

3. Europäisierung der Migrationskontrolle

Die Herausbildung eines »Staatsprojekts Europa« in den juridischen Auseinandersetzungen soll im Feld der Europäisierung der Migrationskontrolle untersucht werden. Denn Ende der 1990er Jahre kam es in der EU zu einem grundlegenden Strukturwandel hin zu einer Europäisierung der bis dato nationalen Migrationskontrollpolitiken: Die Entscheidung über Einwanderung und Aufenthalt, das heißt, über den Zugang zum ›Staatgebiet‹ sowie über die Zugehörigkeit zum ›Staatsvolk‹, wurde seit der Gründung der EWG als Kern mitgliedsstaatlicher Souveränität betrachtet (Kluth 2006: 1). In den 1980er Jahren geriet das Thema dann zunächst vorsichtig auf die Agenda der Europäischen Gemeinschaft (Brinkmann 2004: 183). Die Übereinkommen (wie ›Schengen‹¹ oder ›Dublin‹²) blieben aber noch immer intergouvernemental (Fletcher 2003: 534, Fn. 3). Erst mit dem Amsterdamer Vertrag vom 2. Oktober 1997³ wurden unter dem neuen Titel IV (»Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts«) Migration und Asyl in die erste, das heißt vergemeinschaftete Säule der EU überführt; zugleich wurde der Schengen-Besitzstand,⁴ der bis dato nur ein völkerrechtlicher Vertrag zwischen einigen Mitgliedsstaaten gewesen war, in den Rechtsrahmen des Gemeinschaftsrechts integriert. Die Bedeutung dieses Vorgangs ist nicht zu unterschätzen, denn – darin waren sich die Kommentator*innen einig – die Gemeinschaft verfüge nunmehr »über alle erforderlichen Rechtsgrundlagen und Instrumente« für eine eigenständige europäische Migrationspolitik (Röben 2005: Art. 63 Rdnr. 45). Seit diesem Zeitpunkt sind nämlich nicht mehr ausschließlich die europäischen Nationalstaaten für die Migrationskontrolle zuständig, sondern diese wird nun durch das gesamte europäische Staatsapparate-Ensemble ausgeübt. Aufgrund der Fragmentierung und Heterogenität der diversen nationalen und europäischen Apparate finden permanente Auseinanderset-

1 GMBL. 1986, S. 79–81.

2 ABI. Nr. C 254 v. 19.8.1997, S. 1–12.

3 ABI. Nr. C 340 v. 10.11.1997, S. 1ff.

4 ABI. Nr. L 239 v. 22.9.2000.

zungen um die konkrete Zuständigkeit für die einzelnen Bereiche statt. Die europäischen Instanzen versuchen, nach und nach alle Kompetenzen an sich zu ziehen. Darin werden sie – je nach konkretem Anliegen – von einigen nationalen Apparaten unterstützt, von anderen wiederum blockiert. In inkrementellen Prozessen kommen auf diese Weise Richtlinien, Verwaltungspraxen und gerichtliche Vorgaben zustande, die nur ganz allmählich eine europäische Migrationskontrollpolitik herausbilden. Die BRD etwa hat allein im Jahr 2007, als die meisten neu geschaffenen Richtlinien zu implementieren waren, elf solcher EU-Richtlinien in deutsches Recht umgesetzt.⁵ Seitdem kamen immer weitere hinzu. Aber auch Verordnungen, die ohne Umsetzungsgesetze unmittelbar in den Mitgliedsstaaten gelten, reichern den Migrations-Acquis an, am spektakulärsten sicherlich die Verordnung zur Schaffung der europäischen Grenzschutzagentur Frontex, durch die sogar erste Elemente eines eigenen europäischen Staatsapparats – einer europäischen Grenzpolizei – geschaffen wurden.⁶ Die ersten Richtlinien befinden sich zurzeit im Prozess der Novellierung. Hinzu kommt die bereits 1992 in den Maastricht-Vertrag eingefügte Unionsbürgerschaft (siehe Kapitel 5). Dadurch wurde u.a. ein Großteil der bisherigen europäischen Gastarbeiter*innen rechtlich »entmigrantisiert« (Georgi/Schatral 2012), das heißt zu Bürger*innen der Europäischen Union. Durch die daran anknüpfenden Freizügigkeitsregelungen unterlag allein in der BRD bereits die Hälfte der ausländischen Wohnbevölkerung dem EU-Recht *unmittelbar* (Renner 2005: Vorbem. Rdnr. 5). In diesem Kapitel soll es daher zunächst vor dem Hintergrund der staatstheoretischen Prämissen um eine Analyse dieser bemerkenswerten Entwicklung gehen.

3.1 IMPERIALE LEBENSWEISE

Eine solche Analyse der europäischen Migrationskontrolle kann allerdings weder mit diesen Politiken noch mit Europa beginnen. Kaum eine der klassischen europäischen Politiken lässt sich wahrscheinlich ohne ihren je spezifischen Bezug zum Weltmarkt analysieren: Sowohl die Binnenmarkt- als auch die Währungs- und selbst die Agrarpolitik sind weltmarktinduziert. Migrationskontrollpolitiken jedoch verweisen wie kaum ein anderes Politikfeld auf das Außen der EU, auf jenes Ande-

5 Gesetzentwurf BT-Drucksache 16/5065, Bundestagsbeschluss vom 16.6.2007.

6 Gegründet durch die Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates v. 26. Oktober 2004, ergänzt durch die VO (EG) Nr. 863/2007 v. 11. Juli 2007; verändert durch die Verordnung (EU) Nr. 1168/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 25. Oktober 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, ABIEU L 304/1 v. 22.11.2011.

re, welches sie durch ihre Grenztechniken geradezu hervorbringt. Die Tendenz politikwissenschaftlicher Untersuchungen, die Entwicklung der europäischen Migrationspolitik ausschließlich aus den Konflikten zwischen den mitgliedsstaatlichen und den europäischen Apparaten zu erklären (vgl. etwa Parusel 2010), blendet das konstitutive Merkmal dieser Politiken aus: dass das, was als Migrationspolitik erscheint, genau besehen die Regulation des Nord-Süd-Verhältnisses betrifft (Castles 2005: 16). Die Europäisierung der Migrationskontrolle und das mit ihr aufgeworfene Staatsprojekt soll im Folgenden als historisch-spezifische Ausprägung dieser Nord-Süd-Regulation untersucht werden – als Moment, wie ich argumentieren werde, der »imperialen Lebensweise«.

Von der Dependenztheorie über die Weltsystemtheorie bis hin zu postkolonialen Ansätzen besteht Einigkeit darüber, dass die europäische Entwicklung nicht »abgekoppelt vom Rest der Welt verlaufen« ist und daher auch nicht allein »aus abendländischen Besonderheiten heraus verstanden werden« kann (Conrad/Randeria 2002: 10). Vielmehr ist die Rolle der jeweiligen Staaten oder Regionen innerhalb der internationalen Arbeitsteilung entscheidend (Wallerstein 1979). Als gemeinsamen Ausgangspunkt dieser Arbeitsteilung bestimmen alle drei Theorierichtungen den Kolonialismus. Dieser gilt als Ursprung der sogenannten Unterentwicklung des globalen Südens: Die koloniale Expansion inkorporierte immer neue periphere Regionen als niedrig qualifizierte Rohstoffproduzentinnen in die internationale Arbeitsteilung, die durch die entstehende kapitalistische Weltwirtschaft bestimmt wurde (Hauck 2012: 51). Diese weist den peripheren Regionen die Produktion mittels unfreier, niedrig-qualifizierter, niedrig-entlohnter und niedrig-technologischer Arbeit zu, den Metropolen hingegen die Produktion mittels freier, qualifizierter, höher entlohnter und hochtechnologischer Arbeit.⁷ »Im Zusammenhang mit den Macht-Asymmetrien zwischen Metropolen und Peripherie folgt daraus ein permanenter Reichtumstransfer von den letzteren in die ersteren« (ebd.: 7) – auch nach dem Ende des Kolonialismus. Castro Varela und Dhawan vertreten daher die Auffassung, dass die aktuelle internationale Arbeitsteilung »nur eine Verschiebung des territorialen Imperialismus des 19. Jahrhunderts« sei (Castro Varela/Dhawan 2009: 317). Und auch Spivak (2009: 21) sieht die Geschichte der Entwicklungsländer seit dem beginnenden Kapitalismus auf folgende Formel gebracht: »Kolonialismus, Imperialismus, Neokolonialismus, Transnationalität«. Folgt man diesen Ansätzen, so sind die gegenwärtigen globalen Vernetzungen, innerhalb derer Europa einen zentralen Knotenpunkt bildet, »konstitutiv in die Geschichte des Kolonialismus eingebettet« (Franzki/Kwesi Aikins 2010: 25). Politiken

7 Diese konkrete Ausprägung der internationalen Arbeitsteilung trifft nicht mehr auf alle ehemaligen und aktuellen peripheren Staaten zu, z.B. nicht mehr auf China und Indien mit ihren hochtechnologischen Sektoren. Da aber afrikanische Staaten im Fokus der vorliegenden Untersuchung stehen, wird dies nicht noch einmal näher ausdifferenziert.

der Migrationskontrolle versuchen in diesem Kontext die Mobilität der postkolonialen Subjekte innerhalb dieser Arbeitsteilung zu regieren.

