

E-Book

VERENA GRUBMÜLLER

MIGRATION MENSCHENRECHTE UND ENTWICKLUNG

RECHTLICHE UND POLITISCHE HERAUSFORDERUNG
DER EU DURCH DEN MIGRATIONSDRUCK AUS AFRIKA

 new academic press

Verena Grubmüller

Migration, Menschenrechte und Entwicklung

Rechtliche und politische Herausforderung der EU
durch den Migrationsdruck aus Afrika

BRAUMÜLLER



Gedruckt mit Unterstützung
der Dr. Alois Mock-Europa-Stiftung

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung
sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgend-
einer Form (durch Photokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren)
ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter
Verwendung elektronischer Systeme gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt
oder verbreitet werden.

© 2012 by Wilhelm Braumüller
Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.
A-1090 Wien
<http://www.braumueller.at>

ISBN 978-3-7003-1827-9

Cover: Karoline Taschner
Satz: Franz Tettinger
Druck: Prime Rate

Inhalt

Vorwort	1
----------------	----------

TEIL I FORSCHUNGSSCHWERPUNKTE UND THEORETISCHER RAHMEN – EINE EINFÜHRUNG

Einleitung	5
1. Forschungsinteresse und Fragestellungen	5
2. Untersuchungsgang	8
2.1 Die Politikfeldanalyse als Untersuchungsansatz	8
2.2 Methodeneinsatz	9
3. Absteckung der Problembereiche und Aufbau der Arbeit	12

Kapitel 1

Begriffe und Theorien internationaler Migration **17**

1. Definition des Migrationsbegriffes	17
1.1 Die Einteilung von Migrationen nach räumlichen und zeitlichen Aspekten	17
1.2 Migrationskategorien	18
1.2.1 Arbeits- und Fluchtmigrationen	19
1.2.2 Die umweltbedingte Migration	20
1.2.3 Die irreguläre Migration	21
1.2.4 Die weibliche Migration	24
2. Migrationstheoretische Ansätze und eigener theoretischer Rahmen	26
2.1 Ökonomische Theorien	27
2.2 Push- und Pull Modelle	28
2.3 Soziologische Theorien	28
2.3.1 Weltsystemtheorie und Neomarxismus	29
2.3.2 Die Theorie der Weltmigration	29
2.4 Migrationsnetzwerke und transnationale soziale Räume	30
2.5 Theoretisches Modell dieser Arbeit	32
2.5.1 Vom Migrationspotenzial zur Migrationsentscheidung	32
2.5.2 Die Rolle der Globalisierung	34
3. Migration und Entwicklung	36
3.1 Das Konzept der menschlichen Entwicklung	36
3.2 Menschliche Entwicklung und ihre Auswirkungen auf Migration	38
3.3 Migration und ihre Wirkungen auf Entwicklung	39

TEIL II

MIGRATIONSSTRÖME ZWISCHEN AFRIKA UND EUROPA, UND IHRE RECHTLICHEN UND POLITISCHEN RAHMENBEDINGUNGEN

Kapitel 2

Die Migrationssysteme Afrikas und der EU, und wo sie aufeinander treffen

43

- 1. Das Migrationspotenzial aus Afrika. 43**
 - 1.1 Bestimmungsfaktoren des afrikanischen Migrationspotenzials 43
 - 1.1.1 Die Realität der afrikanischen Entwicklungskrise. 46
 - 1.1.2 Die Globalisierung vergrößert das Migrationspotenzial in Afrika 48
 - 1.2 Die Auswanderung aus Afrika im Migrationsmodell. 50
- 2. Der afrikanische Migrationsdruck in der EU 52**
 - 2.1 Die besondere Rolle Westafrikas 52
 - 2.2 Die Herausbildung westafrikanischer Migrationsmuster. 54
 - 2.2.1 Intraregionale und Transsahara-Migrationen 54
 - 2.2.2 Von der Transsahara- zur transmediterranen Migration 56
 - 2.3 Die irreguläre Zuwanderung aus Afrika 61
 - 2.3.1 Formen der irregulären Migration aus afrikanischen Staaten . . 61
 - 2.3.2 Das Ausmaß der transmediterranen irregulären Migration 63
 - 2.3.3 Zuwanderungsmotive irregulärer MigrantInnen 65
- 3. Die EU als Zielregion afrikanischer MigrantInnen 66**
 - 3.1 Die EU und ihre 27 Migrationsrealitäten 66
 - 3.2 Gemeinsamkeiten in der Zuwanderung von Flüchtlingen und Asylsuchenden 71
 - 3.2.1 Rückgang der Asylanträge 71
 - 3.2.2 Die Rolle afrikanischer AsylwerberInnen 73
 - 3.3 Gemeinsamkeiten hinsichtlich Arbeitsmigration, Remittances und Familiennachzug 76
 - 3.3.1 WanderarbeitnehmerInnen in der EU 76
 - 3.3.2 Familiennachzug als Form der Arbeitsmigration. 78
 - 3.3.3 Zunehmend afrikanische ArbeitsmigrantInnen in der EU 79
 - 3.3.4 Die EU als Senderegion migrantischer Remittances 80
 - 3.3.5 Exkurs: Die Rolle von Remittances in der Armutsbekämpfung . 81
- 4. Ausblick: Resultat der Gegenüberstellung als Grundlage für die weiteren Analysen 84**

Kapitel 3

Der rechtliche und politische Umgang der EU mit Migration und Asyl

87

- 1. Die Europäisierung der Migrations- und Asylpolitik 87**
 - 1.1 Institutionelle Grundlagen und Richtlinien der gemeinsamen Politik . 87
 - 1.1.1 Die Schengener Abkommen 88
 - 1.1.2 Der Vertrag von Maastricht 89

