorformulierten Text der ‚Gemeinsamen Erklärung‘ ohne viele Änderungen annahm:

„Die Verhandlungen mit der aserbaidsschanischen Seite auf der Grundlage des von der EU unterbreiteten Textes verliefen äußerst zügig und erfolgreich, da die Regierung Aserbaidschans den Inhalt des Entwurfs einer Gemeinsamen Erklärung weitgehend unverändert annehmen konnte“ (Rat der Europäischen Union 2013c: 2)

Die Themenbereiche umfassen, ähnlich wie bei den anderen Mobilitätspartnerschaften, die Punkte „Migrationssteuerung“ (ebd.: 5), „Mobilität, legale Einwanderung und Integration“ (ebd.), „Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels, Rückübernahme, Sicherheit der Identitäts- und Reisedokumente, Grenzmanagement“ (ebd.: 6), „Migration und Entwicklung“: (ebd.:7), sowie „Asyl und internationaler Schutz“ (ebd.: 8). Im Anhang werden noch keine konkreten Projekte angeführt, diese müssen womöglich noch ausgehandelt werden.

6.7. Mobilitätspartnerschaft Tunesien

Nachdem der Europäische Rat in seinen Schlussfolgerungen vom 23. und 24. Juni 2011 dazu aufgerufen hat, Mobilitätspartnerschaften mit den südlichen Mittelmeerländern abzuschließen, war Tunesien eines der ersten Länder, welche für eine Partnerschaft infrage kamen (vgl. Rat der Europäischen Union 2013b: 1; vgl. Europäischer Rat 2011: 10).

Die Verhandlungen über eine Mobilitätspartnerschaft mit Tunesien wurden am 13. November 2013 abgeschlossen, die Unterzeichnung steht jedoch noch aus, obwohl die

Mobilitätspartnerschaft am Rande der Tagung des Rates am 5. Dezember 2013, von Tunesien, der Europäischen Kommission und elf Mitgliedstaaten³⁴ abgeschlossen werden sollte (vgl. Rat der Europäischen Union 2013b: 2). Weshalb es nicht zur Unterzeichnung kam, ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht bekannt.

Ein wesentliches Ziel der Mobilitätspartnerschaft ist, auch im Falle Tunesiens, die Aushandlung von Rückübernahme- und Visaerleichterungsabkommen (vgl. ebd.: 7).

6.8. Gescheiterte Verhandlungen mit Senegal

Im Jahr 2008 begann die Europäische Kommission – mit der formellen Unterstützung Frankreichs, Italiens und Spaniens – Verhandlungen über eine mögliche Mobilitätspartnerschaft mit Senegal. Die geplante Wiederaufnahme der Gespräche im Jahr 2009 erfolgte nicht, womit die Verhandlungen mit Senegal zum Stillstand kamen (vgl. Chou/Gilbert 2012: 410). Inhaltlich hätte die Mobilitätspartnerschaft ähnliche Punkte und Projekte umfassen sollen, wie jene mit Kap Verde (vgl. ebd.: 411).

Das Scheitern der Mobilitätspartnerschaft mit Senegal zeigt, dass nicht alle Staaten das Eingehen einer solchen Partnerschaft als vorteilhaft ansehen. Im Folgenden sollen die Gründe für das Scheitern erörtert werden.

Ähnlich wie Kap Verde ist auch Senegal ein Land, das stark von Emigration, insbesondere nach Europa, betroffen ist. Rücküberweisungen im Ausland lebender SenegalesInnen sind bedeutend für die senegalesische Wirtschaft und stiegen zwischen 2001 und 2010 von 305 Millionen US-Dollar auf 1,16 Milliarden US-Dollar an, womit sie 9 Prozent des BIP ausmachten (vgl. Reslow 2012b: 399).

Vor allem die Emigration junger, gut ausgebildeter Menschen stellt allerdings auch ein Problem für Senegal dar, weshalb die senegalesische Regierung in den letzten Jahren immer wieder Versuche unternahm um diese einzuschränken. Ein Beispiel dafür ist der Reva-Plan von 2006, der die senegalesische Landwirtschaft reformieren und dadurch Arbeitsplätze schaffen sollte, um jungen SenegalesInnen Anreize zu bieten im Land zu bleiben (vgl. ebd.: 416).

Senegal hat schon seit den Römischen Verträgen eine enge Beziehung zur Europäischen Union, welche durch die Verträge von Yaoundé (1963), Lomé (1973) und Cotonou (2000)

³⁴ Belgien, Deutschland, Dänemark, Spanien, Frankreich, Italien, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Großbritannien (vgl. ebd.: 2).

institutionalisiert wurde und vor allem in präferenziellen Handelsbkommen sowie Entwicklungshilfe zum Ausdruck kam. (vgl. ebd.: 417).

Das Hauptemigrationsland für senegalesische StaatsbürgerInnen ist die ehemalige Kolonialmacht Frankreich³⁵, gefolgt von Italien und Spanien. Sowohl mit Frankreich als auch mit Spanien bestehen bilaterale Abkommen, durch welche Migration geregelt wird. Es ist daher anzunehmen, dass weder Frankreich und Spanien, noch Senegal einen Mehrwert der Mobilitätspartnerschaft gegenüber bereits bestehenden, bilateralen Initiativen ausmachen konnten (vgl. Chou/Gilbert 2012: 419).

Chou und Gilbert sehen die zögerliche Haltung Frankreichs als wesentlichen Grund für das Scheitern der Verhandlungen. Während Kap Verde mit Portugal einen wichtigen Befürworter der Mobilitätspartnerschaft hatte, trug das geringere Interesse des wichtigsten Auswanderungslandes und der ehemaligen Kolonialmacht Senegals dazu bei, dass die Verhandlungen zum Stillstand kamen (vgl. ebd.: 420).

Ein weiterer Grund für das Scheitern der Mobilitätspartnerschaft dürfte schlichtweg die Divergenz der Interessen zwischen Senegal und den europäischen Mitgliedstaaten gewesen sein. Nach Reslow stimmten die Ziele der senegalesischen Regierung, die sowohl Immigration als auch - mit Einschränkungen – Emigration, als etwas Positives betrachtet und der Europäischen Union nicht überein. Die senegalesische Migrationspolitik ist nicht als sonderlich restriktiv zu bezeichnen: so werden irreguläre MigrantInnen, falls sie entdeckt werden, beispielsweise nicht automatisch ausgewiesen. Die Mobilitätspartnerschaften wurden von RegierungsvertreterInnen Senegals als Externalisierungsstrategie der Migrationspolitik der EU begriffen, ohne dabei genügend Anreize für Drittstaaten zu schaffen (vgl. Reslow 2012b: 403f). Die Rolle eines „Gate-Keepers“ der Europäischen Union erschien Senegal nicht sonderlich attraktiv (ebd.: 414f).

Wie auch bei den Verhandlungen mit Kap Verde verfolgte die Europäische Kommission einen „take it or leave it approach“. Die senegalische Regierung hatte so kaum Spielraum den Inhalt der Mobilitätspartnerschaft an ihre Interessen anzupassen (ebd.: 395).