Die Verfestigung der beginnend mit dem Kolonialismus durchgesetzten internationalen Arbeitsteilung hat »herrschaftliche Produktions-, Distributions- und Konsummuster« hervorgebracht, »die tief in die Alltagspraktiken der Ober- und Mittelklassen im globalen Norden und zunehmend auch in den Schwellenländern des globalen Südens eingelassen sind«, die ich im Anschluss an Ulrich Brand und Markus Wissen (2011: 80) »imperiale Lebensweise« nenne. Den Begriff der *Lebensweise* entwickeln die Autoren in Anlehnung an den regulationstheoretischen Begriff der »Entwicklungsweise«: Kapitalistische Gesellschaften bilden sich nicht als identische über Raum und Zeit heraus – so die Grundannahme der Regulationstheorie –, sondern als je spezifische, temporär kohärente Kombinationen von Produktions-, Distributions- und Konsummustern sowie einer bestimmten Regulationsweise. Diese verbinden sich in einer historischen Gesellschaftsformation zu einer dialektischen Einheit. Die idealtypische Entwicklungsweise aus der Perspektive der Regulationstheorie war der Fordismus, gekennzeichnet durch ein intensives Akkumulationsregime, verbunden mit Massenkonsument und monopolistischer Regulation. Die Verschiebung des Begriffs zur »Lebensweise« dient Brand und Wissen dazu, ange-sichts dieser Makrotheorie die »Mikroebene der Alltagspraktiken« besser zur Gel-tung kommen zu lassen. Eine die ganze Gesellschaft umfassende Lebensweise, die mit bestimmten Vorstellungen eines guten Lebens einhergeht, ist demnach hege-monial in dem Sinne, dass sie breit akzeptiert, institutionell abgesichert und an Unternehmensstrategien gekoppelt ist (ebd.: 82, 88). *Imperial* ist sie insofern,

»als sie einen prinzipiell unbegrenzten – politisch, rechtlich und/oder gewaltförmig abgesicherten – Zugriff auf Ressourcen, Raum, Arbeitsvermögen und Senken andernorts voraus-setzt. Die Produktivitäts- und Wohlstandsentwicklung in den Metropolen basiert auf einer für diese sehr vorteilhaften Welt-Ressourcenordnung.« (Ebd.: 83f.)

Imperial verweist zudem auf die neokoloniale Kontinuität. Im Fordismus setzte sich die imperiale Lebensweise durch, weil sie nicht mehr eine auf die oberen Klassen beschränkte elitäre Praxis blieb. Vielmehr wurde die Arbeiter*innenklasse durch die Inkorporierung in den national-sozialen Staat und den Massenkonsument zur zentralen Adressatin des fordristischen Wachstumsmodells.

»Das immense Wachstum während des Fordismus setzte die starke Vernutzung fossiler Rohstoffvorkommen (Kohle und zunehmend Erdöl) und der globalen Schadstoffsenken voraus. Wichtig war ein ständiger relativer Überfluss an preisgünstigen natürlichen Ressourcen auf den Weltrohstoff- und Weltagarmärkten.« (Ebd.: 84)

Auch der Postfordismus blieb einer imperiale Lebensweise verhaftet, weil er die Ressourcenvernutzung des Fordismus nicht antastete, sondern vielmehr auf ihr aufruhte. Der diversifizierte Massenkonsum wurde nun nicht mehr ausschließlich über Lohnsteigerungen und ein ausgebautes Sozialsystem gefördert, sondern zunehmend auch durch Finanzialisierung. Die fossile Energie, die zum großen Teil aus dem globalen Süden importiert wird, ist die zentrale Triebkraft des Klimawandels; die sonstigen Ressourcen des Zeitalters immaterieller Arbeit (Hardt/Negri 2000), die im globalen Süden »unter hochgradig gesundheits- und umweltgefährdenden Bedingungen gewonnen werden«, oder auch der Umgang mit dem Müll der postfordistischen Produktion intensivieren diesen Verstrickungszusammenhang zwischen dem globalen Norden und Süden noch. Die »außerordentlich ressourcenintensiven« Kommunikationstechnologien verstärken die fossilistischen Konsummuster (Brand/Wissen 2011: 85). Dies gilt auch für den vermehrten Zugriff auf die postkolonialen Arbeitskräfte, der durch die Zunahme globaler Migrationsbewegungen erleichtert wird. Diese wiederum lassen sich nicht zuletzt auf Verwüstungen infolge neoliberaler Strukturanpassungsprogramme zurückführen. »Über eine Restrukturierung der internationalen Arbeitsteilung als Kern der ›Globalisierung‹ konnte der imperiale Zugriff auf das Arbeitsvermögen in Ländern des globalen Südens und auf die dortigen Ressourcen intensiviert werden.« (Ebd.: 87)

3.2 DAS SICHERHEITSDISPOSITIV DES ›MIGRATIONSMANAGEMENTS‹

Die Regulation des Nord-Süd-Verhältnisses über die Migrationskontrolle kann historisch sehr verschiedene Formen annehmen, beispielsweise die des Gastarbeits- oder auch des Asylregimes (Karakayali 2008). Dies hängt von den gesellschaftlichen und politischen Kräfteverhältnissen ab. Die aktuelle europäische Regierungsweise ist die des ›Migrationsmanagements‹.

Die allmähliche Europäisierung der Migrationspolitik in den 1990er Jahren war eine Reaktion auf die »Krise der Migrationskontrolle« (Castles 2005: 16). Seit dem Anwerbestopp für sogenannte ›Gastarbeiter‹, waren die nationalen Migrationspolitiken Austragungsorte massiver gesellschaftlicher Konflikte. Die Regierungen Europas gaben vor, die Gesellschaften des Nordens abzuschotten. Der technokratische Glaube der Planungseuphorie fordistischer Staaten, ihre Regulierungsversuche könnten das Verhalten der ›Steuerungsobjekte‹ unmittelbar beeinflussen, sodass man Migration »wie einen Wasserhahn durch angemessene Politik auf- und zudrehen« könnte, stellte sich als Illusion heraus (Castles 2005: 13). Denn Migration ist ein sozialer Prozess mit einer eigenen Dynamik, der nicht individuell, sondern in Migrationsnetzwerken erfolgt, in denen Familie und Gemeinschaft eine große Rolle

spielen. Zudem hat sich inzwischen eine regelrechte Migrationsbranche herausgebildet, deren – auch ökonomische – Bedeutung nicht zu unterschätzen ist. Restriktive Migrationsgesetze und gefährliche Reisewege erscheinen angesichts der Lebenssituation im globalen Süden oft als »einfach eine weitere Barriere, die es zu überwinden gilt, um zu überleben« (ebd.: 15). Hinzu kommt, dass nicht nur die Länder des globalen Südens von Migration abhängen, deren Remisen meist die ›Entwicklungs gelder‹ übersteigen. Auch die Ökonomien der Länder des globalen Nordens sind massiv auf migrantische Arbeitskräfte angewiesen, sodass hier die starke Anti-Einwanderungs-Rhetorik, die auf einem verbreiteten Nationalismus und Rassismus basiert, durchaus im Widerspruch zu Politiken der Anwerbung steht (ebd.: 21). Und schließlich hat die Migrationsforschung darauf hingewiesen, dass die rechtsstaatlichen Strukturen bürgerlicher Demokratien und die Ausbreitung des Diskurses der Menschenrechte – inklusive der Strategien von Menschenrechtsorganisationen und sozialen Bewegungen – zum Scheitern strikter Abschottungspolitiken beigetragen haben (Massey et al. 2005: 288ff.). Migration besitzt also »ein Moment der Selbständigkeit gegenüber politischen Maßnahmen, die sie zu kontrollieren beabsichtigen« (Andrijasevic et al. 2005: 347). Je mehr Grenzkontrollen aufgebaut werden, um Migration einzuschränken und zu ›steuern‹, desto erfolgloser scheint dieses Unterfangen (Castles 2005: 10). Denn wo auch immer grundlegende sozio-ökonomische Unterschiede vorherrschen, sind solche Kontrollversuche strukturell zum Scheitern verurteilt.