1.1.3	Der Vertrag von Amsterdam	89
1.1.4	Das Aktionsprogramm von Tampere	90
1.1.5	Der Vertrag von Nizza	91
1.1.6	Das Haager Programm	92
1.1.7	Der „Kohärente Gesamtansatz Migration“	92
1.1.8	Der Vertrag von Lissabon	94
1.1.9	Das Stockholm Programm und der „Pacte d’Immigration et d’Asile“	95
1.2	Defizite im Fundament einer gemeinsamen Migrations- und Asylpolitik	98
2.	Inhalte und Trends der EU-Policies	102
2.1	Die Bekämpfung der irregulären Zuwanderung	102
2.2	Flucht und Asyl	104
2.3	Arbeitsmigration	106
2.4	Integration	108
2.5	Kooperation mit den Herkunftsstaaten und das Konzept der zirkulären Migrationen	109
3.	Eine Kohärenz zwischen Migrations- und Entwicklungspolitiken?	111
3.1	Vertragliche Grundlagen der Zusammenarbeit zwischen Afrika und der EU	111
3.1.1	Von Lomé zu Cotonou	112
3.1.2	Die euromediterrane Partnerschaft und Südafrika Abkommen	112
3.1.3	Neuere Maßnahmen und Strategien für Afrika	113
3.2	Entwicklung als Handlungsmaxime für Migrationspolitik?	115
3.2.1	Sicherheit vor Entwicklung	116
3.2.2	Unterschiedliches Engagement der Mitgliedsstaaten	117
3.3	Möglichkeiten und Grenzen der Politikkohärenz	118
4.	Fazit: Die Notwendigkeit einer „problembezogenen und realistischen europäischen Migrationspolitik“	120

TEIL III

DIE EU-MIGRATIONS- UND ASYLPOLITIK IM SPANNUNGSFELD MITGLIEDSSTAATLICHER INTERESSEN UND NORMATIVER ANFORDERUNGEN

Kapitel 4

Spannungsfelder und Zielkonflikte

in der politischen Mehrebenenstruktur

125

1. Strategische Dilemmata in der EU-Migrations- und Asylpolitik

1.1	Europäisierung versus nationalstaatliche Souveränität	126
1.2	Menschenrechte versus Staatsbürgerrechte	129
1.3	Liberalität versus Restriktivität	131
1.4	Schlussfolgerungen aus den Dilemmata	134

2. Interessensgruppen und Zielkonflikte	135
2.1 Zuwanderung als ökonomische und demografische Frage	136
2.2 Zuwanderung als Frage der Sicherheit	138
2.2.1 Loyalitäts- und Leistungsbeziehungen	139
2.2.2 Arbeitsmigration in der Wahrnehmung der europäischen Bevölkerung	139
2.2.3 Xenophobie und die Integration von MigrantInnen	140
2.3 Zuwanderung als humanitäre Frage	142
3. Sind die Zielkonflikte zu bewältigen?	144

Kapitel 5

Migration und Asyl im internationalen Menschenrechtssystem **147**

1. Die Menschenrechte im Kontext der internationalen Migration	147
1.1 Einteilung der Menschenrechte	148
1.2 Die faktischen Grenzen der Unteilbarkeit	149
2. MigrantInnen im internationalen und europäischen Menschenrechtsschutz ...	150
2.1 Das Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen	150
2.2 Die europäischen Menschenrechtsmechanismen	152
3. MigrantInnenspezifische internationale Standards	154
3.1 Die Menschenrechte von Flüchtlingen und Asylsuchenden	155
3.2 Die Rechte von WanderarbeitnehmerInnen	157
3.2.1 ILO Übereinkommen und Empfehlungen	157
3.2.2 Die Konvention für WanderarbeitnehmerInnen	159
3.3 Instrumente zum Schutz vor Menschenhandel und Menschenschmuggel	163
3.3.1 Übereinkommen und Protokolle gegen transnationale organisierte Kriminalität	164
3.3.2 Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking	165
3.4 Weitere Instrumente zum Schutz der Menschenrechte von MigrantInnen	166
4. Migration und der Schutz vor Diskriminierung	169
5. Resümee: Vom Recht zur Praxis	171

Kapitel 6

Menschen- und Flüchtlingsrechte im Migrationsprozess **174**

1. Die „unbegrenzten Grenzen“ Europas und ihre Folgen für die Menschenrechte von MigrantInnen	174
1.1 Vorverlagerte Grenzkontrollen durch Visaaufgaben	175
1.2 Überwachung und Kontrolle auf See	176
1.3 Festnahmen und Abschiebung	180
1.4 Die Zusammenarbeit mit Drittstaaten unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten	183

2. Die Identifizierung Schutzbedürftiger – diskriminierungsfreier Zugang zu internationalem Schutz?	185
2.1 Gemischte Zuwanderung	185
2.1.1 Der 10-Punkte Plan des UNHCR	186
2.1.2 Exkurs – der „10-Punkte-Plan in Aktion“ zwischen Westafrika und der EU	187
2.2 Der Umgang mit besonders verwundbaren Gruppen	188
2.2.1 Die Identifizierung Schutzbedürftiger unter den Opfern von Menschenmuggel, Menschenhandel und Sklaverei	188
2.2.2 Der Zugang zu internationalem Schutz angesichts geschlechtsspezifischer Verfolgung	189
2.2.3 Der Umgang mit unbegleiteten Minderjährigen	191
3. Internationaler Schutz im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem	194
3.1 Die Grundlagen des GEAS	194
3.2 Praktische Wege zu mehr Qualität und Konsistenz	195
3.3 Die Notwendigkeit einer legislativen Harmonisierung	197
3.4 Von der europäischen zur globalen Solidarität?	200
3.4.1 Verantwortungsteilung innerhalb der EU	200
3.4.2 Die Verantwortung der EU auf globaler Ebene	202
3.5 Aufnahmephase, Integration und Rückkehr im Rahmen des GEAS ..	204
4. Zusammenfassung und Einschätzung	207

Kapitel 7

Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte der Zugewanderten – das Fundament für Integration und Entwicklung **210**