Da Senegal ein Empfänger europäischer Entwicklungszusammenarbeit ist, musste sich die senegalesische Regierung zumindest auf die Verhandlungen einlassen. Ob Senegal im Falle

³⁵³⁵ So war im Jahr 2004 Frankreich das Ziel für 45 Prozent aller EmigrantInnen (vgl. ebd.).

einer Unterzeichnung der Mobilitätspartnerschaft zusätzliche finanzielle Hilfe erhalten hätte, ist indessen unklar (vgl. ebd.: 418).

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Vorteile der Mobilitätspartnerschaft die möglichen Nachteile aus senegalesischer Sicht nicht übertroffen hätten. Da Migration zwischen Senegal und seinen wichtigsten Auswanderungsländern bereits bilateral geregelt wird, erschien der Mehrwert einer Mobilitätspartnerschaft unklar. Dagegen wäre der Abschluss eines Rückübernahmeabkommens – welches mit großer Sicherheit Teil der Mobilitätspartnerschaft gewesen wäre – mit Nachteilen für das Land verbunden gewesen.

7. Conclusio

Wie durch die Analyse der einzelnen Mobilitätspartnerschaften gezeigt werden konnte, werden durch die Mobilitätspartnerschaften kaum neue Zuwanderungsmöglichkeiten für Drittstaatsangehörige geschaffen.

Während noch in der Kommissionsmitteilung „Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten“ (Europäische Kommission 2007b) zirkuläre Migration einen wesentlichen Bestandteil der Mobilitätspartnerschaften ausmachen sollte, spielt diese bei der Umsetzung eine untergeordnete Rolle. Projekte aus dem Bereich der legalen Migration haben nicht in erster Linie die Schaffung neuer, legaler Migrationsmöglichkeiten zum Ziel, sondern bestehen eher aus Informationskampagnen über Einwanderungs- und Arbeitsmöglichkeiten in die EU und ähnlichen Projekten (vgl. Reslow 2012a: 232).

Aufgrund der flexiblen Form der Partnerschaften können Mitgliedstaaten „zu ‚Mobilitätspartnern‘ der Drittstaaten werden, ohne eine Option für Zuwanderung anzubieten“ (Schwiertz 2011: 179), denn „der Name Mobilitätspartnerschaft würde zwar suggerieren, dass es vor allem um Mobilität ginge, tatsächlich sollten die Partnerschaften aber alle drei Dimensionen des Global Approach umfassen: also *auch* Entwicklung und Grenzschutz“ (ebd.). Die Mobilitätspartnerschaften wurden von KommissionsmitarbeiterInnen zudem explizit als *kein* Instrument der Arbeitsmigration bezeichnet (vgl. ebd.).

Ein wesentlicher Grund dafür dürfte die geringe Bereitschaft der Mitgliedstaaten sein, ihre Entscheidungskompetenz im Bereich der legalen Migration aufzugeben. So machten etwa die Niederlande klar, dass sie keine zusätzlichen legalen Migrationskanäle im Rahmen der Mobilitätspartnerschaften öffnen werden. Auch Frankreich und Großbritannien zeigten sich diesbezüglich skeptisch (vgl. Reslow 2012a: 232).

Für Österreich – das an keiner der Mobilitätspartnerschaften teilnimmt und auch auf nationaler Ebene keine Programme zur zirkulären Migration implementiert hat – war die Tatsache, dass Mobilitätspartnerschaften auch legale Migration umfassen, der wesentliche Grund diese gänzlich abzulehnen. Ausschlaggebend dürften Befürchtungen vor einer Wiederholung der Gastarbeiterpolitik sein. Dazu kamen Bedenken aufgrund der Öffnung des Arbeitsmarktes für die ‚neuen‘ EU-Mitgliedstaaten im Jahr 2011 und eine öffentliche Meinung zum Thema Einwanderung, die es der österreichischen Regierung schwer gemacht

hätte, Mobilitätspartnerschaften und im Speziellen die Förderung zirkulärer Migration ohne politische Verluste durchzusetzen. In einem Brief an die Europäische Kommission drückten österreichische RegierungsvertreterInnen ihren Widerstand gegen die Mobilitätspartnerschaften aus, unter anderem mit dem Argument, diese würden die nationalstaatliche Souveränität und die Kompetenzen der Mitgliedstaaten unterlaufen (vgl. ebd.). Auf der anderen Seite entschließen sich EU-Mitgliedstaaten für die Teilnahme an einer Mobilitätspartnerschaft, wenn sie ihre Interessen dadurch gestärkt sehen, wie etwa im Fall der Niederlande, die eine Intensivierung der Beziehungen mit Kap Verde anstrebten und nachträglich die Mobilitätspartnerschaft unterzeichneten (vgl. Reslow 2012a: 233f).

Im Großen und Ganzen wird legale Migration von den Mitgliedstaaten daher immer noch als nationalstaatliche Angelegenheit begriffen, woran auch die Mobilitätspartnerschaften nichts ändern. Selbst jene Mitgliedstaaten, die sich an den Mobilitätspartnerschaften beteiligen, betonen die nationalstaatliche Kompetenz in Sachen Arbeitsmigration (vgl. ebd.: 235).

Da sich die Mitgliedsstaaten also aussuchen können, ob und in welchem Ausmaß sie sich an den Mobilitätspartnerschaften beteiligen wollen, tragen die Mobilitätspartnerschaften nicht zur Europäisierung der Arbeitsmigration bei (vgl. Carrera/Hernandez i Sagrera 2009: 3).

Dass die Erhöhung von Mobilität nicht das primäre Ziel der Mobilitätspartnerschaften ist, ergibt auch eine Anfrage beim zuständigen Kommissionsbeamten Ioan-Dragos Tudorache. Legale Migration sei einer von vier gleich wichtigen Bereichen:

“The Mobility Partnerships are covering four equally important thematic priorities of the GAMM, namely:

- a) better organising legal migration and fostering well-managed mobility,
 - b) preventing and combating irregular migration and eradicating trafficking in human beings,
 - c) maximising the development impact of migration and mobility, and
 - d) promoting international protection and enhancing the external dimension of asylum”
- (Antwort des zuständigen Referatsleiters Tudorache).

In den einzelnen Mobilitätspartnerschaften überwiegen jedoch Maßnahmen der Migrationskontrolle und es entsteht nicht der Eindruck, dass alle vier Elemente den gleichen Stellenwert haben. Dies wurde bereits von etlichen MigrationsforscherInnen kritisiert (vgl. Maroukis/Triandafyllidou 2013: 2; vgl. Reslow 2012a: 232; vgl. Hernández i Sagrera 2011).

Wie viele Menschen aufgrund der Mobilitätspartnerschaften in die EU migrierten bzw. ob es zu einem Anstieg der Mobilität zwischen den Partnerländern gekommen ist, lässt sich zudem nicht feststellen:

„It is not possible, unfortunately, to establish the exact number of persons that have come to EU as a consequence of the Mobility Partnerships“ (Antwort Tudorache).

Allerdings müsse bedacht werden, dass

„promoting mobility is not only about labour migration but also means strengthening cooperation in the area of visas, notably short term visa with validity up to 90 days, through the negotiation of Visa Facilitation Agreements“ (Antwort Tudorache).