»Wenn man die Wohlstandsgefälle, den breiten Informationsfluss und die guten Transportverbindungen betrachtet, die jetzt zwischen den Weltregionen existieren, dann stellt sich eher die Frage, warum so wenige Menschen global wandern als umgekehrt die Frage, warum Menschen überhaupt grenzüberschreitend migrieren.« (Pries 2005: 20)

In dieser Situation gelang nun eine strategische Neuausrichtung der Migrationspolitik in Europa, die auf zwei Momenten basiert: zum einen auf der Europäisierung, und zum anderen auf einer Ablösung der Abschottungslogik durch eine sehr viel flexiblere, utilitaristische Strategie. In den Mitgliedsstaaten der EU setzte sich nach und nach der Diskurs durch, dass die nationale räumliche Bezugsebene kein geeignetes Terrain mehr zur Lösung dieser Problematik darstelle, bis sie 1999 schließlich europäisiert wurde. Hinzu kam, dass die Freizügigkeit innerhalb der EU die nördlichen EU-Staaten mit den Effekten einer informellen und auf Regularisierung setzenden Migrationspolitik der südlichen Staaten konfrontierte. Und mit dem Beitritt mehrerer mittel- und osteuropäischer Staaten im Zuge der Osterweiterung wurden deren Grenzkonflikte für die EU unmittelbar relevant.

Zeitgleich haben internationale Organisationen, an erster Stelle die Internationale Organisation für Migration (IOM), aber z.B. auch die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), das Konzept des ›Migrati-

onsmanagements< geprägt und damit eine Verschiebung des Diskurses von der konservativen Problematisierung von Migration per se als Bedrohung für Sicherheit, nationale Identität und Wohlstand hin zu einer neoliberalen Rahmung vorgenommen, welche die »Bekämpfung illegaler Migration« mit der »Förderung« ökonomisch erwünschter Migration verbindet. Prinzipielle Abschottung erscheint nun unter ökonomischen Kriterien ineffizient. Stattdessen kommt es darauf an, Wachstumspotenziale zu realisieren: Migration ist positiv, sofern sie nützlich ist (Georgi 2010: 153f.). Normatives Ideal ist also »das flexible Management aller Interessen« (Meyer/Purtschert 2008: 152f.). Ins Zentrum rückt »das Konzept des Migranten und der Migrantin als Selbstunternehmer*innen, die ihr Humankapital im Rahmen des Möglichen effizient einsetzen und optimieren« (ebd.: 154).

Nach und nach wurden sowohl der Begriff des ›Migrationsmanagements‹ als auch die entsprechenden Praxen in den meisten europäischen Migrationspolitiken selbstverständlich. Diese Rationalität prägte schließlich die Diskurse, institutionelle Praxen, Gesetze und auch die Mehrheit der migrationswissenschaftlichen Analysen in Europa: »migration management« oder auch »gestión de flujos migratorios« hatte mit der Zeit in alle Texte und offiziellen Verlautbarungen Eingang gefunden. Was sich also allmählich durch die Auseinandersetzungen hindurch als strategische Neujustierung durchgesetzt hatte, war das Sicherheitsdispositiv des ›Migrationsmanagements‹, dessen Rationalität – Transnationalisierung plus utilitaristische Steuerung – auf die Strategien des neoliberalen Hegemonieprojekts zurückzuführen ist. Es gelang ihnen, in einer krisenhaften Situation, einem ›Notstand‹, eine ›Lösung‹ zu präsentieren, die viele Strategien, Diskurse und Subjektpositionen miteinander kombinierte – gerade auch solche, die den anderen strategischen Projekten entstammten. Die Strategie des neoliberalen Hegemonieprojekts bestimmte darüber den Modus des Regierens der Migration. Das Zentrum des ›Migrationsmanagements‹ ist eine utilitaristische Arbeitskraftstrategie, die sowohl auf die Anwerbung (hoch)qualifizierter (Buckel 2012) als auch auf die faktische Ausnutzung illegalisierter Arbeitskräfte (Karakayali/Tsianos 2005) setzt. Geht es um Politiken dieses Kernbereichs, also um die Politiken des globalen Arbeitsmarktes, so sind die Akteur*innen des neoliberalen Hegemonieprojekts durch politische Forderungen und Kampagnen sowie juristische Interventionen präsent. Demgegenüber halten sie sich auf den anderen migrationspolitischen Feldern zurück, also in den Bereichen der Asylpolitik, des Grenzregimes und den sozialen Rechten, und überlassen hier das Feld der Auseinandersetzung den anderen konkurrierenden Strategien.⁸ Auf diese

8 In Expert*innen-Interviews mit deutschen, britischen und spanischen Arbeitgeberverbänden wurde deutlich, dass dies in dem Wissen geschieht, dass dort die Widerstände konservativer Interessen zu stark sind, und dass die Forderung nach der Anwerbung von Arbeitskräften nur im Gegenzug zu einer Politik der »Bekämpfung der illegalen Migration« durchsetzbar ist.

Weise kann die utilitaristische Arbeitskraftstrategie einerseits mit Forderungen der nationalen Projekte nach stärkeren Kontrollen irregulärer Migration verbunden werden, im Bereich des vereinfachten Zuzugs migrantischer Arbeitskräfte aber andererseits auch mit Forderungen des linksliberal-alternativen Projekts.

Das Migrationsmanagement ist ein Sicherheitsdispositiv, das heißtt, die Rationalität seiner Praxen, Institutionen und Diskurse zielt auf die Konstitution von »Sicherheit«: Die utilitaristische Rationalität will Mobilität zugleich ermöglichen und verhindern. Verhindern will sie nach wie vor die Mobilität all jener, die nicht ohne Weiteres verwertbar sind (Georgi 2010: 153). Jene Migrant*innen, die das Grenzregime als Illegalisierte auswirft, fallen im Migrationsmanagement unter »ein hartes Regime, welches nicht bloß »sanft« reguliert und indirekt lenkt, sondern Handlungen direkt und gewaltsam« zu unterbinden versucht (Meyer/Purtschert 2008: 157). Das neoliberalen Sicherheitsdispositiv ist der historisch spezifische Versuch der Regulation der imperialen Lebensweise. Anstatt auf reine Abschottung zu setzen, versucht es, die grundlegende Eigensinnigkeit der Migrationsprozesse im Element ihrer »Naturalität« zu »managen« – und das beinhaltet in letzter Instanz auch den Einsatz physischer Gewaltmittel. Regierung als moderne Staatspraxis bedeutet nicht, dass andere Formen unmittelbarer Gewalt verschwunden wären. Foucault legte großen Wert drauf, dass es kein Zeitalter des Rechtlichen, kein Zeitalter der Disziplinen und keines der Sicherheit gegeben hat, sondern nur ein »Korrelationssystem« zwischen diesen Technologien der Macht. Das, was sich verändert habe, sei vielmehr die jeweilige Dominante in diesem Korrelationssystem: Die Sicherheitstechnologie mache sich im Inneren ihrer eigenen Taktiken die anderen Elemente zu eignen und bestehe zu einem großen Teil in deren Reaktivierung (Foucault 2004/1978: 20ff.). »Die Gewalt ist [...] insofern Teil des gubernementalen Migrationsmanagements, als es diesem nicht nur darum geht, im ›Innern‹ des ökonomischen Spiels Interessen auszugleichen, sondern auch darum, ein ›Außen‹ der Gouvernementalität zu etablieren.« (Meyer/Purtschert 2008: 162)

In den Politiken der EU lässt sich die Durchsetzung des Migrationsmanagements auf das Jahr 2000 zurückdatieren. In diesem Jahr beendete die Kommission offiziell ihre »zero labour migration policy« in Bezug auf Nicht-OECD-Staaten. Seitdem versucht sie mit dem Argument der »demographischen Frage« europäische Anwerbestrategien für nicht-europäische Migrant*innen durchzusetzen – gegen den Widerstand der Mitgliedsstaaten. Dieser Widerstand gründet vor allem in einer Ablehnung der Verlagerung der Entscheidung über den Zugang zum nationalen Arbeitsmarkt auf die EU. Der abrupte Wechsel zu einem Post-Gastarbeitsregime (Karakayali 2008: 203) nach Jahrzehntelangen staatlichen Abschottungsdiskursen barg die Gefahr negativer Reaktionen der europäischen Öffentlichkeiten (Hansen/Jonsson 2011: 264). Um diesen Widerständen zu begegnen, stellte die Kommission sicher, dass die neue Strategie Hand in Hand ging mit einer stringenten Implementation verschärfter Maßnahmen gegen die illegalisierte Migration (et-

wa KOM (2002)175: 8; Hansen/Jonsson 2011: 264). Die europäische Kommission kann, wie auch die OECD und die IOM, als Hegemonieapparat des Migrationsmanagements begriffen werden: Sie vermittelt die widersprechenden politischen Strategien und ermöglicht institutionell so erst die Durchsetzung des Sicherheitsdispositivs.