1. Die „unsichtbaren Grenzen“ Zugewanderter beim Zugang zu den WSK-Rechten	212
1.1 Diskriminierung von MigrantInnen beim Zugang zu wirtschaftlichen Rechten	212
1.1.1 Rechtszugang auf Basis des Qualifikationsniveaus	213
1.1.2 Diskriminierung auf Basis des Aufenthaltsstatus	214
1.1.3 Zugangsregelungen auf Basis der Aufenthaltsdauer – neue Chancen durch zirkuläre Migration?	216
1.2 Die Folgen einer selektiven Politik berühren auch die Herkunftsgesellschaften	218
1.2.1 Braindrain als Konsequenz der Anwerbung Hochqualifizierter? ..	218
1.2.2 Braingain als Kompensation für Herkunftsgesellschaften?	220
1.2.3 Remittances – eine kostenlose Finanzquelle?	221
1.3 Fazit: Wirtschaftliche Rechte machen MigrantInnen zu EntwicklungsakteurInnen	222
2. Migration und ihre Wechselwirkungen mit sozialen und kulturellen Rechten ..	224
2.1 Das Recht auf Bildung für Zugewanderte und ihre Herkunftsgesellschaft	224
2.1.1 Bildung als Migrationsmotiv	224
2.1.2 Der Zugang zu Bildung in der Zielregion EU	225
2.1.3 Migration hat Auswirkungen auf die Bildungssektoren der Herkunftsgesellschaften	227

2.2	Das Recht auf Gesundheit und seine Rolle im Migrationskontext	228
2.2.1	Das individuelle Recht auf Gesundheit und Herausforderungen im Zugang zur Gesundheitsversorgung	229
2.2.2	Migration und Gesundheit: <i>Braindrain</i> oder <i>Braingain</i> ?	231
2.3	Fazit: Soziale und kulturelle Rechte als Voraussetzungen für <i>Empowerment</i> von MigrantInnen	232
3.	Migration und die Stärkung der Rolle der Frau	233
3.1	Migration und Geschlechterrollen	234
3.2	Eine geschlechtssensible Migrationspolitik?	236
4.	Migration und globale Entwicklungspartnerschaften	237
4.1	Eine starke, afrikanische Diaspora als Entwicklungsfaktor	238
4.2	Diasporas als Brücke zwischen Ziel- und Herkunftsstaat	240
5.	Zusammenfassung und Einschätzung	242

Kapitel 8

Schlussfolgerungen: Mit neuen AkteurInnen und neuen Verhandlungsmöglichkeiten zu „triple-win“? 245

1.	EU-Policies und ihr möglicher Beitrag zur Förderung einer „triple-win“-Situation	245
2.	Handlungsmöglichkeiten für eine „umfassende EU-Migrations- und Asylpolitik“	248
2.1	Von der mitgliedersstaatlichen Dominanz hin zu einer „EU-Migrationsgovernance“	248
2.1.1	Mehr Kohärenz und Transparenz durch Vergemeinschaftung . .	249
2.1.2	Auf dem Weg zur „Migrationsgovernance“?	252
2.2	Menschliche Entwicklung durch eine inhaltliche Ausrichtung auf neue Tendenzen	254
2.2.1	Schutzbedürftige brauchen Zugangsmöglichkeiten	255
2.2.2	Reguläre Zuwanderungskanäle und Integrationsbemühungen für ArbeitsmigrantInnen	257
2.2.3	Maßnahmen zur Verbesserung von Entwicklungseffekten	262
3.	Sind diese Reformen machbar?	267
4.	Fazit und Perspektiven	269

Quellenverzeichnis	274
---------------------------	------------

Tabellenverzeichnis	297
----------------------------	------------

Abbildungsverzeichnis	298
------------------------------	------------

Abkürzungsverzeichnis

AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AI	Amnesty International
AKP	Afrikanische, karibische und Pazifikstaaten
AU	Afrikanische Union
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BNE	Bruttonationalprodukt
BP-Rechte	Bürgerliche und politische Menschenrechte
CAT	Convention against Torture and other cruel, inhuman or degrading Treatment
CBP	Common Basic Principles
CEDAW	Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women
CRC	Convention on the Rights of the Child
DDPA	Durban Declaration and Programme of Action
DFID	Department for International Development
DRK	Demokratische Republik Kongo
DÜ	Dublin-Übereinkommen
EASO	European Asylum Support Office
ECOWAS	Economic Community of West African States
ECRE	European Council on Refugees and Exiles
ECRI	European Commission against Racism and Intolerance
EDP	Environmentally displaced Person
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EK	Europäische Kommission
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
EP	Europäisches Parlament
EPA	Economic Partnership Agreement
ER	Europäischer Rat
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EURODAC	European Dactylographic Comparison System
FDI	Foreign Direct Investments
FIDH	Fédération Internationales des Ligues des Droits de l'Homme
FRA	Fundamental Rights Agency
GCIM	Global Commission on International Migration

GEAS	Gemeinsames Europäisches Asylsystem
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GFMD	Global Forum on Migration and Development
IDP	Internally displaced Person
IKT	Informations- und Kommunikationstechniken
ILO	International Labour Organisation
IOM	International Organisation on Migration
KMU	Klein- und Mittelunternehmen
LLDC	Least developed Countries
MDGs	Millennium Development Goals
MS	Mitgliedsstaat(en)
MSA	Minderjährigenabkommen
MWC	Migrant Workers Convention
NGO	Non Governmental Organisation
ODA	Official Development Aid
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
RPP	Regional Protection Programmes
SIS	Schengen Information System
UM	Unbegleitete(r) Minderjährige(r)
UN	United Nations
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UPR	Universal Periodic Review
VIS	Visa Information System
VvA	Vertrag von Amsterdam
VvL	Vertrag von Lissabon
VvM	Vertrag von Maastricht
VvN	Vertrag von Nizza
WBGU	Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen
WHO	World Health Organisation
WSK-Rechte	Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte
WTO	World Trade Organisation

Vorwort

Als diese Dissertation Ende 2010 abgeschlossen wurde, konnten die Folgen der tunesischen Aufstände für die gesamte Region Nordafrika noch nicht abgeschätzt werden. Der „arabische Frühling“, die Flüchtlingsdramen, die mit ihm einhergingen, sowie die Überforderung der Europäischen Union durch die dadurch ausgelösten Zuwanderungsströme finden daher in dieser Arbeit keine Berücksichtigung mehr.

Ein weiteres Ereignis, dessen Erwähnung in diesem Kontext unumgänglich ist, eine eingehende Auseinandersetzung jedoch ebenso aufgrund seines Eintritts nach Abschluss dieser Arbeit ausbleibt, ist das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) im Frühjahr 2011. Dieser sprach sowohl Belgien als auch Griechenland aufgrund ihres Umgangs mit einem afghanischen Asylsuchenden der Menschenrechtsverletzung schuldig – ein wichtiger Präzedenzfall für die gesamte EU-Asylgesetzgebung.