Visaerleichterungsabkommen waren jedoch in allen bisherigen Mobilitätspartnerschaften an den Abschluss von Rückübernahmeabkommen gebunden. Welchen Mehrwert Mobilitätspartnerschaften für Drittstaaten haben, ist daher nicht immer ersichtlich. Im Falle Senegals wurde dieser nicht wahrgenommen, da Arbeitsmigration mit den wichtigsten Zielstaaten bereits bilateral geregelt wurde. Da diese die Unterzeichnung einer Mobilitätspartnerschaft nicht unterstützten, war nicht klar welche Vorteile die Mobilitätspartnerschaft gebracht hätte. Das in Aussicht gestellte Visaerleichterungsabkommen hätte die Nachteile eines Rückübernahmeabkommens mit der gesamten EU wohl nicht ausgeglichen.

Bei den bisher teilnehmenden Drittstaaten handelt es sich um Länder in denen Migration eine wichtige Rolle spielt und Rücküberweisungen (außer im Falle Aserbaidshans) einen wesentlichen Teil des BIP ausmachen. Eine Verbesserung der Emigrationsmöglichkeiten eigener StaatsbürgerInnen sowie die Erleichterung von Rücküberweisungen dürften die Gründe für das Interesse an den Mobilitätspartnerschaften gewesen sein. Zudem unterhielten alle teilnehmenden Staaten enge Beziehungen zur EU und waren zumindest zum Teil daran interessiert, diese Beziehungen zu intensivieren.

Viele der 'Partnerstaaten' stehen außerdem in einem Abhängigkeitsverhältnis zur EU. Die Ungleichheit zwischen der EU und den jeweiligen Drittstaaten äußert sich vor allem ökonomisch. Entwicklungshilfe – bzw. die drohende Vorenthaltung dieser – wirkt konditionierend und ist ein triftiger Grund für die Drittstaaten, im Rahmen der

Mobilitätspartnerschaften mit der EU zu kooperieren. Eine Verweigerung der Kooperation in diesem Bereich könnte sich negativ auf künftige Beziehungen zur EU auswirken (vgl. Schwiertz 2011: 184).

Aus Sicht der EU können die Mobilitätspartnerschaften als Reaktion auf das Scheitern bisheriger Kooperationsversuche gesehen werden. Als größter Vorzug der ‚partnerschaftlichen‘ Zusammenarbeit wird die Herstellung engerer Beziehungen zu den Drittstaaten gesehen, wie etwa im „Report on Policy Coherence for Development“ betont wird: „Member States assess the Mobility Partnerships to be beneficial to partner countries, as they have strengthened the dialogue between all partners, common challenges and interests have been identified and areas for cooperation have been singled out“ (Europäische Kommission 2009a: 121f; vgl. Schwiertz 2011: 172).

Die engere Zusammenarbeit zwischen Drittstaaten und der EU betont auch der zuständige Kommissionsmitarbeiter Ioan-Drăgăș Tudorache:

“Experience with the existing six Mobility Partnerships (Moldova, Cape Verde, Georgia, Armenia, Morocco and Azerbaijan) has shown that they have acknowledged and accommodated the priorities of partner countries, and that they have been critical in getting EU and partner countries together around one table and encourage them to think about their migration policies and international cooperation in a coordinated way. Furthermore, they are also building trust between the partners, which is of particular importance if we want to increase mobility in a secure environment” (Tudorache 2014).

Als weiterer Vorzug des Instruments der Mobilitätspartnerschaften wird die Verbesserung der Kohärenz migrationspolitischer Maßnahmen genannt (vgl. Europäische Kommission 2009a: 122).

Die Kooperation im Rahmen von ‚Partnerschaften‘ hat zudem den Vorteil, dass Migrationskontrolle zu einer Aufgabe der teilnehmenden Drittstaaten wird, indem Migrationsmanagement im vermeintlich gemeinsamen Interesse aller Parteien erfolgt, wodurch eine win-win Situation für alle Beteiligten bewirkt werden soll. Die Gleichheit der Partnerstaaten ist hierbei keine Voraussetzung für das Partnerschaftskonzept: „[A] partnership is expected to be mutually beneficial, but it is not necessarily based on equality. Consequently the notion of partnership can justify cooperation within unequal relations” (Laakso 2007: 119 zit. nach Schwiertz 2011: 183).

Außerdem erlauben es die Mobilitätspartnerschaften der Kommission – die zwar Rückübernahmeabkommen abschließen soll, der jedoch keine Kompetenzen im Bereich der legalen Migration zustehen – Drittstaaten entgegen zukommen, ohne dass eine „formelle Kompetenzverteilung“ (Schwiertz 2011: 178) notwendig wäre.

Der Abschluss von Rückübernahmeabkommen konnte im Rahmen der Mobilitätspartnerschaften jedenfalls entscheidend vorangetrieben werden.

Die Tatsache, dass es sich bei den Mobilitätspartnerschaften um rechtlich unverbindliche ‚gemeinsame Erklärungen‘ handelt, ruft verschiedene Reaktionen hervor.

Von der Europäischen Kommission wird die Rechtsform der Mobilitätspartnerschaften positiv bewertet, da sie Flexibilität und damit eine bessere Anpassung an die Bedürfnisse der jeweiligen Partnerstaaten erlaube: “mobility partnerships are flexible tools, which can be adapted according to current needs, and which, in principle, will be supported by motivated signatories” (Europäische Kommission 2009b: 3).

Buracec (2012) sieht im unverbindlichen Charakter der Mobilitätspartnerschaften eine Möglichkeit, der Skepsis vieler Mitgliedstaaten im Bezug auf die Vergemeinschaftung der Migrationspolitik, insbesondere im Bereich der legalen Migration, zu begegnen. Demnach macht gerade die Unverbindlichkeit die Attraktivität dieses Instruments aus:

“Although the non-binding character and voluntary participation in the mobility partnerships may be interpreted as another sign of EU’s inability to build a genuinely common immigration policy, these features could in fact explain the attractiveness of the new tool for the member states. Assuming that each novelty in such a controversial sphere as migration would be viewed initially with a certain degree of suspicion, pleading for a less rigid legal form seems a reasonable choice. The Commission officials confirm as well that the actual design makes the mobility partnerships ‘fast to conclude and easy to implement’. For the third countries, the potentially large number of participating EU member states is also advantageous, since it enables them to develop contacts with different European partners and benefit from various forms of assistance” (Buracec 2012: 11).

Carrera und Hernández i Sagrera hingegen, sehen die Unverbindlichkeit der Migrationspartnerschaften kritischer und bezeichnen diese gar als „insecurity partnerships“, MigrantInnen hätten demnach aufgrund des ‚Soft Law‘ Charakters der Partnerschaften keine Rechtssicherheit (vgl. Carrera/Herandez i Sagrera 2009: 3).

Die Mobilitätspartnerschaften können daher auch als eine Form der: „Flucht der Migrationskontrolle vor der Öffentlichkeit und den demokratischen Beschränkungen“ (Schwiertz 2011: 203) im Sinne eines horizontalen ‚Venue-Shopping‘ begriffen werden. Die Verantwortlichkeit für die im Rahmen der Mobilitätspartnerschaften getroffenen Entscheidungen kann nicht eindeutig zugeordnet und macht die Partnerschaften so zu einem intransparentem und schwer kontrollierbaren Instrument (vgl. ebd.).