3.3 TERRITORIALISIERUNG UND RE-BODERING

Die Europäisierung der Migrationskontrolle ist ein Moment des grundlegenden staatlichen Transformationsprozesses der europäischen Integration. Sie stellt staats-theoretisch einen epochalen Wendepunkt in der Reskalierung Europas dar. So bestand die europäische Politik seit der Gründung der EWG vor allem darin, ökonomische Räume zu schaffen, von denen der wichtigste der Binnenmarkt war. Auch wenn diese Räume bereits erste Momente von Territorialität konstituierten, wird doch die EU erst mit den Migrationskontrollpolitiken *territorial* (Walters/Haahr 2005: 107), denn erst jetzt entstehen genuin europäische Grenzen, europäische Grenzkontrollen, europäische Ausweise und neue Gesetze, die auf die Verhinderung irregulärer Grenzübertritte zielen; erst jetzt kommt es zur Entwicklung einer europäischen Überwachungs- und Informationstechnologie, europäischer Visa-Regelungen, einer europäischen Grenzagentur sowie diverser anderer Praktiken der Kontrolle des Territoriums (Walters 2006: 187). Dieses Territorium der Europäischen Union, welches die Territorien der Mitgliedsstaaten zur überlagern begonnen hat, konstituiert sich durch die Praxen der Kontrolle seiner Grenzen. Chris Rumford hat drauf hingewiesen, dass der »spatial turn« im Gegensatz zum »governance turn« in der politikwissenschaftlichen Europaforschung größtenteils ignoriert wurde, obwohl die EU ganz wesentlich in das Hervorbringen neuer Räume involviert ist: »[D]ie EU konstruiert aktiv europäische Räume, die sie alleine zu regieren beansprucht.« (Rumford 2006: 128°) Und auch aus der Perspektive der »critical border studies« wird es als notwendig erachtet, im Rahmen einer Genealogie der europäischen Grenze »das sich verändernde Territorium und die wechselnde politische Rationalität der Grenzkontrolle zu entschlüsseln« (Walters 2006: 188°).

Die Ausübung legitimer physischer Gewaltsamkeit innerhalb eines bestimmten Territoriums wird seit Max Weber (Weber 1980/1921: 821f.) als das den modernen Staat definierende Merkmal angesehen. Während Grenzen im Feudalismus »Kontaktzonen, einen Verhandlungsraum über Herrschaftsansprüche« darstellten, in dem die Grenzen von Herrschaft immer wieder neu bestimmt wurden, entstand erst im Zuge moderner Staatswerdung eine Vorstellung von Grenzen im Sinne politischer Linien, mit denen staatliche Macht räumlich umschrieben werden konnte (Eigmüller 2006: 56f.). Dabei spielte die Geographie mit ihrer Wissenstechnik ein

zentrale Rolle: »Dank der Geographen erlaubte die Kartographie-Technik den Herrschern einen räumlichen Blick auf ihren Besitz; so wurde das, was ursprünglich Grenzgebiete oder Grenzregionen waren, zunehmend zu Grenzlinien.« (Brunet-Jailly 2005: 635°) Nationalstaaten generierten Territorialität als »genetisch konstitutive Strukturbedingung des modernen Staates« (Bommes 1999: 102; Hirsch 2002: 37f.). Dabei monopolisierten die Staaten die Verfahren zur Organisierung des Raumes (Poulantzas 1978: 270) und stellten so einen sozialen Raum her, innerhalb dessen Regelungswerke und Kontrollmechanismen wirken. Territorialität und politische Organisation sind also auf eine besondere Weise miteinander verknüpft (Bommes 1999: 102).

Innerhalb der »critical border studies« ist es inzwischen üblich geworden, die Gültigkeit dieser Weberschen Konzeption für aktuelle Transnationalisierungsprozesse aufgrund der schwindenden Relevanz nationalstaatlicher Grenzen und der Zunahme sowohl räumlich verstreuter als auch nicht-physischer Grenzlinien in Frage zu stellen (Bigo et al. 2008). Es komme zu einer Entkopplung von Grenzen und Territorium (Carrera 2007: 5). Doch diese Position identifiziert *nationalstaatliche* Grenzen mit Grenzen als solchen, wohingegen die staatstheoretische Annahme Webers von der territorialen Verankerung politischer Herrschaft durchaus auch durch die Europäisierungsprozesse hindurch Gültigkeit behält. Denn weder ist dafür eine statische, physisch-geographische Grenzkonzeption notwendig, noch eine Beschränkung auf Nationalstaaten. Die raum-zeitliche Institutionalisierung der politischen Form des Kapitalismus in Europa hat sich verändert, nicht jedoch ihre konstitutiven Merkmale. Vielmehr verändert sich mit der Herausbildung eines postfordistischen europäischen Staatsapparate-Ensembles auch die Territorialisierungsform. In der EU konstituiert sie einen neuen Raum der Ausübung politischer Herrschaft und setzt die Konstruktionen von Innen und Außen neu zusammen. Entgegen der These einer aufziehenden grenzenlosen Welt als Effekt der Transnationalisierung kommt es vielmehr zu Prozessen des »re-borderings«: der Gleichzeitigkeit von Grenzziehung und Grenzöffnung (Sontowski 2011: 42). Die europäische Integration bedeutet nicht nur, dass Grenzen überwunden werden, sondern zugleich, »dass neue geschaffen und alte verfestigt oder rekonstruiert werden« (Diez 2006: 247°). Mit »Schengenland« (Andreas 2000) entsteht eine Region nichtrestringierter innerer Mobilität exklusiv für die Bürger*innen der EU, die zugleich gekoppelt ist an massiv ausgebauten Außengrenzen (ebd.; Rumford 2006: 131).

Zugleich ändern sich die Formen der Grenzkontrolle. Sie entfernen sich auf zweifache Weise mehr und mehr von der Form geographischer Linien. Zum einen kommt es zu einer Multiplizierung und Zerstreuung von Grenzkontrollen quer durch das Territorium und zum anderen zu einer Externalisierung, wie die zweite Fallstudie zeigen wird. Europäische Grenzen transformieren sich in »Kontrollzonen« (Guild/Bigo 2005°), die dort verortet sind, »wo die Managementstrategie beginnt« (Ceriani et al. 2009: 2°). Grenzen funktionieren im postfordistischen Kapita-

lismus kaum mehr als »eiserne Vorhänge«, sondern, in den Worten William Walters (2006: 197ff.), eher wie firewalls oder eine Anti-Virus-Software: Sie filtern in der Rationalität des Sicherheitsdispositivs des Migrationsmanagements zwischen nützlich und gefährlich, zulässig und unzulässig, »konstituieren ein sicheres, hochvertrauensvolles Inneres, das abgesichert wird gegen die wilden Zonen außerhalb und immobilisieren und entfernen dabei riskante Elemente, um so die Zirkulation des Rests zu beschleunigen.« (ebd^o). Grenzen schufen immer schon ein Innen und ein Außen, allerdings wurde diese Trennungsfunktion viel allgegenwärtiger.

Insofern hinkt auch die Metapher der »Festung Europa« (so schon Hess 2005: 161), denn sie imaginiert eine fixe und wenig dynamische Abschottung gegen das Außen, während aktuelle Grenzkontrollen eher darauf abzielen, »Flüsse zu regulieren und gleichzeitig die offiziellen Unterscheidungen zwischen [...] verschiedenen Gruppen von Menschen aufrecht zu erhalten, das heißt, unterschiedliche Klassen zu produzieren« (Kearney zit. n. Hess, 2005: 165^o). Im Inneren herrscht der »Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« – so Titel V des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, welcher die Innen- und Justizpolitik behandelt – im Außen hingegen Immobilität, Unsicherheit und Entrechtung.

Die europäische Grenzpolitik ist zentraler Bestandteil der imperialen Lebensweise, denn deren hegemoniale Selbstverständlichkeit wird gerade auch durch die Politik der Grenze hergestellt. Die Grenze ist eine Invisibilisierungs-Technik, die mit Hochsicherheitszäunen, militärischem Gerät und Lagern permanent die Abschottung gegen das Außen inszeniert und dabei zugleich die Wahrnehmung des Verstrickungszusammenhangs zwischen dem globalen Norden und Süden verdrängt, der dadurch noch stabilisiert wird. Innen und Außen werden hier als politisch distinkte Einheiten konstruiert, die scheinbar in keinem tieferen Zusammenhang stehen. Wenn das Schicksal eines jeden Staates auf dessen innere Entwicklung und nicht auf die Stellung in der globalen Vergesellschaftung zurückgeführt werden kann, (re)produzieren Migrationskontrollen und Grenzen die Vorstellung einer Unzuständigkeit für das Schicksal der Nicht-Bevölkerung. Die Grenzpolitiken der imperialen Lebensweise basieren in diesem Sinne auf einer tiefen Hegemonie, das heißt, einem »Wahrnehmungsraster tief verankerter Orientierungen« (Brand/Wissen 2011: 91). Über die Migration werden die europäischen Gesellschaften daher zwar mit ihren fortwirkenden kolonialen Genealogien konfrontiert (Gutiérrez Rodríguez 2005: 71), diese werden aber gerade nicht als solche wahrgenommen. Damit sind die europäischen Grenzen zugleich Wissenspraktiken, die der postkoloniale Theoretiker Coronil unter dem Begriff des »Okzidentalismus« zusammenfasste, also solche Praktiken,

»die an der Produktion von Konzeptionen der Welt beteiligt sind, welche (1) die Komponenten der Welt in abgegrenzte Einheiten unterteilen; (2) ihre relationalen Geschichten voneinander trennen; (3) Differenz in Hierarchie verwandeln; (4) diese Repräsentationen naturali-

sieren; und so (5) an der Reproduktion existierender asymmetrischer Machtbeziehungen, und sei es auch noch so unbewusst, beteiligt sind« (Coronil 2002: 186).