Wenn auch die Ereignisse, die das Jahr 2011 bisher mit sich gebracht hat, hier keine nähere Abhandlung erfahren können als eine Andeutung im Vorwort, so ist dennoch darauf hinzuweisen, dass die Wurzeln dieser aktuellen Herausforderungen der Europäischen Union in ihrer bisher gepflegten Migrations- und Asylpolitik liegen. In anderen Worten: Sowohl die Unfähigkeit, mit Zuwanderungsströmen größeren Ausmaßes angemessen umzugehen, als auch das Eingeständnis, dass in mindestens einem EU-Mitgliedsstaat (MS) menschenrechtswidrige Bedingungen für Flüchtlinge und Zugewanderte herrschen und sich daher das europäische „Dublin-System“ als untauglich erweist, waren bereits vor diesen aktuellen Geschehnissen absehbar. In diesem Sinne stellen sie den bitteren Beleg der in der vorliegenden Arbeit dargestellten Defizite der EU-Migrations- und Asylpolitik dar: Eine Analyse der menschenrechtlichen Konformität der Gestaltung des Zuwanderungsprozesses zeigt nicht nur auf, dass das Dublin-System, insbesondere im Hinblick auf Rücksendungen nach Griechenland, dringender einer Reform bedarf. Sie kann der EU auch nicht bescheinigen, für einen „Ansturm“ afrikanischer ZuwanderInnen und Flüchtlinge gewappnet zu sein – dies vor allem in einer menschen- und flüchtlingsrechtlich kompatiblen Art und Weise. Eine Migrations- und Fluchtwelle, wie sie über das Jahr 2011 von Nordafrika ausgegangen ist, erweist sich daher für die Migrations- und Asylpolitik der EU, aber auch für das Schengensystem, die EU-Sicherheitspolitik und die gesamte europäische Solidarität als kritische Problemlage. Diese Tatsache sollte den hier präsentierten Handlungsoptionen für eine „umfassende“ EU-Migrations- und Asylpolitik, sowohl in inhaltlicher als auch in prozeduraler Hinsicht, Nachdruck verleihen.

21. 11. 2011

Verena Grubmüller

TEIL I

Forschungsschwerpunkte und theoretischer Rahmen – eine Einführung

Einleitung

1. Forschungsinteresse und Fragestellungen

Die vorliegende Arbeit wurde in einem Zeitraum verfasst, in dem die Debatte über die Zuwanderung in die Europäische Union (EU) aus Drittstaaten einen sukzessiven Perspektivenwechsel erfuhr. Galt es noch zu Beginn des neuen Jahrtausends, insbesondere im Lichte der terroristischen Anschläge in den USA und Europa 2001 und 2004, die Zuwanderung aus Entwicklungsländern weitgehend zu unterdrücken, so ging der Tenor nach 2005 zunehmend in Richtung der gezielten Zuwanderungssteuerung und der Öffnung für bestimmte Kategorien von MigrantInnen. Neben einer Verschärfung der Grenzkontrollen und Bemühungen, die Grundursachen von Migration in den Herkunftsländern zu bekämpfen, peilt die EU mittlerweile vor allem die Anwerbung von hochqualifizierten DrittstaatsbürgerInnen an. Dabei steht sie jedoch in unmittelbarer Konkurrenz zu anderen industrialisierten Zielregionen, die überwiegend ihre Politiken schon über Jahre hinweg auf hochqualifizierte ZuwanderInnen ausgerichtet haben und damit der EU mehrere Schritte voraus sind (vgl. Angenendt, Parkes 2010a: 1).

Die multiplen Perspektivenwechsel in der Zuwanderungsfrage können als Reaktion der EU und ihrer Mitgliedsstaaten auf die vielfältigen Herausforderungen gesehen werden, vor denen sie sich heute wieder finden: Anders als in der Phase der Gastarbeiteranwerbung scheint es ihnen nun bewusst, dass sie die Zuwanderungsfrage nicht mehr als „ökonomischen Austauschprozess“ verstehen können, sondern dass dieser komplexe soziale, wirtschaftliche und politische Folgen mit sich zieht. Diese gilt es nicht zuletzt im Sinne der Akzeptanz vonseiten der eigenen Bevölkerungen zu bewältigen (vgl. Cornelius, Tsuda 2004: 3 ff): Die Erfolge von Rechtsparteien in vielen MS über die vergangenen Jahre hinweg sind ein Warnsignal dafür, dass sie es bisher nicht vermochten, ihre Bevölkerungen von der Notwendigkeit der Zuwanderung zu überzeugen. Dem bereits absehbaren Erwerbskräftemangel, der sich nicht nur auf Fachkräfte und Hochqualifizierte beschränkt, wird jedoch in hohem Maße durch den Einsatz von migrantischer Arbeitskraft begegnet werden, sodass insgesamt an neuen Migrations- und Integrationsmodellen gearbeitet werden muss. Gleichzeitig hat die EU mit der Kritik vieler Menschen- und Flüchtlingsrechtsorganisationen zu kämpfen, die ihr vor allem die Abschottung vor Schutzbedürftigen vorwerfen und sie daher seit einigen Jahren als „Festung Europa“ betiteln. Dabei handelt es sich allen voran um die medial sehr präzente Zu-

wanderung afrikanischer „Bootsflüchtlinge“, die regelmäßig zu Katastrophen in den europäischen Küstengewässern führt. „Das Mittelmeer ist zu einem Massengrab geworden“ (Nuscheler 2009b: 149).