Ausblick

Die Tatsache, dass im Jahr 2013 zwei neue Mobilitätspartnerschaften geschlossen wurden und eine weitere offenbar kurz vor ihrem Abschluss steht, zeigen, dass dieses Instrument weiterhin ein wichtiger Bestandteil der unionseuropäischen Migrationspolitik bleibt. Vor allem die Partnerschaft mit Marokko beweist, dass die Pilotphase vorbei ist und Mobilitätspartnerschaften als Instrument des unionseuropäischen Migrationsmanagement weiter ausgebaut werden sollen.

Der Abschluss von Mobilitätspartnerschaften gestaltet sich jedoch nicht immer einfach. Verhandlungen über eine Mobilitätspartnerschaft mit Ghana etwa begannen bereits 2010, wurden jedoch ausgesetzt (vgl. Maroukis/Triandafyllidou 2013: 2; vgl. Reslow 2012b: 414). Seitens der Europäischen Kommission besteht zudem bereits seit dem Jahr 2011 Interesse an einer Mobilitätspartnerschaft mit Ägypten. Wie einem Blogeintrag der EU-Kommissarin Cecilia Malmström vom 17. April 2012 zu entnehmen ist, erwiderte Ägypten dieses Interesse nicht:

“For over a year now I’ve been trying to get the Egyptians interested in a Mobility Partnership where we discuss migration, asylum, visa issues, etc. in a broad sense. [...]. From Egypt’s side, it has so far been turned down.” (Malmström 2012).

Insbesondere Rückübernahmeabkommen sind für potentielle Mitgliedstaaten abschreckend, was auch von der EU Kommission anerkannt wurde (vgl. Europäische Kommission 2011a: 8). Aus diesem Grund wurde mit der ‚Gemeinsamen Agenda für Migration und Mobilität‘ (CAMM – Common Agenda on Migration and Mobility) eine Alternative zu den Mobilitätspartnerschaften vorgeschlagen, welche, im Unterschied zu den Mobilitätspartnerschaften, keine Visaerleichterungs- und Rückübernahmeabkommen enthalten sollten, da nicht alle Drittstaaten die vollen Verpflichtungen aus den

Mobilitätspartnerschaften einzugehen bereit sind³⁶. Dieser Vorschlag wurde allerdings von den Mitgliedstaaten abgelehnt (vgl. Reslow 2012b: 415).

Die Schaffung zusätzlicher Möglichkeiten zur legalen Migration im Rahmen der Mobilitätspartnerschaften könnte diese für Drittstaaten attraktiver machen. Die anhaltende Wirtschaftskrise im Euroraum macht es jedoch unwahrscheinlich, dass in näherer Zukunft bedeutende Initiativen im Bereich der Arbeitsmigration gesetzt werden. Zudem fielen 2014 die Beschränkungen der Freizügigkeit für rumänische und bulgarische StaatsbürgerInnen, was eine weitere Öffnung der Arbeitsmärkte der Mitgliedstaaten ebenfalls zweifelhaft erscheinen lässt (vgl. Maroukis/Triandafyllidou 2013: 2).

Letztlich bleiben jene Bereiche der Migrationspolitik, an denen potentielle Partnerstaaten in der Regel das größte Interesse haben, im Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten. Dieser Tatsache sind sich Drittländer selbstverständlich bewusst und dies könnte auch dem Erfolg zukünftiger Mobilitätspartnerschaften entgegenstehen (vgl. Reslow 2012a: 233).

³⁶ „Die Gemeinsame Agenda für Migration und Mobilität (CAMM) sollte als alternativer Rahmen dienen, der es ermöglicht, im Bereich jeder der vier thematischen Säulen des GAMM mit Partnern gemeinsame Empfehlungen, Zielsetzungen und Verpflichtungen zu vereinbaren. Der grundlegende Unterschied gegenüber der Mobilitätspartnerschaft besteht darin, dass die Gemeinsame Agenda nicht notwendigerweise die Aushandlung von Visaserleichterungs- und Rückübernahmeabkommen voraussetzt. Wenn beide Seiten einverstanden sind, kann die Gemeinsame Agenda später zu einer Mobilitätspartnerschaft ausgebaut werden“ (Europäische Kommission 2011b: 13).

8. Literaturverzeichnis

Monographien

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

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

Castles, Stephen; Miller, Mark J. (2003): The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World. New York/London: MacMillian Press LTD.

Diederich, Hanna (2009): Melilla: Transit oder Endstation? Europäische Abschottungspolitik und ihre Folgen für die Flüchtlinge. Frankfurt am Main: Brandes und Apsel.

Düvell, Franck (2002): Die Globalisierung des Migrationsregimes. Zur neuen Einwanderungspolitik in Europa. Berlin/Hamburg/Göttingen: Assoziation A.

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

Geddes, Andrew (2003): The Politics of Migration and Immigration in Europe. London/Thousand Oaks/New Delhi: SAGE Publications.

Geiger, Martin (2011): Europäische Migrationspolitik und Raumproduktion. Internationale Regierungsorganisationen im Management von Migration in Albanien, Bosnien-Herzegowina und der Ukraine. Baden-Baden: Nomos.

Grubmüller, Verena (2012): Migration, Menschenrechte und Entwicklung. Rechtliche und politische Herausforderung der EU durch den Migrationsdruck aus Afrika. Wien: Braumüller.

Han. Petrus (2000): Soziologie der Migration. Erklärungsmodelle, Fakten, politische Konsequenzen, Perspektiven. Stuttgart: Lucius & Lucius.

Kleinschmidt, Harald (2002): Menschen in Bewegung. Inhalte und Ziele historischer Migrationsforschung. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

Krause, Johannes (2009): Die Grenzen Europas. Von der Geburt des Territorialstaates zum Europäischen Grenzregime. Frankfurt am Main: Peter Lang.

Leiß, Olaf (2009): Europa zwischen Nationalstaat und Integration. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Nuscheler, Franz (2004): Internationale Migration. Flucht und Asyl. Opladen: Leske + Budrich.

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

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

Santel, Bernhard (1995): Migration in und nach Europa: Erfahrungen, Strukturen, Politik. Opladen: Leske + Budrich.

Schwartz, Helge (2011): Foucault an der Grenze. Mobilitätspartnerschaften als Strategie des europäischen Migrationsregimes. Berlin/Münster: LIT (16).

Sammelbände

Auel, Katrin (2012): Europäisierung nationaler Politik. In: Bieling, Hans-Jürgen; Lerch, Marika [Hrsg.]: Theorien der europäischen Integration. Wiesbaden: Springer VS. S. 247-269.

Bendel, Petra (2006): Neue Chancen für die EU-Migrationspolitik? Die Europäische Union im Spagat zwischen Sicherheits-, Entwicklungs- und Außenpolitik. In: Butterwegge, Christoph; Hentges, Gudrun [Hrsg.]: Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 123-134.

Bieling, Hans-Jürgen; Lerch, Marika (2012): Theorien der europäischen Integration: Ein Systematisierungsversuch. In: Bieling, Hans-Jürgen; Lerch, Marika [Hrsg.]: Theorien der europäischen Integration. Wiesbaden: Springer VS. S. 9-31.