3.4 ZONEN STRATIFIZIERTER RECHTE

Die gescheiterten Abschottungsversuche nach dem Anwerbestopp haben immer wieder verdeutlicht, dass es nicht möglich ist, die eigensinnigen und devianten Praxen der Bewegung der Migration zu kontrollieren (Andrijasevic et al. 2005; Castles 2005) – der Ausbau des Grenzregimes macht die Reise allerdings gefährlicher und teurer. Das Sicherheitsdispositiv des Migrationsmanagements hat darauf reagiert und das Leitbild einer »Festung Europa« durch die eines flexiblen Filters ersetzt. Wesentliches strategisches Element ist dabei die Stratifizierung nach Rechten. So kann zwar die Bewegung der Migration nicht kontrolliert werden, der rechtliche Status allerdings schon (Anderson 2001: 1). Vier Zonen dieser stratifizierten Rechte lassen sich identifizieren, die wiederum in sich selbst stratifiziert sind: Die Rechtspositionen reichen von den starken Rechten der Unionsbürger*innen (Zone I), über die rechtlich relativ abgesicherte Position der legalen Einwander*innen (Zone II), sowie die prekäre rechtliche Anerkennung von Flüchtlingen (Zone III) bis hin zur völligen Exklusion der Illegalisierten aus der Rechtsform in Zone IV. Die biopolitische Zäsur des Sicherheitsdispositivs zwischen der Bevölkerung und der Nicht-Bevölkerung verläuft dabei zwischen Zone I und dem Rest – zwischen der rechtlich abgesicherten imperialen Lebensweise der Unionsbürger*innen und der prekären, postkolonialen Lebensweise der sogenannten Drittstaatsangehörigen.

Der rechtliche Stratifizierungseffekt führt in den Worten Seyla Benhabib (2004: 154) zu einer »disaggregation of citizenship«, bzw. zu unterschiedlichen Zonen »differenzierter Staatsbürgerschaft« (Ong 2005: 301). Diese Zonen unterliegen verschiedenen Regulationsformen und Herrschaftstechniken und generieren abgestufte Rechtsansprüche (ebd.: 14f.) und damit zugleich hierarchisierte Stufen der Unsicherheit bzw. Prekarität. Im Einzelnen stellen sich die Zonen wie folgt dar:

3.4.1 Zone I: Unionsbürgerschaft

Die stärkste Position nehmen diejenigen ein, die Staatsbürger*innen in einem der EU-Mitgliedsstaaten sind. Sie besitzen seit 1992 zusätzlich die Unionsbürgerschaft und daraus abgeleitete bürgerliche, politische und soziale Rechte: also Freiheit (Art. 20 u. 21 AEUV EG), europäische Grundrechte (Art. 6 II EU), politische Mitwirkungs- und Kontrollrechte (Art. 22 u. 24 AEUV). Die Unionsbürgerschaft markiert eine post- oder transnationale Zugehörigkeit, an die staatsbürgerschaftliche Rechte geknüpft sind. Parallel zum expandierenden Ensemble europäischer Staats-

apparate weitet sich also im Prozess der politischen Konstitutionalisierung für die Unionsbürger*innen der Rechtsstatus aus. Eine ausführliche Darstellung erfolgt in Fallstudie 1.

3.4.2 Zone II: Legale Migration

Die Europäisierung der Regelungen der legalen Migration verläuft schwerfällig, insbesondere im Bereich der Arbeitsmigration (Parusel 2010). So wollen die Mitgliedsstaaten bis heute keine Regelung zulassen, die den Zugang zu ihren Arbeitsmärkten festlegen könnte. Der Amsterdamer Vertrag, der die Migrationspolitik mit seinem Inkrafttreten im Jahr 1999 europäisierte, sah in Art. 63 EG für alle migrationspolitischen Maßnahmen einen Zeitraum von fünf Jahren für den Erlass von Richtlinien vor. In Abs. 4 UAbs. 2 dieses Artikels war allerdings für die Regelungen legaler Einwanderung eine Ausnahme von diesem Fünfjahreszeitraum vorgesehen. »Hieran lässt sich bereits indiziell ablesen, dass die Vertragsstaaten bei der Abfassung des Amsterdamer Vertrages (1997) davon ausgingen, dass eine Einigung über Fragen der EU-Einwanderungspolitik voraussichtlich länger dauern wird als andere Maßnahmen aus dem IV. Titel des EG-Vertrages.« (Kau 2008: 208) Hinzu kam, dass bis zum Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon im Jahr 2009 die Richtlinien nur über einen einstimmigen Ratsbeschluss zustande kommen konnten (Art. 67 Abs. 1 EG), was das Normsetzungsverfahren verlangsamte und dazu führte, dass nur Regelungen beschlossen wurden, die auf einem Minimalkonsens basieren. Außerdem war Großbritannien, anders als in den anderen Bereichen, aus den Regelungen zur legalen Migration ausgestiegen. Es hatte sich gemeinsam mit Irland und Dänemark bei Abschluss des Amsterdamer Vertrages eine grundsätzliche Opt-Out-Option für alle migrationspolitischen Maßnahmen reserviert.

Als »erster wesentlicher Schritt zu einer Europäisierung des Rechts des legalen Aufenthalts« (Laas 2008: 217) wurde die Daueraufenthaltsrichtlinie (2003/109/EG v. 25.11.2003) beschlossen. Sie verfolgt das Ziel, die Rechte der Migrant*innen denjenigen der Unionsbürger*innen schrittweise anzupassen. Vor allen Dingen erlangten erstmals diejenigen, die im Besitz eines entsprechenden nationalen Aufenthaltstitels waren, das Recht auf Weiterwanderung innerhalb der Europäischen Union, worin auch das Recht auf Aufnahme einer Erwerbstätigkeit im zweiten Mitgliedsstaat enthalten ist (ebd.: 218). Allerdings – und dies erklärt, warum diese Richtlinie bereits 2003 beschlossen werden konnte – gewährt sie kein originäres Zugangsrecht, »sondern regelt die nachgelagerte Stufe der Status-Verfestigung« (Thym 2008: 198). Außerdem ist ihre Wirkung auch dadurch beschränkt (Geddes 2005: 790), dass der Erwerb des Daueraufenthaltsrechtes einen fünf Jahre andauernden rechtmäßigen Aufenthalt in einem Mitgliedsstaat sowie regelmäßige Einkünfte und eine Krankenversicherung voraussetzt (Art. 4 Abs. 1). Zudem gilt die

Richtlinie nicht für Flüchtlinge oder subsidiär Schutzberechtigte (Art. 3). Beides wird sich erst nach Implementation der Änderungsrichtlinie 2011/51/EU vom 11. Mai 2011 ändern, die bis zum 20. Mai 2013 umgesetzt werden muss, also zehn Jahre später.

Die Rechtsstellung der Daueraufenthaltsberechtigten zielt auf Gleichberechtigung mit den Unionsbürger*innen, etwa beim Zugang zur Erwerbstätigkeit. Die Gleichbehandlung im Bereich der sozialen Rechte kann allerdings von den Mitgliedsstaaten auf sogenannte Kernleistungen (z.B. Mindesteinkommen sowie Unterstützung bei Krankheit, Schwangerschaft, Elternschaft und Langzeitpflege) beschränkt werden (Art. 11 Abs. 4 i.V.m. Erwägungsgrund 13). Zudem erlangen die Migrant*innen Ausweisungsschutz, der bei einer gegenwärtigen, hinreichend schweren Gefahr für die öffentliche Ordnung oder Sicherheit ausgesetzt werden kann (Art. 12). Die Richtlinie sieht darüber hinaus keine Rechte auf politische Betätigung vor. All dies ist Ergebnis der Restriktion durch die Einstimmigkeitsregel, da oft nur der Minimalkonsens durchgesetzt werden konnte (Laas 2008: 221).