Innerhalb dieses Geflechts an Herausforderungen sucht die vorliegende Dissertation, einen Beitrag zu einem umfassenden Umgang der EU mit den Themen Migration, Asyl und Integration zu leisten. Dabei fokussiert sie insbesondere auf die Herkunftsregion Afrika, die nicht nur hinsichtlich ihrer geografischen Nähe eine besondere Rolle in der Zuwanderung nach Europa spielt, sondern der Zielregion EU auch eine gewisse Verantwortung auferlegt, was die Beachtung entwicklungspolitischer Implikationen betrifft. Es wird sich daher als wichtig erweisen, ein umfassendes Verständnis über das Zustandekommen und die Dynamiken des afrikanischen Migrationsdrucks zugrunde zu legen, und Europa und Afrika als Teile eines Migrationssystems zu verstehen, das nach historisch verankerten Mechanismen funktioniert, die zusehends durch transnationale Netzwerke verfestigt wurden. Auch wird es von Bedeutung sein, die Zusammenhänge zwischen Migration und Entwicklung aufzugreifen und diese gezielt zu berücksichtigen. Schließlich hält sich diese Arbeit an das von der OECD und anderen ehrgeizig postulierte Ziel, zu erschließen, wie mittels einer entsprechenden Migrations- und Asylpolitik eine „win-win-win“ („triple-win“)-Situation gefördert werden kann, die sowohl für die MigrantInnen, als auch für die Ziel- und Herkunftsstaaten nutzenbringend ist.



Abbildung 1 Das Ideal einer „triple-win“-Situation. (Quelle: Eigene Darstellung, in Anlehnung an Boswell 2005)

Dabei wird den Menschenrechten von MigrantInnen und Flüchtlingen eine bedeutende Rolle zugeschrieben, die positive Wirkung von Migrationen für alle Beteiligten maßgeblich zu befördern. Diesen wurde in den bisherigen Studien und politischen Debatten über den „Migration-Entwicklungs-Nexus“ nur relativ wenig Aufmerksamkeit geschenkt – Diskussionen über ökonomische und Entwicklungseffekte in den Herkunftsländern verliefen weitgehend entkoppelt von der Menschenrechtsdebatte (vgl. Ruhs 2009: 2). Erst kürzlich lieferten die Treffen des *Global Forum on Migration and Development* (GFMD) in Brüssel (2007), Manila (2008) und Athen (2009) einen wichtigen Richtungswechsel: Der Schutz der Menschenrechte von MigrantInnen wurde dort als gemeinsame Verantwortung zwischen den Ziel- und Herkunftsstaaten identifiziert, der den Entwicklungsbeitrag von MigrantInnen beeinflusst (vgl. Abella 2008: 1). Um diesen bedeutenden Ansatz weiterentwickeln zu können, bedarf es sowohl konzeptueller als auch empirischer Analysen, die explizit die Zusammenhänge zwischen Menschenrechten und Entwicklung im Migrationskontext untersuchen.

In diesem Sinne ist es zentrales Interesse der vorliegenden Arbeit, die Einflüsse der Menschenrechte auf die menschliche Entwicklung aktueller und potenzieller MigrantInnen, ihrer Familien sowie ihrer Herkunfts- und Zielgesellschaften zu konzeptualisieren, und die Migrations- und Asylpolitik der EU auf diese Zusammenhänge hin zu sensibilisieren. Dabei verbindet die Arbeit unterschiedliche Literaturstränge über Migrationstheorien, die Wirkungen von Migrationen, die Menschenrechte von MigrantInnen, die Zuwanderungspolitiken der EU und menschliche Entwicklung. Die Erörterungen der Zusammenhänge sind prinzipiell konzeptueller Natur, wobei diese an vielen Stellen durch empirische Beispiele über die Begebenheiten und Wirkungen im afrikanisch-europäischen Migrationskontext untermauert werden. Der dadurch entstehende Ausgangsrahmen soll dazu beitragen, folgende Forschungsfragen zu beantworten:

- Wie entsteht Migrationsdruck im Allgemeinen, wodurch entsteht er in Afrika?
- Welche Eigenschaften kennzeichnen die EU als Einwanderungsregion?
- Mit welchen Politiken und Institutionen begegnet die EU dem Migrationsdruck?
- An welche menschenrechtlichen Standards ist die EU in ihrer Migrations- und Asylpolitik gebunden?
- In wie weit wird die EU mit ihrer Migrations- und Asylpolitik in der Praxis normativen (menschenrechtlichen, entwicklungspolitischen) Anforderungen gerecht?
- Wie kann die EU-Migrations- und Asylpolitik zur Entstehung einer „triple-win“-Situation beitragen?

2. Untersuchungsgang

2.1 DIE POLITIKFELDDANALYSE ALS UNTERSUCHUNGSANSATZ

Um sich dem Kernelement der vorliegenden Arbeit – der Analyse des rechtlichen und politischen Umgangs der EU mit ihrer Zuwanderung – anzunähern, wurde die Politikfeldanalyse als Untersuchungsansatz herangezogen. Diese nimmt es sich als Aufgabe, Politikinhalte zu analysieren, sowie konstruktiv an der Erarbeitung politischer Entscheidungen mitzuwirken (vgl. Blum, Schubert 2009: 13 ff). Sie stützt sich auf einen Politikzyklus, in dem folgende Aspekte von Bedeutung sind:

- Die Implikationen der Entstehung eines gesellschaftlich-politischen Problems;
- Programme zur Bewältigung des Problems;
- Deren Durchsetzung bzw. Implementierung in der Praxis; und
- Deren Wirkungen und erwünschte/nicht erwünschte Nebenwirkungen für das gesellschaftlich-politische Problem (vgl. Blum, Schubert 2009: 101 ff).

Die vorliegende Arbeit lehnt sich in der Behandlung ihrer Forschungsfragen an die Elemente des Politikzyklus an und sieht dabei die **Inhalte (Policies)** der EU-Migrations- und Asylpolitik als **abhängige Variable**, zu deren Erklärung die **Institutionen und Prozesse** auf EU-Ebene (**Polities und Politics**) als **unabhängige Variablen** herangezogen werden. „Denn zum einen sind materielle Politikinhalte Ergebnis von Prozessen der Willensbildung, Entscheidung und Implementierung. Und zum anderen bilden Institutionen und Strukturen den Rahmen für politische Prozesse und Ergebnisse“ (Blum, Schubert 2009: 32).

Allerdings reicht bei der Analyse der EU-Migrations- und Asylpolitik der Blick auf die EU-Ebene alleine nicht aus. Vielmehr sind diese von Strukturen und Prozessen auf mindestens drei verschiedenen Ebenen abhängig – es handelt sich *per definitionem* um ein Mehrebenenmodell, das sowohl von **zunehmender** Europäisierung als auch von **stetiger Internationalisierung** geprägt ist: Zum einen wanderten in den vergangenen Jahrzehnten immer mehr Teilbereiche des Politikfelds von der rein mitgliedstaatlichen in die gemeinschaftliche Kompetenz („Vergemeinschaftung“), zum anderen mischen auch immer mehr internationale Organisationen wie die Vereinten Nationen (UNO) oder Nichtregierungsorganisationen (NGOs) mit und ziehen die Einwanderungspolitik der EU zusehends in die internationale Rechenschaftspflicht.