Buckel, Sonja; Wissel, Jens (2009): Eingrenzung der europäischen Migrationskontrolle. Zur Produktion ex-territorialer Rechtsverhältnisse. In: Brunkhorst, Hauke [Hg.]: Demokratie in der Weltgesellschaft. Baden-Baden: Nomos. S. 385–404.

Cowles, Maria Green; Caporaso, James; Risse, Thomas (2001): Europeanization and Domestic Change: Introduction. In: Cowles, Maria Green (Hg.): Transforming Europe. Ithaca, New York: Cornell University Press. S. 1-20.

Cuttitta, Paolo (2010): Das europäische Grenzregime: Dynamiken und Wechselwirkungen. Europäisierung und Globalisierung. In: Hess, Sabine; Kasperek, Bernd: Grenzregime. Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa. Berlin/Hamburg: Assoziation A. S. 23-43.

Geiger, Martin; Pécoud, Antoine (2012): The Politics of International Migration Management. In: Geiger, Martin; Pécoud, Antoine [Hrsg.]: The politics of international migration management. Houndmills/Basingstoke/Hampshire/New York: Palgrave Macmillan, S. 1–20.

Guiraudon, Virginie; Joppke, Christian (2001): Controlling a new migration world. In: Guiraudon, Virginie; Joppke, Christian [Hrsg.]: Controlling a New Migration World. London/New York: Routledge. S. 1-28.

Guiraudon, Virginie (2001): De-nationalizing control: analyzing state responses to constraints on migration control. In: Guiraudon, Virginie; Joppke, Christian [Hrsg.]: Controlling a New Migration World. London/New York: Routledge. S. 31-64.

Heck, Gerda (2010): „Die beste Reise meines Lebens“. Migrationsmanagement und migrantische Strategien am Beispiel Marokkos. In: Hess, Sabine; Kasperek, Bernd [Hrsg.]:

Grenzregime. Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa. Berlin/Hamburg: Assoziation A. S. 43-56.

Hess Sabine; Karakayali, Serhat (2007): New Governance oder die imperiale Kunst des Regierens. Asyldiskurs und Menschenrechtsdispositiv im neuen EU-Migrationsmanagement. In: Transit Migration Forschungsgruppe (Hg.): Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas. Bielefeld: Transcript. S. 39-55.

Janicki, Jill Jana; Böwing, Thomas (2010): Europäische Migrationskontrolle im Sahel. Das CIGEM im Mali. In: Hess, Sabine; Kasperek, Bernd [Hrsg.]: Grenzregime. Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa. Berlin/Hamburg: Assoziation A. S. 127- 145.

Kasperek, Bernd; Hess Sabine (2010): Einleitung. Perspektiven kritischer Migrations- und Grenzregimeforschung. In: Kasperek, Bernd; Hess, Sabine [Hrsg.]: Grenzregime. Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa. Berlin/Hamburg: Assoziation A. S. 7 – 22.

Wolf, Dieter (2012): Neo-Funktionalismus. In: Bieling, Hans-Jürgen; Lerch, Marika [Hrsg.]: Theorien der europäischen Integration. Wiesbaden: Springer VS. S. 55-76.

Woyke, Wichard (2006): Migrationspolitik in der Europäische Union – Wie viele Ausländer kann sich die EU leisten? In: Baringhorst, Sigrid; Hollifield, James F.; Hunger, Uwe [Hrsg.]: Herausforderung Migration – Perspektiven der vergleichenden Politikwissenschaft. Festschrift für Dietrich Thränhardt. Berlin/Münster: LIT. S. 295- 314.

Artikel

Angenendt, Steffen (2007): Zirkuläre Migration. Ein tragfähiges migrationspolitisches Konzept? In: SWP-Aktuell. Bd. 2007. Nr. 27. S. 1-4.

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

Castles, Stephen (2006): Guestworkers in Europe: A Resurrection? In: International Migration Review. Bd. 40 Nr.4. S. 741–766.

Chou Meng-Hsuan; Gilbert, Marie (2012): The EU-Senegal mobility partnership: from launch to suspension and negotiation failure. In: Journal of Contemporary European Research. Bd. 8. Nr. 4. S. 408–427.

Düvell, Franck (2010): Transit Migration: A Blurred and Politicised Concept. In: Population, Space and Place. Bd.18. Nr. 4. S. 412-427.

Fischer-Lescano, Andreas; Tohidipur, Timo (2007): Europäisches Grenzkontrollregime. Rechtsrahmen der europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX. In: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. Bd. 2007. Nr. 67. S. 1219-1276.

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

Lavenex, Sandra (2006): Shifting Up and Out: The Foreign Policy of European Immigration Control. In: West European Politics. Bd. 29. Nr.2. S. 329-350.

Lavenex, Sandra; Kunz, Rahel (2008): The Migration-Development Nexus. EU External Relations. In: Journal of European Integration Bd. 30. Nr. 3. S. 439-457.

Nyberg-Sorensen, Ninna; Hear, Nicholas Van; Engberg-Pedersen, Poul (2002): The Migration-Development Nexus. Evidence and Policy Options. In: International Migration. Bd. 40. Nr. 5. S. 49-73.

Reslow, Natasja (2012a): Deciding on EU-External Migration Policy: The Member States and the Mobility Partnerships. In: Journal of European Integration. Bd. 34. Nr. 3. S. 223-239.

Reslow, Natasja (2012b): The Role of Third Countries in EU Migration Policy: The Mobility Partnerships. In: European Journal of Migration and Law. Bd. 2012. Nr. 12. S. 393-415.

Vespermann, Julia (2009): Das Konzept der zirkulären Migration. Ein Überblick über die EU-Migrationspolitik. In: Menschenrechtsmagazin. Bd. 2009. Nr. 1. S. 135-142.

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

Zerger, Frithjof (2008): Migrationssteuerung und Entwicklungseffekte durch zirkuläre Migration? In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik. Bd. 29. Nr. 1. S. 1-5.

Artikel Internet

Angenendt, Steffen (2012): Migration, Mobilität und Entwicklung. EU-Mobilitätspartnerschaften als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit. http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2012_S25_adt.pdf [Zugriff am 13.06.2013] S. 1-32.

Aubarell, Gemma; Zapata-Barrero Ricard; Aragall, Xavier (2009): New Directions of National Immigration Policies: The Development of the External Dimension and its Relationship with the Euro-Mediterranean Process. EuroMesco Paper 79. <http://www.euromesco.net/images/paper79eng.pdf> [Zugriff am 29.6.2013] S. 1-45.

Babayan, Diana (2011): Balancing Security and Development in Migration Policy – EU Mobility Partnerships. <https://www.coleurope.eu/sites/default/files/thesis/babayan.pdf> [Zugriff am 2.7. 2013]. S. 1-78.

Buracec, Ecaterina (2012): Mobility Partnerships in a third country perspective: The case of EU-Moldova Migration cooperation. Fieri Working Papers. http://www.labmig.gov.eu/wp-content/uploads/2012/05/paper_Ecaterina-Buracec.pdf [Zugriff am 10. 11. 2013] S. 1-18.

Carling, Jorgen (2002): Cape Verde: Towards the End of Emigration? International Peace Research Institute, Oslo (PRIO). <http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=68> [Zugriff am 3.7. 2013].