Während die Daueraufenthaltsrichtlinie immer noch an einen ursprünglichen nationalen Aufenthaltstitel anknüpft, ist die Familienzusammenführungs-Richtlinie (2003/86/EG v. vom 22.9.2003) »der erste Versuch, auch auf die erstmalige Zulassung von Drittstaatsangehörigen Einfluss zu nehmen« (ebd.: 236). Seit dem Anwerbestopp Mitte der 1970er Jahre ist die Familienzusammenführung die zentrale rechtliche Regelung, über die der größte Teil der legalen Zuwanderung erfolgt. Trotz heftiger Diskussionen im Rat gehörte die Verständigung auf diese Richtlinie »zu den leichteren Hürden der europäischen Einwanderungsgesetzgebung. Bewusst wählte die Kommission das Thema als Einstieg in die Harmonisierung« (Thym 2008: 196). Auf dem Ratstreffen in Tampere 1999 wurden noch weitgehende Nachzugsrechte gefordert. Während der Ratsverhandlungen zur Richtlinie traf diese Forderung jedoch – im Kontext des 11. Septembers 2001 – »auf den erbitterten Widerstand zahlreicher Mitgliedsstaaten, die anstelle des nachzugsfreundlichen Unionsbürgermodells ein differenzierteres Regime mit restriktiverem Grundtonor bevorzugten« (ebd.: 197). Die Richtlinie kodifiziert das Recht auf Familienzusammenführung, stellt Bedingungen für die Zulassung und regelt einen gewissen Ausweisungsschutz sowie den Zugang zum Arbeitsmarkt für Familienmitglieder. Der Schutandard ist allerdings auch hier relativ niedrig und die Voraussetzungen sind hoch. »Trotzdem wird die Richtlinie wie eine Stillhalteklausel wirken, gegen Vorhaben nationaler Regierungen noch restriktiver auszugestalten, da sie mehr oder weniger den gegenwärtigen Stand des Rechts einiger Mitgliedsstaaten widerspiegelt.« (Groenendijk 2004: 126)

In einigen Bereichen jedoch kam es zur Aufnahme von Sonderklauseln, die aufgrund des Einstimmigkeitserfordernisses durchgesetzt werden konnten und einzelnen Mitgliedsstaaten die Einführung strengerer nationaler Regeln gestatten. Sie sollten »praktisch das geltende Ausländerrecht in Deutschland, Österreich und den

Niederlanden schützen« (Thym 2008: 197). Dazu gehörte unter anderem ein Höchstalter von 12 Jahren für den Kindernachzug. Diese Sonderregeln waren Gegenstand einer Nichtigkeitsklage durch das Parlament vor dem Europäischen Gerichtshof. Die Klage war von GITSI, einer französischen NGO, zusammen mit einem europäischen Netzwerk von NGOs in Gang gebracht worden (Groenendijk 2004: 127), blieb allerdings erfolglos.⁹

Nach den beiden großen Richtlinien wurden in den folgenden Jahren die Student*innen- sowie die Forscher*innen-Richtlinie (2004/114/EG und 2005/71/EG) beschlossen, die beide eine *zeitlich begrenzte* Zuwanderung ermöglichen und dafür, neben der Qualifizierung als Wissenschaftler*in, lediglich eine Krankenversicherung sowie ausreichende finanzielle Mittel zur Bedingung haben.

Im Bereich der Arbeitsmigration ist der erste Versuch einer Erwerbstätigkeitenrichtlinie (KOM (2001) 368) am massiven Widerstand der Mitgliedsstaaten fulminant gescheitert. Mit dieser Richtlinie sollten bereits 2001 transparente und harmonisierte Vorschriften über die Bedingungen geschaffen werden, zu denen Drittstaatsangehörigen der Zugang zum Arbeitsmarkt gewährt werden soll (Erwägungsgrund 6). Vorgeschlagen hatte die Kommission ein »one-stop«-Verfahren, in dem der Aufenthaltstitel von bis zu 3 Jahren und die Arbeitserlaubnis gemeinsam erteilt werden sollten. Außerdem sollte allen Anspruchsberechtigten eine Reihe von Mindestrechten zustehen. Am 17. März 2003 musste die Kommission diesen Vorschlag jedoch zurücknehmen. Die größten Zweifel wurden gegen den Umstand vorgebracht, dass gemeinsame Regeln für praktisch alle Arten von Arbeitnehmer*innen vorgesehen waren. Dieses »one size fits all«-Verfahren schränkte die Mitgliedstaaten in ihren Augen zu sehr durch eine pauschale, nicht ihrer Arbeitsmarktsituation angemessene Regelung ein (Bertozzi 2007: 6). Die lautstärksten Gegner waren die BRD und Österreich, die im Kern jede EU-Initiative zu verhindern suchten, welche das nationale Monopol über die Regulation des Arbeitsmarktes zu gefährden drohte (Menz 2008: 113).

Daraufhin wechselte die Kommission ihre Strategie und unterbreitete differenzierte Vorschläge: für eine Rahmenrichtlinie, welche die Rechte der Arbeitsmigrant*innen regeln sollte, sowie für sektorale Richtlinien, etwa für Saisonarbeitnehmer*innen und konzerninterne Entsendungen (KOM (2010) 378 und 379, beide v. 13.7.2010). Bezeichnenderweise waren Richtlinien im Bereich der Care-Arbeit nicht vorgesehen – obwohl es sich dabei um den weltweit größten Arbeitsmarkt handelt.¹⁰ Verabschiedet wurde bis heute einzig die sogenannte Blue-Card-Richtlinie zur Anwerbung »Hochqualifizierter« (RL 2009/50/EG v. 25.5.2009).¹¹

9 EuGH Urteil v. 27.5.2006 Rs. C-540/03, Slg. 2006 I-5769.

10 In unseren Expert*innen-Interviews begegneten wir bei dieser Frage großem Erstaunen und Ratlosigkeit.

11 Der folgende Abschnitt ist teilweise entnommen (Buckel 2012: 91f.).

Als Hochqualifizierte gelten all jene, die einen Arbeitsvertrag oder ein Arbeitsplatzangebot für mindestens ein Jahr vorweisen können (Art. 5 I lit. a) und zusätzlich die beiden Kriterien der hohen Qualifikation sowie des Mindestlohns erfüllen. Erstere wird nach Art. 2 lit. b) entweder durch ein Hochschulabschlusszeugnis oder durch eine mindestens fünfjährige einschlägige Berufserfahrung nachgewiesen, deren Niveau mit einem Hochschulabschluss vergleichbar ist.

Ziel dieser Richtlinie ist es, wie bereits in der Einleitung erwähnt, im globalen Wettbewerb um »die besten Köpfe« zu bestehen. Nur eine arbeits- und sozialrechtliche Gleichbehandlung mit den Unionsbürger*innen ermöglicht es, IT-Experten, Manager, Ingenieure etc. nach Europa zu locken. Neben dem Zugang zum Arbeitsmarkt, der Gleichbehandlung mit den eigenen Staatsbürger*innen und dem möglichen Familiennachzug erhalten Hochqualifizierte auch das Recht der Weiterwanderung innerhalb der EU nach 18 Monaten rechtmäßigen Aufenthalts (Art. 18). Aber selbst diese Richtlinie konnte nur durchgesetzt werden, nachdem den Mitgliedsstaaten zugestanden wurde, dass die nationalen Regelungen für Hochqualifizierte hier von ebenso unberührt bleiben (Art. 3 IV) wie das grundsätzliche Recht jedes Mitgliedsstaats, festzulegen, wie viele Drittstaatsangehörige eine Zulassung für die Einreise erhalten (Art. 6). Das Regulationsniveau dieser Richtlinie ist daher denkbar gering. Die Kommission betrachtet sie dennoch als einen »Fuß in der Tür«,¹² denn in diesem Teilsegment könnten jetzt Regeln erprobt werden, die, sobald der nächste Boom komme, auf andere Bereiche ausgeweitet werden können.¹³

Der Umstand, dass der Grad der Europäisierung noch relativ gering ist, darf nicht den Blick darauf verstellen, dass die Mitgliedsstaaten seit der Jahrtausendwende eigene nationale Regelungen zur Anwerbung Hochqualifizierter vorantreiben. Großbritannien etwa, welches aus den europäischen Gesetzgebungsprozessen zur Arbeitsmigration ausgestiegen ist, verfügt seit 2008 über ein eigenes Verfahren, das sogenannte »Points Based System«. Dieses kategorisiert migrantische Bewerberinnen und Bewerber für den britischen Arbeitsmarkt nach Rängen.

Es wird deutlich, wie selbst innerhalb der Zone II die Rechte weiter stratifiziert werden: Es gibt Privilegierungen aufgrund der Dauer des Aufenthalts oder der Qualifikation (Student*innen, Forscher*innen, Hochqualifizierte). Die Freizügigkeitsansprüche sind weit gefächert und reichen von der zeitlich beschränkten Aufenthaltsberechtigung auch in anderen Mitgliedsstaaten (Forscher*innen und Student*innen) bis hin zu dem von bestimmten Bedingungen abhängigen und teilweise einschränkbaren Recht auf langfristigen Aufenthalt in anderen Mitgliedsstaaten (Daueraufenthaltsberechtigte und Hochqualifizierte) (Laas 2008: 254f.).