Gleichzeitig versuchen die MS im Bereich der Migrations- und Asylpolitik in besonderem Maße, ihre Souveränität zu wahren und pflegen ihrerseits bilaterale Abkommen zu afrikanischen Herkunftsstaaten – dies

sind Tendenzen, die zwar die Internationalisierung des Politikfeldes weiter fördern, einer konsequenteren Vergemeinschaftung aber im Wege stehen. Über den Europäischen Rat (ER) und den Ministerrat (kurz: Rat) treten die MS auf der EU-Ebene nach wie vor sehr dominant auf und entgegen den von der internationalen Ebene ausgehenden, normativen Anforderungen, die aufgrund ihrer schwachen Durchsetzbarkeit häufig als „soft law“ bezeichnet werden, mächtigen Gegendruck.

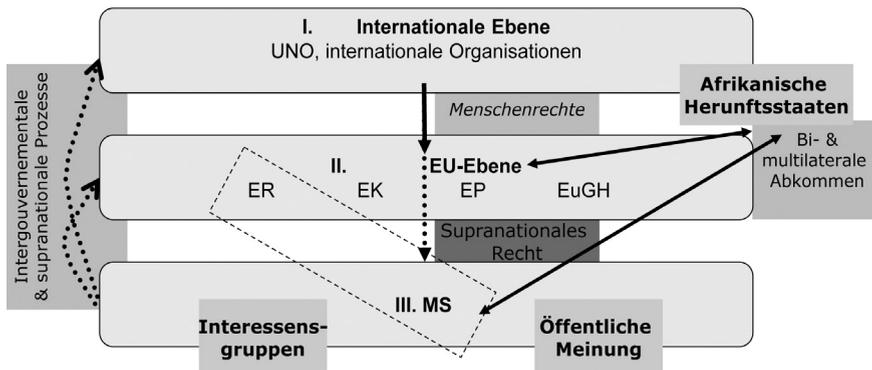


Abbildung 2 Europäisches Mehrebenensystem: Institutionen und Prozesse, die die EU-Policies im Migrations- und Asylbereich mitbestimmen (Quelle: Eigene Darstellung)

2.2 METHODENEINSATZ

Für die Analyse und Evaluation im Sinne des Politikzyklus wurde zunächst ein theoretischer Rahmen mittels einer umfassenden Literatur- und Rechtsquellenanalyse erschlossen. Die Migrationstheorie wurde mit einem historischen, interdisziplinären Rückblick aufgearbeitet und aus soziologischen und ökonomischen Theorien ein eigenes Migrationsmodell abgeleitet. Die Ausgangsliteratur konnte vor allem durch die Nutzung der Bibliothek der Vereinten Nationen in Genf sowie der Bibliothek des österreichischen Außenministeriums erweitert werden.

Empirische Daten zur Ausgangssituation in (West-)Afrika¹ und zur Quantifizierung der Migrationsströme wurden in Form einer sekundärstatistischen Untersuchung vor allem aus Studien von Eurostat, OECD, IOM, UNHCR, UNDP und ILO gewonnen. Dabei stachen auch einzelne MS hervor, die stärker als andere als Zielstaaten afrikanischer Zuwanderung auftreten (v. a. Frankreich, Spanien, Italien, Großbritannien, Niederlande). Außerdem zeigten sich einzelne Migrationstypen als besonders relevant. Aufgrund des Migrationsmodells, das auch Netzwerke und

¹ Westafrika hatte sich in den Statistiken als überdurchschnittlich relevante Region in der Zuwanderung nach Europa herauskristallisiert.

Migrationsmotive zwischen Herkunfts- und Zielstaaten impliziert, galt es zudem, gezielt auf die Interaktionen der MigrantInnen mit ihren Herkunftsgesellschaften zu achten. Daher wurden auch Aspekte wie Finanztransaktionen („*Remittances*“), die Größe von Diasporabevölkerungen oder das Ausmaß der feststellbaren Rückmigration in der sekundärstatistischen Untersuchung berücksichtigt.

Im Hinblick auf die EU-Politiken galt das oben dargestellte Mehrebenensystem als Ausgangspunkt, wobei sich das Forschungsinteresse in hohem Maße auf die Prozesse zwischen internationaler und europäischer Ebene konzentriert, in denen Entwicklung und Menschenrechte als normative Anforderungen eine bedeutende Rolle spielen. Um dieses Feld zu erkunden und die tatsächlichen, aktuellen Problembereiche festmachen zu können, wurden im Rahmen eines viermonatigen Studienaufenthalts in Genf/Schweiz, Sitz des UN-Menschenrechtsrates und vieler internationaler Migrations-, Flüchtlings- und Menschenrechtsorganisationen, sowohl explorative ExpertInneninterviews durchgeführt als auch einschlägige UN-Konferenzen besucht. Dabei konnten überdies Kontakte mit relevanten Institutionen in Paris/Frankreich geknüpft werden.

Die Konferenzen wurden primär nach Verfügbarkeit und inhaltlicher Relevanz ausgewählt und fielen allesamt in den Zeitraum der slowenischen EU-Ratspräsidentschaft in der ersten Jahreshälfte 2008. Dabei wurde insbesondere auf die – sich in Teilen sehr schwierig gestaltende – EU-interne Koordination, aber auch auf die Kritikpunkte anderer Staaten, NGOs und vonseiten der UN-SonderberichterstellerInnen geachtet. Die Protokolle der Konferenzen flossen schließlich nur teilweise in die endgültige Version der Arbeit mit ein, da zum Zeitpunkt des Arbeitsabschlusses (Beginn der belgischen Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2010) einige Aspekte bereits überholt waren. Dennoch erwiesen sich sämtliche Konferenzen als bedeutend für ein umfassendes Verständnis dieser multilateralen Zusammenhänge, aber auch als wesentlicher und richtungsweisender Ausgangspunkt für die weitere Recherche.