Carrera, Sergio; Hernández i Sagrera, Raúl (2009): The Externalization of the EU's Labour Immigration Policy. Towards Mobility or Insecurity Partnerships? CEPS Working Document No. 321. <http://www.ceps.be/ceps/download/2180> [Zugriff am 15. 6. 2013] S. 1-43.

Follmar-Otto, Petra (2007): Temporäre Arbeitsmigration in die Europäische Union. Menschenrechtliche Anforderungen. Deutsches Institut für Menschenrechte. Berlin. Policy Paper Nr. 7. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/policy_paper_7_temporaere_arbeitsmigration_in_die_europaeische_union.pdf [Zugriff am 3. 10. 2013]. S. 1-13.

Hernández i Sagrera, Raúl (2011): Assessing the Mobility Partnerships between the EU and Moldova and Georgia. <http://www.easternpartnership.org/publication/mobility-and-migration/2011-08-23/assessing-mobility-partnerships-between-eu-and-moldova> [Zugriff am 10. 7. 2013].

Hess, Sabine (2008): Migration and development: a governmental twist of the EU migration management policy. Paper for the Workshop in Sussex: "Narratives of migration management and cooperation with countries of origin and transit", 18.-19.Sept. 2008. http://www.pol.ed.ac.uk/_data/assets/word_doc/0019/23068/Paper_for_the_Workshop_in_Sussex_0808.doc [Zugriff am: 20. 11. 2013]

IOM (2008a): Migration in Georgia. A Country Profile 2008. www.enpi-info.eu/.../Georgia_Profile2008.pdf [Zugriff am 20.12. 2013].

IOM (2008b): Migration in Armenia. A Country Profile 2008. www.enpi-info.eu/.../Armenia_Profile2008.pdf [Zugriff am 4.1.2014].

IOM (2009): World Migration Report 2009. Geneva: IOM. <http://www.un.org/esa/population/publications/migration/WorldMigrationReport2009.pdf> [Zugriff am 20.7. 2013].

IOM (2012) Extended Migration Profile of the Republic of Moldova. http://publications.iom.int/bookstore/free/110_emp_report.pdf [Zugriff am 5.12. 2013].

Maroukis, Thanos; Triandafyllidou, Anna (2013): Mobility Partnerships. A Convincing Tool for the EU's Global Approach to Migration? Policy Paper No. 76, Notre Europe. Jacques Delors Institute. <http://www.notre-europe.eu/media/mobilitypartnerships-maroukistriandafyllidou-ne-jdi-feb13.pdf?pdf=ok> [Zugriff am 10. 12. 2013] S. 1-6.

Migration Policy Centre (2013): Migration Profile Azerbaijan. The Demographic-Economic Framework of Migration. The Legal Framework of Migration. The Socio-Political Framework of Migration http://www.migrationpolicycentre.eu/docs/migration_profiles/Azerbaijan.pdf [Zugriff am 15.1. 2014].

Parkes, Roderick (2009): Mobility Partnerships: valuable addition to the ENP repertoire? A checklist for revitalising ENP. Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin. <http://www.mfa.gov.md/img/docs/studiu-parteneriatele-mobilitate-valoare-adaugata-IEVC-en.pdf> [Zugriff am 27. 6. 2013]. S. 1-5.

Rijpma, Jorrit J.; Cremona, Marise (2007): The Extra-Territorialisation of EU Migration Policies and the Rule of Law. EUI Working Papers. RSCAS, Law No. 2007/1. European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies. http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/6690/LAW_2007_01.pdf?sequence=1 [Zugriff am 2. 9. 2013]. S. 1-24.

Striethorst, Anna (2011): Nachbarschaftspolitik und östliche Partnerschaft. http://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Ausland/Osteuropa/OSTEUROPANACHRICHTEN_4_2011.pdf [Zugriff am 10.1.2014]. S. 3-6.

Trauner, Florian; Kruse, Imke (2008): EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: Implementing a New EU Security Approach in the Neighbourhood. CEPS Working Document No. 290. <http://aei.pitt.edu/9374/2/9374.pdf> [Zugriff am 13. 6. 2013] S. 1-40.

Tsianos, Vassilis; Ibrahim, Aida (2009): Don't believe the hype! Bordermanagement, Development und der Boomerang-Effekt. http://migration-boell.de/web/migration/46_2194.asp [Zugriff am 05.06.2013]

Weinar, Agnieszka (2008): Diaspora as an Actor of Migration Policy. CMR Working Papers. No. 37/59. Centre of Migration Research. Warsaw University. <http://www.migracje.uw.edu.pl/download/publikacja/612/>. [Zugriff am 5. 1. 2014] S. 1-30.

Weinar, Agnieszka (2012): Mobility Partnerships - what impact do they have on legal migration and mobility? Migration Policy Centre. <http://www.migrationpolicycentre.eu/mobility-partnerships-what-impact-do-they-have-on-legal-migration-and-mobility/> [Zugriff am 11.07.2013].

Internetquellen:

Africa-EU Partnership: CAMPO: for a better circulation of skills between the Cape Verde and the EU. <http://www.africa-eu-partnership.org/success-stories/campo-better-circulation-skills-between-cape-verde-and-eu> [Zugriff am 12.1.2014].

Deutsch-Französische Initiative für eine neue Migrationspolitik http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/Newsletter_Anhaenge/117/franz_ini.pdf [Zugriff am 6.8. 2013]

Der Standard (2005): (Kap Verde will noch heuer Beitrittsantrag stellen. 11. Mai 2005: <http://derstandard.at/2040350> [Zugriff am 21.12.2014].

Europäische Nachbarschaftspolitik: http://ec.europa.eu/world/enp/policy_de.htm [Zugriff am 7.11.2013]

Hochrangige Arbeitsgruppe "Asyl und Migration" Bericht an den Europäischen Rat (Nizza). http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/misc/13993.d0%20ann.doc.html [Zugriff am 7.11.2013]

Malmström, Cecilia (2012): Situation in the Sinai Peninsula <http://blogs.ec.europa.eu/malmstrom/tag/mobility-partnership/> [Zugriff am 14. 1. 2014].

Weltbank (2011): Migration and Remittances Factbook 2011. Morocco. <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/Morocco.pdf>. [Zugriff am 8.1. 2014].

Weltbank (2012): Cape Verde. http://data.worldbank.org/country/cape-verde#cp_prop [Zugriff am 15. 12. 2013].

Zusammenfassung der EU-Gesetzgebung:

http://europa.eu/legislation_summaries/development/african_caribbean_pacific_states/index_de.htm [Zugriff am 7.11.2013].

EU-Dokumente:

Primärrecht:

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

Sekundärrecht:

Beschluss des Rates vom 18. Januar 2011 über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und Georgien über die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt. (2011/118/EU).

Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates vom 15. März 2001 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind. Amtsblatt Nr. L 081 vom 21/03/2001.

Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex). Amtsblatt Nr. L 243 vom 15/09/2009.

Europäische Kommission:

Europäische Kommission (2001): Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer unselbständigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit. KOM (2001) 386 endg. Brüssel, 11.7.2001.

Europäische Kommission (2002): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Einbeziehung von Migrationsbelangen in die Beziehungen der Europäischen Union zu Drittländern. KOM (2002) 703 endg. Brüssel, 3.12.2002.