12 Expert*innen-Interview, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, am 19.2.2010, Berlin.

13 Expert*innen-Interview, bundesrepublikanischer Sozialrechts- und Migrationsexperte, am 28.6.2008, Frankfurt am Main.

Insgesamt unterscheiden sich diese Freizügigkeitsrechte im Vergleich zu den anderen Zonen wiederum erheblich von der grundsätzlichen Freizügigkeit der Unionsbürger*innen einerseits und der sogar auf den lokalen Ort der Unterbringung restrinzipierten Freizügigkeit (Residenzpflicht) der Asylsuchenden andererseits – und erst Recht von der Immobilisierung illegalisierter Migrant*innen in Internierungslagern innerhalb und außerhalb der EU. Diese Stratifizierungen überschneiden sich zudem noch mit solchen, die beispielsweise entlang der Geschlechterkonstruktionen verlaufen, etwa durch die hochgradig vergeschlechtlichte Voraussetzung der Qualifizierung, worunter eben nicht die Pflege von alten oder kranken Menschen und Kindern fällt, sondern die rein quantitativ anhand formaler Abschlüsse und hoher Einkommen definiert wird (Kofman et al. 2009: 87f.).

3.4.3 Zone III: Flüchtlingsschutz

Zu Beginn der Vergemeinschaftung der Migrationspolitik wurden im Bereich des Flüchtlingsschutzes zunächst gemeinsame europäische Verteilungs- und Abstimmungsverfahrensregeln unter den Mitgliedsstaaten beschlossen: die »Dublin-Erstasylkonvention« (»Dublin I« vom 15.6.1990), die bereits 1990, noch außerhalb des EG-Regimes, intergouvernemental entwickelt wurde. »Dublin I« war im Kontext des deutschen Mauerfalls und des Endes des Ost-West-Konflikts entstanden, als europäische Regierungen sich angesichts steigender Asylbewerber*innenzahlen auf ein Abkommen über die Zuständigkeit bei der Prüfung von Asylanträgen einigten (Kreienbrink 2004: 179). Als diese Regelung dann zehn Jahre später mit dem Amsterdamer Vertrag in das Gemeinschaftsrecht überführt wurde, war »Dublin II« eine der ersten sekundärrechtlichen Migrationsregelwerke. Inhaltlich regelt die Verordnung die Frage, welcher Mitgliedsstaat für die Prüfung der Asylanträge und damit auch für die vorübergehende Unterbringung und Versorgung der Asylsuchenden zuständig ist. Darüber soll einerseits verhindert werden, dass »Flüchtlinge im Orbit«, das heißt ohne zuständigen Aufnahmestaat, entstehen. Vor allem aber geht es andererseits um die Verhinderung des sogenannten »forumshoppings« durch mehrfache Asylanträge (Piotrowicz 2003: 384). Die Zuständigkeit der Prüfung des Asylantrages richtet sich nicht nach den Wünschen der Asylsuchenden. Vielmehr wird das Land nach einer festgelegten Prüfungsreihenfolge bestimmt, je nachdem, welcher Mitgliedsstaat die »größte Verantwortung für die Anwesenheit« der Antragsteller*innen in der EU hat (ebd.). Das Verhältnis der Mitgliedsstaaten untereinander wird dabei insbesondere von jenen Regelungen bestimmt, wonach für illegal Eingereiste derjenige Mitgliedsstaat zuständig ist, über dessen Grenze sie einreisen konnten (Art. 10). Das Gleiche gilt für jene Asylsuchenden, die über einen Mitgliedsstaat in die EU gelangten, für den kein Visumszwang besteht (Art. 11) oder über dessen internationalen Transitbereich am Flughafen sie einreisten

(Art. 12). Lässt sich nicht feststellen, welcher Mitgliedsstaat zuständig ist, oder trifft kein anderes Prüfungskriterium zu, so ist derjenige Mitgliedsstaat zuständig, in dem zuerst ein Asylantrag gestellt wurde (Art. 13). Über die EURODAC-Verordnung (VO 2725/2000), auf deren Grundlage eine Datenbank errichtet wurde, in der die Fingerabdrücke der Asylsuchenden zentral gespeichert werden, lässt sich zudem in vielen Fällen nachvollziehen, wo die Migrant*innen erstmals das EU-Territorium betreten haben. Erst seit Inkrafttreten von EURODAC im Jahr 2000 ließ sich die Dublin-Verordnung auch faktisch umsetzen.

Da zugleich keine Regelungen zum Lastenausgleich getroffen wurden und insbesondere die nord-westlichen Mitgliedsstaaten über keine oder keine relevanten EU-Außengrenzen mehr verfügen, entstand zwangsläufig eine Dynamik, wonach die südlichen Mittelmeeranrainerstaaten sowie die östlichen neuen Mitgliedsstaaten zu den Hauptankunftsstaaten wurden, während sich die daran angrenzenden osteuropäischen Nicht-EU-Staaten, die in Aufnahmeverhandlungen mit der EU mit entsprechenden Grenzkontroll-Anforderungen konfrontiert sind, zu Pufferzonen entwickelten. In vielen Fällen sind diese Staaten mit ihrer de facto Funktion als EU-Grenzwächter institutionell überfordert. Insbesondere Griechenland, aber auch Italien oder Ungarn verfügen über keine funktionierenden rechtsstaatlichen Asylsysteme oder eine den Asylrichtlinien der EU entsprechende Unterbringung und Versorgung von Asylsuchenden. Daher haben die Rückschiebungen in diese Länder zu einem massiven Ungleichgewicht und politischen Streitigkeiten geführt. Nichtregierungsorganisationen und soziale Bewegungen kritisieren seit langem die menschenrechtswidrigen Konsequenzen dieser Entwicklung. Inzwischen haben viele nationale Gerichte, aber 2011 auch der Europäische Gerichtshof¹⁴ sowie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte¹⁵ die Rückschiebungen nach Griechenland für rechtswidrig erklärt und damit den Mechanismus der automatischen Unterstellung von der Rechtsstaatlichkeit der Mitgliedsstaaten ins Wanken gebracht, welcher der Verordnung immanent war. Schließlich kam es im Juni 2013 im Rahmen der Neufassung der Richtlinien und Verordnungen zum gemeinsamen europäischen Asylsystem (GEAS) auch zu einer Novellierung der Dublin-Verordnung (auf der Grundlage von KOM (2008) 820 v. 3.12.2008 – »Dublin III«). Diese wird allerdings nur zu wenigen menschenrechtlichen Verbesserungen führen, die an der Grundproblematik der Richtlinie nichts ändern. So wird vor allem die neue Rechtsprechung notgedrungen positiviert: Art. 3 Abs. 2 der neuen Verordnung bestimmt, dass nicht in einen anderen Mitgliedsstaat überstellt werden darf, wenn den Asylsuchenden dort Menschenrechtsverletzungen drohen. Dies ist der Fall, wenn in dem anderen Mitgliedsstaat Asylverfahren und Aufnahmebedingungen systemische Mängel aufwei-

14 EuGH, Rs. C-411/10 v. 21.12.2011.

15 EGMR, Rs. M.S.S. v. Belgium and Greece, Application no. 30696/09 v. 21.1.2011.

sen, welche die Gefahr unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung im Sinne des Art. 4 EU-Grundrechtecharta mit sich bringen.

In Bezug auf die Rechtspositionen der Asylsuchenden wurden drei Richtlinien erlassen: zum einen die Qualifikationsrichtlinie (2004/83/EG v. 29.4.2004), welche die Normen festlegt, die definieren, wer als Schutzbedürftige*r Anerkennung finden kann. Diese Richtlinie wurde bereits novelliert (2011/95/EU v. 13.12.2011). Die Neufassung konnte schon unter dem »ordentlichen Gesetzgebungsverfahren« beschlossen werden, welches sowohl die Mitentscheidung des Europäischen Parlaments als auch die Beschlussfassung durch eine qualifizierte Mehrheit vorsieht und damit die Einstimmigkeitsregelung abgelöst hat. Bereits die erste Fassung der Qualifikationsrichtlinie integrierte den Flüchtlingsbegriff der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und sah sowohl Schutz vor nichtstaatlicher (Art. 6) als auch vor der Verfolgung aufgrund des Geschlechts vor (Art. 10 I Bst. d II 2 Hs. 2). Dies stellte eine klare Verbesserung der Schutzpositionen für Asylsuchende etwa in der BRD dar und kennzeichnet einen der wenigen Fälle, in denen nicht der kleinste gemeinsame Nenner ausschlaggebend war, sondern sogar die Rechtsposition noch angehoben wurde (zur Umsetzung in der BRD vgl. Pelzer/Pennington 2006).