Tabelle 1 Übersicht der besuchten UN-Konferenzen in Genf

4.–8. Feb. 2008:	Tagung der Arbeitsgruppe zur Schaffung eines Fakultativprotokolls zum Pakt der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte;
18.–22. Feb. 2008:	Tagung des <i>Ad-Hoc</i> -Komitees zur Ausarbeitung komplementärer Standards im Antidiskriminierungsrecht;
25.–29. Feb. 2008:	Vorbereitende EU-Koordinationen zur Sitzung des Menschenrechtsrates;

3.–28. März 2008:	7. Sitzung des Menschenrechtsrates (inkl. interaktive Dialoge mit dem UN-Sonderberichterstatter für die Menschenrechte von MigrantInnen, Jorge Bustamante, sowie Sonderveranstaltungen zur irregulären Migration, u. a. des Global Forum on international Migration and Development);
21. April–2. Mai 2008:	Vorbereitungsausschuss zur Durban Überprüfungskonferenz (Thema: Antidiskriminierung, Xenophobie und Rassismus) Teil 1;
5.–19. Mai 2008:	Universal Periodic Review (Kontrolle der Menschenrechtssituation in 16 Staaten, darunter auch EU-MS);
20.–23. Mai 2008:	Weltgesundheitsversammlung (mit Thematisierung der Gesundheit von MigrantInnen);
26.–28. Mai 2008:	Vorbereitungsausschuss zur Durban Überprüfungskonferenz (Thema: Antidiskriminierung, Xenophobie und Rassismus) Teil 2;

Die InterviewpartnerInnen für die explorative Erschließung des Forschungsfeldes wurden aus den Bereichen beratende Wissenschaft, UN-Organen und NGOs ausgewählt. Die qualitativen, leitfadengesteuerten Interviews wurden zwischen April und Mai 2008 jeweils auf deutsch, englisch oder französisch geführt und im Anschluss einer inhaltsanalytischen Auswertung nach Mayering (2007) unterzogen.

Folgende InterviewpartnerInnen wurden befragt (alphabetische Reihung):

- **Ibrahim AWAD**, Direktor des *International Migration Programme* der Internationalen Arbeitsorganisation (**ILO**) in Genf;
- **Ryszard CHOLEWINSKI**, Spezialist für Arbeitsmigration und die Menschenrechte von MigrantInnen der Internationalen Migrationsorganisation (**IOM**) in Genf;
- **Carla EDELENBOS**, Expertin im Internationalen Komitee zum Schutz der Rechte aller WanderarbeitnehmerInnen und ihrer Familienmitglieder (**CMW**) in Genf;
- **Driss EL YAZAMI**, Direktor des Vereins für Migrationsforschung „*Génériques*“ in Paris sowie Generalsekretär der Internationalen Föderation für Menschenrechte (**FIDH**);
- **Michele KLEIN SOLOMON**, Direktorin des *Migration Policy Research and Communications Department* der **IOM** in Genf;
- **Anja KLUG**, Direktorin der Abteilung für Internationalen Schutz des Flüchtlingshochkommissariats der Vereinten Nationen (**UNHCR**) in Genf;
- **Taryn LESSER**, Assistentin des **UN-Sonderberichtstatters** für die Menschenrechte von MigrantInnen in Genf;

- **José RIERA**, Politikberater bei **UNHCR** in Genf, verantwortlich für Politikentwicklung und Evaluierung; Mitwirkung in der Erstellung des **10-Punkte-Plans** des UNHCR 2006;
- **Catherine WITHOL DE WENDEN**, Mitglied des *Centre d'Études et des Recherches Internationales* der **Sciences-Po** Paris, Forschungsdirektorin am französischen Nationalzentrum für wissenschaftliche Forschung, Beraterin der Europäischen Kommission u. a.

Die Auswahl der ExpertInnen basierte vor allem auf der Strategie, jene Organisationen zurate zu ziehen, die entweder in ihrer praktischen Arbeit mit den Auswirkungen der EU-Zuwanderungspolitik konfrontiert sind, oder die EU in dieser Hinsicht unabhängig beraten und evaluieren. Wichtig war dabei, sowohl ExpertInnen für Arbeits- als auch für Flucht-migration zu befragen. Die ExpertInnenauswahl spiegelt überdies die Ansicht wider, dass sowohl die politische Wissenschaft als auch zivilgesellschaftliche Organisationen stärker in die Schaffung von Migrations- und Asylpolitiken involviert werden sollen. Nicht zuletzt deshalb wurde von Interviews mit VertreterInnen der EU-Institutionen abgesehen. Diese ließen darüber hinaus keinen größeren Mehrwert erwarten, als er durch die Lektüre von europarechtlichen Instrumenten und Mitteilungen geschaffen werden kann – darauf weisen mehrere AutorInnen hin, so etwa Parusel (2010: 38ff), der feststellt, dass ein Großteil der Verhandlungen zwischen EU-AkteurInnen ausschließlich in schriftlicher Form stattfindet. Diese *Policy*-Dokumente werden in alle Amtssprachen übersetzt und geben umfassende Auskunft über die Interessen der jeweiligen Institutionen. Neben diesen Dokumenten wurden für die vorliegende Arbeit auch einzelne, einschlägige Tagungen verfolgt, bei denen sich VertreterInnen der EU-Institutionen zur Migrations- und Asylpolitik – hauptsächlich in Abstimmung zu den entsprechenden *Policy*-Dokumenten – äußerten. Die Ergebnisse aus kürzlichen Tagungen flossen überwiegend direkt in die Endversion der Arbeit mit ein. Weiter zurückliegende wurden hingegen, ähnlich wie die Genfer Menschenrechtskonferenzen und der Großteil der ExpertInneninterviews, explorativ verwendet.