Europäische Kommission (2004): Grünbuch über ein Konzept zur Verwaltung von Wirtschaftsmigration. KOM (2004) 811 endg. Brüssel, 1.1.2005.

Europäische Kommission (2005a): Mitteilung der Kommission an den Rat, das europäische Parlament, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Migration und Entwicklung: Konkrete Leitlinien. KOM (2005) 390 endg. Brüssel, 1.9.2005.

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

Europäische Kommission (2005c): Mitteilung der Kommission. Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung. KOM (2005) 669 endg. Brüssel, 21.12.2005.

Europäische Kommission (2006a): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Thematisches Programm für die Zusammenarbeit mit Drittländern in den Bereichen Migration und Asyl. KOM (2006) 26 endg. Brüssel, 25.1.2006.

Europäische Kommission (2006b): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Der Gesamtansatz zur Migrationsfrage nach einem Jahr: Schritte zur Entwicklung eines umfassenden europäischen Migrationskonzepts. KOM (2006) 735 endg. Brüssel, 30.11.2006.

Europäische Kommission (2007a): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Anwendung des Gesamtansatzes zur Migration auf die östlichen und südöstlichen Nachbarregionen der Europäischen Union. KOM (2007) 247 endg. Brüssel, 16.5.2007.

Europäische Kommission (2007b): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten. KOM (2007) 248 endg. Brüssel, 16.5.2007.

Europäische Kommission (2009a): Commission Staff Working Document Accompanying the Report from the Commission to the Council. EU 2009 Report on Policy Coherence for Development. Commission Staff Working Document. SEC (2009) 1137 endg. Brüssel, 17.9.2009.

Europäische Kommission (2009b): Commission Staff Working Document. Mobility Partnerships as a tool of the Global Approach to Migration. Commission Staff Working Document. SEC (2009) 1240 endg. Brüssel, 19.9.2009.

Europäische Kommission (2010): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts für die Bürger Europas. Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer Programms. KOM (2010) 171 endg. Brüssel, 20.4.2010.

Europäische Kommission (2011a): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Evaluierung der EU-Rückübernahmeabkommen. KOM (2011) 76 endg. Brüssel, 23.2.2011.

Europäische Kommission (2011b): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Gesamtansatz für Migration und Mobilität. KOM (2011) 743 endg. Brüssel, 18.11.2011.

Europäische Kommission (2013): Vorschlag für den Beschluss des Rates über die Unterzeichnung des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Aserbaidschan über die Rückübernahme von Personen mit unbefugten Aufenthalt. KOM (2013) 745 endg. Brüssel, 29.10.2013.

Europäischer Rat

Europäischer Rat (1999): Schlussfolgerungen des Vorsitzes (Tampere) 15./16. Oktober 1999. https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/00200-r1.d9.htm [Zugriff am 10.11.2013].

Europäischer Rat (2002): Schlussfolgerungen des Vorsitzes (Sevilla) 21./22. Juni 2002.

Europäischer Rat (2005): Schlussfolgerungen des Vorsitzes (Brüssel) 15./16. Dezember 2005.

Europäischer Rat (2006): Schlussfolgerungen des Vorsitzes (Brüssel) 14./15. Dezember 2006.

Europäischer Rat (2010): Das Stockholmer Programm. Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger. Amtsblatt der Europäischen Union. 4.5.2010.

Europäischer Rat (2011): Schlussfolgerungen des Vorsitzes (Brüssel) 23./24. Juni 2011.

Rat der Europäischen Union:

Rat der Europäischen Union (2007a): 2839. Tagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen. 10. 12. 2007. 16326/07.

Rat der Europäischen Union (2007b): Vermerk des Generalsekretariats. Die künftigen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und der Republik Kap Verde – Schlussfolgerungen des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten. 20.11. 2007. 15114/07.

Rat der Europäischen Union (2008a): Gemeinsame Erklärung über eine Mobilitätspartnerschaft zwischen der Europäischen Union und der Republik Moldau. 21.5.2008. 9460/08.

Rat der Europäischen Union (2008b): Gemeinsame Erklärung über eine Mobilitätspartnerschaft zwischen der Europäischen Union und der Republik Kap Verde. 21.5.2008. 9460/08.

Rat der Europäischen Union (2008c): Annahme der Schlussfolgerungen des Rates zur Verbesserung des Gesamtansatzes zur Migrationsfrage. 20. Mai 2008. 9604/08.

Rat der Europäischen Union (2009): Gemeinsame Erklärung über eine Mobilitätspartnerschaft zwischen der Europäischen Union und Georgien. 20.11.2009. 16396/09.

Rat der Europäischen Union (2011): Gemeinsame Erklärung über eine Mobilitätspartnerschaft zwischen der Europäischen Union und Armenien. 6. 10. 2011. 14963/11.

Rat der Europäischen Union (2013a): Gemeinsame Erklärung zur Gründung einer Mobilitätspartnerschaft zwischen dem Königreich Marokko und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten. 3.6.2013. 6139/13.

Rat der Europäischen Union (2013b): Gemeinsame Erklärung für die Mobilitätspartnerschaft zwischen Tunesien und der Europäischen Union und ihren teilnehmenden Mitgliedstaaten. 25.11. 2013. 16371/13.

Rat der Europäischen Union (2013c) Gemeinsame Erklärung über eine Mobilitätspartnerschaft zwischen der Republik Aserbaidschan und der Europäischen Union und ihren teilnehmenden Mitgliedstaaten. 26.11.2013. 16399/13.

Rat der Europäischen Union (2013d): EU-Cape Verde readmission agreement. 18.4.2013. 8639/13.

Pressemitteilungen:

IP/08/893: Mobilitätspartnerschaft zwischen der Europäischen Union und der Republik Moldau. Pressemitteilung der Europäischen Kommission, 5. 6.2008.

IP/08/894: Mobilitätspartnerschaft zwischen der Europäischen Union und der Republik Kap Verde. Pressemitteilung der Europäischen Kommission, 5.6.2008.

IP/09/1853: Mobilitätspartnerschaft zwischen der Europäischen Union und Georgien. Pressemitteilung der Europäischen Kommission, 30.11.2009.

IP/10/737: Europäische Union unterzeichnet Visaerleichterungsabkommen mit Georgien. Pressemitteilung der Europäischen Kommission, 17.6.2010.

IP/11/1052: Kommission schlägt Aufnahme von Verhandlungen über Visaerleichterungs- und Rückübernahmeabkommen mit Aserbaidschan vor. Pressemitteilung der Europäischen Kommission, 19.9.2011.

IP/11/1053: Kommission schlägt Aufnahme von Verhandlungen über Visaerleichterungs- und Rückübernahmeabkommen mit Armenien vor. Pressemitteilung der Europäischen Kommission, 20.9.2011.

IP/11/1257: Mehr Mobilität zwischen der EU und Armenien. Pressemitteilung der Europäischen Kommission, 27.10.2011.

IP/13/513: EU und Marokko unterzeichnen Partnerschaftsabkommen zur Steuerung von Migration und Mobilität. Pressemitteilung der Europäischen Kommission, 7.6.2013.

IP/13/740: EU und Armenien verständigen sich auf Handelsabkommen. Pressemitteilung der Europäischen Kommission, 4.7. 2013.