Daneben verfolgt die Richtlinie zu den Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerber*innen (2003/9/EG v. 27.1.2003) das Ziel, einheitliche Lebensbedingungen für Asylbewerber*innen in den Mitgliedsstaaten herzustellen, um diesen ein menschenwürdiges Dasein zu ermöglichen (Erwägungsgründe 7 und 8). Diese Vorgabe stellt eine große Herausforderung dar und konnte bis heute aufgrund der Minimalregelungen der Richtlinie nicht annährend erreicht werden. In den Mitgliedsstaaten herrschen immer noch »selbst in Bezug auf die fundamentalsten Lebensbedürfnisse wie Unterhalt, Unterkunft und medizinische Versorgung« Unterschiede, die von dem Absehen jeglicher Art von Unterstützung bis zur Gewährung von Unterstützung im selben Umfang wie derjenigen eigener bedürftiger Staatsangehöriger reichen (Meyer 2004: 548). Auch hier hatten sich die Mitgliedsstaaten nur auf Mindestnormen einigen können, sodass gravierende Defizite in der Umsetzung bestehen, weil die Mitgliedsstaaten ungenaue Formulierungen nutzten, die für unterschiedliche Auslegungen Raum lassen und letztlich zur Umgehung des Ziels der Richtlinie führen (UNHCR 2009: 2). Die ebenfalls kürzlich beschlossene Neufassung dieser Richtlinie wird an der Situation nichts ändern. Sie war während der Ratsverhandlungen sehr umstritten, und die Ergebnisse dieser Verhandlungen werden die Mitgliedsstaaten nicht dazu veranlassen, ihre Standards zu erhöhen.¹⁶

Die dritte einschlägige Richtlinie ist schließlich die Verfahrensrichtlinie (2005/85/EG v. 1.12.2005), welche Mindestnormen für die Asylverfahren aufstellt. Der BRD war es unter Innenminister Schily in harter Auseinandersetzung mit der

16 Ratsdokument – Interinstitutionelles Dossier 2008/0244 (COD) – 14654/1/12 v. 31.5.2013.

Kommission gelungen, die deutsche »Drittstaatenregelung« zu europäisieren, wonach Asylbewerber*innen, die aus einem sogenannten sicheren Drittstaat kommen, keinen Zugang zum Asylverfahren mehr haben sollen und Einzelfallprüfungen ausgeschlossen sind (Art. 36 I). Der EuGH hat zwischenzeitig die Normen der Richtlinie für nichtig erklärt, welche die Erstellung einer Minimalliste sicherer Dritt- und Herkunftsstaaten betreffen, weil das EU-Parlament bei der Aufstellung der sicheren Drittstaaten nur angehört werden, nicht jedoch mitentscheiden sollte.¹⁷ Die Eingang auf sogenannte sichere Drittstaaten ist seit diesem Zeitpunkt sehr erschwert worden. Die Novellierung dieser Richtlinie¹⁸ führte zwar zu erkennbaren Verbesserungen, insbesondere in Bezug auf den Zugang zum Verfahren. Ihre Hauptschwäche, die darin besteht, dass die Mitgliedsstaaten weite Möglichkeiten zur Ermessensausübung haben und relativ niedrige Standards beibehalten können, wurde jedoch nicht behoben. Zudem fällt das erzielte Ergebnis der Verhandlungen über die Liste der »sicheren Drittstaaten« noch hinter die alte Regelung zurück. Denn sah die alte Richtlinie noch vor, dass die EU selbst solche Listen definiert, ist nun in Art. 36 bis 39 die Möglichkeit vorgesehen, dass jeder Mitgliedsstaat eine Liste »sicherer Drittstaaten« für sich beibehalten oder sogar neu einführen kann – dadurch wurde das Projekt eines verbindlichen gemeinsamen europäischen Standards bei der Definition solcher Staaten – zumindest vorläufig – faktisch aufgegeben.

Zusammengefasst ist festzuhalten, dass die erste Umsetzungsphase eines europäischen Asylsystems zum allergrößten Teil auf Mindestnormen basierte, die weite Spielräume enthielten, sodass sich sowohl der UNHCR als auch Menschen- und Flüchtlingsrechtsorganisationen, die sich von der Europäisierung eine deutliche Verbesserung der Situation von Asylsuchenden versprochen hatten, von dieser ersten Welle der Europäisierung enttäuscht zeigten. Sie war, von einigen Ausnahmen abgesehen, kaum mehr als ein vorbereitender erster Schritt zu einem zukünftigen europäischen Asylsystem. Die Novellierungen, die fünf Jahre dauerten und auf eine stärkere Europäisierung setzten, brachten – trotz Aufhebung des Einstimmigkeitsprinzips und weitreichenden Änderungsvorschlägen der EU-Kommission – das Programm eines gemeinsamen europäischen Asylsystems kaum voran. Die umfassenderen Vorschläge der Kommission gelangten selten über das Entwurfsstadium hinaus.

Für den Rechtsstatus in dieser Zone stratifizierter Rechte bedeutet dies, dass dieser davon abhängt, in welchem Mitgliedsstaat Asyl beantragt wird: in Italien, welches kein eigenes Asylrecht besitzt, in Griechenland, in dem das Asylsystem zusammengebrochen ist, oder eben in den nördlichen Staaten, die im Wesentlichen

17 EuGH Rs. C-133/06 Urteil v. 6.5.2008.

18 Ratsdokument – Interinstitutionelles Dossier 2009/0165 (COD) – 8260/1/13 v. 4.6.2013.

bessere Bedingungen aufweisen, jedoch zu vermeiden versuchen, dass Asylansprüche überhaupt gestellt werden können. Mittels strategischer Prozessführung ist es dabei einem Netzwerk aus Migrationsrechtsanwält*innen und NGOs, wie Pro Asyl oder auch dem britischen AIRE-Center, in den »Dublin II«-Fällen durch die o.g. Urteile gelungen, Schneisen in diese Abschottungsversuche zu schlagen.

3.4.4 Zone IV: Illegalisierte Migration

Aufgrund der immer begrenzteren Möglichkeiten eines legalen Zugangs nach Europa sind allerdings die kennzeichnenden Migrationsgestalten der aktuellen Epoche die *illegalisierten Migrant*innen* (Andrijasevic et al. 2005: 360). Sie sind faktisch ebenso rechtlos wie diejenigen, die bereits vor den Grenzen Europas, auf dem Mittelmeer etwa, oder in den unterschiedlichsten Lagern innerhalb und außerhalb der EU trotz der universalen normativen Geltung von Menschenrechten entrichtet werden. Balibar (2003: 175) spricht daher provokativ von einem »globalen Apartheitsregime«: der Entstehung einer in ihren Rechten und daher auch in ihrer Würde erniedrigten Bevölkerung, die dauerhaft »auf der Grenze« leben muss.

In diesem Feld ist die EU vor allem durch den Aufbau der Grenzschutzagentur Frontex aktiv geworden, welche die nationalen Grenzschutzbehörden europäisieren soll, indem sie diese an den Hotspots der Migrationsbewegungen durch gemeinsame Patrouillen und Grenzschutzmaßnahmen unterstützt, Grenzschutzbeamte ausbildet und Analysen über Migrationsbewegungen durchführt (VO 2007/2004 v. 26.10.2004; ergänzt durch VO 863/2007 v. 11.7.2007; geändert durch VO 1168/2011 v. 22.11.2011). Ein aktueller Verordnungsvorschlag der Kommission (KOM (2011) 873 v. 12.12.2011), der sich zur Zeit im Trialog zwischen Kommission, Rat und Parlament, also kurz vor Abschluss, befindet (Interinstitutional File 2011/0427 (COD) v. 26.4.2013), sieht eine Verstärkung dieses Ansatzes durch die Einrichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR) vor, welches sowohl die Koordinierung der mitgliedsstaatlichen Grenzkontrollen durch den Austausch operativer Informationen fördern als auch neue Überwachungstechniken (z.B. Drohnen) einführen soll. Der 2007 eingerichtete Außengrenzenfonds wiederum dient dazu, den Ausbau von Kontrolltechniken an den EU-Außengrenzen finanziell zu unterstützen (2007/574/EG), wohingegen schließlich die Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG v. 16.12.2008) die Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger aus der EU regelt, wenn deren Grenzübergang dennoch gelungen ist. Dies setzt wiederum Rückübernahme- und Kooperationsabkommen mit Drittstaaten voraus, damit diese die Migrant*innen, die von dort ihre Reise begonnen haben, zurücknehmen. Eine ausführliche Darstellung dieser Rechtslage erfolgt in Fallstudie 2.

Alles in allem lässt sich festhalten, dass die solchermaßen stratifizierten Rechte der Nicht-Bevölkerung zum entscheidenden Effekt des Sicherheitsdispositivs werden. Rechtlich abgesicherte Reisefreiheit ist das Privileg der Unionsbürger*innen sowie einer kleinen kosmopolitischen Elite, deren imperiale Lebensweise durch die Migrations- und Grenzpolitik abgesichert wird.