IP/13/912: Kommission schlägt Aufnahme von Verhandlungen mit Marokko über Visa-Erleichterungen vor. Pressemitteilung der Europäischen Kommission, 4. 10. 2013.

IP/13/1184: Cecilia Malmström welcomes the signing of a Visa Facilitation Agreement with Azerbaijan. Pressemitteilung der Europäischen Kommission, 29.11.2013.

IP/13/1215: Mobility Partnership signed between the EU and Azerbaijan. Pressemitteilung der Europäischen Kommission, 5. 12. 2013.

MEMO/13/349: EU Commissioner Cecilia Malmström welcomes the signing of the EU-Armenia Readmission Agreement. Europäische Kommission, 19.4.2013.

Anfragen an die Europäische Kommission:

Anfrage an die Europäische Kommission: GD Inneres, Strategie und Ergebnissteuerung:
Internationale Beziehungen, Mobilitätspartnerschaft
Referatsleiter Ioan-Dragos Tudorache

Frage vom 6. Jänner. 2014:

Did the Mobility Partnerships lead to an increase in (circular) labor migration between the partner states? Is it possible to establish the number of people who migrated into the EU because of a Mobility Partnership?

Antwort erhalten am 15.1. 2014:

Dokument: Ref. Ares(2014)72320 - 15/01/2014

9. Zusammenfassung

Mobilitätspartnerschaften sind ein noch relativ neues, im Rahmen des ‚Gesamtansatzes zur Migration und Mobilität‘ entstandenes, migrationspolitisches Instrument der Europäischen Union. Als nicht rechtsverbindliche ‚gemeinsame Erklärungen‘ bilden sie einen Rahmen indem unterschiedliche Aspekte der Migrationspolitik, wie etwa die Bekämpfung der irregulären Migration, die Arbeitsmigration oder ‚Migration und Entwicklung‘ abgedeckt werden. Abgeschlossen werden sie zwischen der Europäischen Kommission, den teilnehmenden Mitgliedstaaten sowie jeweils einem Drittstaat. Derzeit bestehen sechs Mobilitätspartnerschaften mit Moldawien, Kap Verde, Georgien, Armenien, Marokko und Aserbaidschan. Verhandlungen über eine Mobilitätspartnerschaft mit Senegal scheiterten.

Die vorliegende Arbeit stellt die Frage nach der Funktion von Mobilitätspartnerschaften in der unionseuropäischen Migrationspolitik: Wie kam es zur Entstehung der Mobilitätspartnerschaften? Warum entschließen sich EU-Mitgliedsstaaten und Drittstaaten sich an diesen zu beteiligen? Eröffnen sich aufgrund der Mobilitätspartnerschaften Möglichkeiten der legalen Migration in die EU? Tragen sie zur Europäisierung der Arbeitsmigration bei?

Das erste Kapitel setzt sich theoretisch mit Migration, ihren unterschiedlichen Formen und der Migrationspolitik auseinander, wobei unter anderem auf das für die Mobilitätspartnerschaften so wichtige Konzept der zirkulären Migration sowie auf die Vorstellung eines effizienten ‚Migrationsmanagement‘, wonach gut gesteuerte Migration zu einer win-win Situation für alle Beteiligten führen kann, eingegangen wird.

Im zweiten Kapitel wird die Europäisierung der Migrationspolitik behandelt. Es wird erläutert, warum es in manchen Bereichen der Migrationspolitik zu einer schnelleren Vergemeinschaftung kam als in anderen und warum diese vorwiegend restriktiv geprägt war.

Das dritte Kapitel beschäftigt sich mit der Externalisierung der Migrationskontrolle, wobei diese sowohl theoretisch als auch anhand der europäischen Externalisierungsstrategien behandelt wird.

Im fünften Kapitel wird der vermeintliche Paradigmenwechsel von einer überwiegend restriktiv ausgerichteten Abschottungspolitik zum ‚Gesamtansatz zur Migration und Mobilität‘, dem ‚Migration-Development-Nexus‘ sowie der Entwicklung des ‚Partnerschaftskonzepts‘ und der Entstehung der Mobilitätspartnerschaften, nachgezeichnet.

Das sechste Kapitel setzt sich mit der Praxis der Mobilitätspartnerschaften auseinander. Analysiert werden insbesondere die Inhalte der einzelnen Mobilitätspartnerschaften. Schließlich werden im siebten Kapitel die Ergebnisse zusammengetragen und ein kurzer Ausblick auf die weitere Entwicklung der Mobilitätspartnerschaften gegeben.

10. Abstract

Mobility Partnerships are a rather new instrument within the migration policy of the European Union; they are part of the ‘Global Approach to Migration’. As legally non-binding ‘joint declarations’ mobility partnerships provide frameworks that include various aspects of migration policy, such as the fight against irregular migration, labor migration or ‘migration and development’. They are signed between the European Commission, interested member states and one third-party state. Currently six mobility partnerships exist, with Moldova, Cape Verde, Georgia, Armenia, Morocco and Azerbaijan. Negotiations with Senegal failed.

This thesis raises the question about the function of mobility partnerships within the EU’s migration policy: How did the formation of mobility partnerships happen? Why do EU member states and third-party states participate in the mobility partnerships? Do the mobility partnerships create possibilities for legal migration to the EU? Do they contribute to the Europeanization of labor migration?

The first chapter deals with the phenomenon of migration theoretically, as well as with different types of migration and migration policy. Inter alia, it will elaborate on the concepts of ‘circular migration’ and ‘migration management’, the latter being the idea, that a well managed migration leads to a win-win situation for all parties involved.

In the second chapter the Europeanization of migration politics will be discussed. It will be explained why some realms of migration politics were Europeanized faster than others and why European migration policy is predominantly restrictive.

The third chapter addresses the externalization of migration policy, while focusing at the theoretical perspective as well as on the European Union’s strategies of externalization.

The presumed paradigm shift from a mainly restrictive ‘fortress Europe’ policy to the ‘Global Approach to Migration’ and the ‘migration-development nexus’, which ultimately lead to the creation of mobility partnerships, will be discussed in the fifth chapter.

The sixth chapter analyses the practice of the mobility partnerships, in particular the content of each partnership.

Finally, in the seventh chapter, the thesis’ findings will be presented, as well as, a brief outlook on the future of mobility partnerships.

11. Lebenslauf

Persönliche Daten

Name: Katharina Janicki
Kontakt: kathi_janicki@hotmail.com

Bildung

10. 2006 – 2. 2014: Individuelles Diplomstudium Internationale Entwicklung, Universität Wien
Ab 2. 2012: Diplomstudium Rechtswissenschaften, Universität Wien
10. 2010 – 2. 2011: Erasmus-Aufenthalt an der Jagiellonen-Universität Krakau

Studienbegleitende Tätigkeiten

10.2008 – 10.2011: Engagement bei der bagru.ie, Studienvertretung der Internationalen Entwicklung
Ab 10. 2008: Engagement beim unabhängigen Tutoriumsprojekt
10.2008 – 2.2009: Tutorin an der Universität Wien

Sprachkenntnisse

Deutsch, Polnisch: Muttersprachen
Englisch: Sehr Gut
Französisch, Spanisch: Gut
Russisch: Grundkenntnisse