3. Absteckung der Problembereiche und Aufbau der Arbeit

Ziel des ausgewählten Methodenansatzes war es, eine möglichst praxisbezogene Anknüpfung an bestehende Problemkomplexe zu erreichen. Dabei lieferten vor allem die InterviewpartnerInnen wichtige Inputs, aus denen Schwerpunkte für die Fortführung der Arbeit abgeleitet werden konnten. Die meisten Organisationen der befragten ExpertInnen stehen in direk-

ter Kooperation mit der EU oder mit einzelnen EU-Institutionen, insbesondere der Europäischen Kommission (EK). Sie berichteten, von diesen zwar zurate gezogen zu werden – so etwa zur Aufdeckung praxisrelevanter Themen, der Anregung von Formulierungen in Rechtsinstrumenten oder der Evaluierung von politischen Maßnahmen –, allerdings bemängelten einige, dass ihre Anstöße häufig nicht weiter gelängen als in die Gesetzesinitiativen der EK, die im endgültigen Gesetzestext selbst meist nur in ausgedünnter Form Berücksichtigung finden.

Die von den InterviewpartnerInnen formulierten Problemfelder wurden in der vorliegenden Arbeit aufgegriffen und durch Literatur- und Rechtsquellenrecherchen vertieft. Sie erwiesen sich als besonders hilfreich bei der Schwerpunktsetzung der einzelnen Kapitel und regten überdies zur Bildung von Hypothesen an, die die Perspektivensetzung dieser Arbeit maßgeblich beeinflussten. Gemeinsam mit den Eindrücken aus den Konferenzen des UN-Menschenrechtsrates stellten die Interviewergebnisse vor allem die Weichen für die starke menschenrechtliche Ausrichtung. Diese wird insbesondere im III. Teil der Arbeit vertieft, während die Teile I und II eine theoretische bzw. empirische Perspektive einnehmen, die sich um die Migrationsströme zwischen Afrika und der EU zentrieren.

Ausgehend von Cornelius und Tsudas „Gap-Hypothese“ (2004: 4ff), die besagt, dass die Wirkungen von Migrationspolitiken häufig nicht mit deren selbst gesteckten Zielen übereinstimmen, geht die vorliegende Arbeit davon aus, dass die Politiken regelmäßig nur an der Oberfläche des augenscheinlichen Problemkomplexes ansetzen und damit die Wirkung von „Feuerwehrreaktionen“ erlangen. Kapitel 1 verfolgt daher das Ziel, das Migrationsphänomen in seiner Komplexität zu beleuchten und schafft dazu einen theoretischen Rahmen in Form eines Migrationsmodells. Darin werden diverse Faktoren festgemacht, die Migrationsströme erzeugen und in Gang halten. Im Speziellen wird auch auf die migrationstheoretischen Grundlagen einzelner Migrationskategorien eingegangen, die im afrikanisch-europäischen Migrationssystem eine besondere Rolle spielen. Ebenso bedeutend für den untersuchten Migrationsraum und auf ihn ausgerichtete Politiken sind die Zusammenhänge zwischen Migration, Entwicklung und Globalisierung, welche in Kapitel 1 umfassend erörtert werden.

Kapitel 2 fokussiert auf die empirischen Eigenschaften des Migrationssystems Afrika-EU und identifiziert das Ausmaß der Migrationsströme auf einer quantitativen Ebene. Dabei werden zunächst wichtige Eckdaten herangezogen, um die EU und Afrika als zwei Regionen unterschiedlichen Wohlstands abzubilden und somit Aussagen über deren strukturelle Ausgangssituationen zu treffen. Darauf basierend soll das Ausmaß

des feststellbaren afrikanischen Migrationsdrucks in der EU dargestellt werden – dies sowohl anhand einzelner Migrationskategorien, als auch durch andere „Manifestationen“ von Migration, so insbesondere Diasporaaktivitäten oder Finanztransaktionen zwischen Ziel- und Herkunftsland. Diese dienen nicht nur als Maßgröße, sondern belegen, dass MigrantInnen selbständig Prozesse einleiten, die sowohl für das afrikanische Herkunfts- als auch für das europäische Zielland sichtbar werden.

Um die „Gap-Hypothese“ auch für die Zuwanderungspolitik der EU zu überprüfen, fokussiert Kapitel 3 dieser Arbeit auf die entsprechenden europäischen Gemeinschaftspolitiken. Dazu werden die bisherigen Vergemeinschaftungsprozesse der EU-Migrations- und Asylpolitik erörtert und sowohl die institutionellen Grundlagen (vor allem in Form der Weiterentwicklung der Reformverträge), als auch die operativen Tendenzen untersucht, denen mittels Verordnungen und Richtlinien Ausdruck verliehen wird. Dies eröffnet einen Blick auf den Vergemeinschaftungsmodus, den die EU und ihr MS pflegen: welche inhaltlichen Bereiche eher vergemeinschaftet werden als andere; welche gänzlich davon ausgespart werden; welche AkteurInnen Vergemeinschaftungsprozesse vorantreiben. Schließlich wird auch die Frage behandelt, in wie fern Zuwanderungs- und Entwicklungspolitiken der EU kohärent sein können und sollen – ein Aspekt, der im Kontext der afrikanischen Zuwanderung besondere Bedeutung erlangt. Die Migrationspolitik der EU weist zunehmend auch externe Dimensionen auf, sodass mögliche Schnittstellen zwischen den beiden Politikbereichen aufgedeckt werden müssen.

Kapitel 4 setzt sich vor allem mit den prozeduralen Herausforderungen der europäischen Migrationspolitik auseinander und stellt dar, wie sich der Grad der Vergemeinschaftung, die menschenrechtliche Ausrichtung und das Ausmaß der Liberalität des Politikbereichs im politischen Mehrebenensystem ergeben. Zudem wird auf die unterschiedlichen Interessensgruppen und deren Zielkonflikte in der Ausgestaltung der EU-Migrationspolitik eingegangen und dabei insbesondere die Rolle von öffentlicher Meinung und nationalem Druck umfassend erörtert. Es wird überdies hypothetisch davon ausgegangen, dass in Kapitel 3 aufgedeckte, politische *Ad-hoc*-Reaktionen der EU und damit einhergehende Inkonsistenzen vor allem auf prozedurale Schwächen zurückzuführen sind, die im bestehenden Kräfteverhältnis begründet liegen. Diese, so wird weiters angenommen, schlagen sich auch auf einer menschenrechtlichen Ebene nieder, die in den Folgekapiteln aufgegriffen wird. Dort wird generell dafür plädiert, die EU nicht nur an ihren selbst gesteckten (quantitativen) Zielen im Hinblick auf Zuwanderung zu messen, sondern auch zu überprüfen, in wie fern sie damit internationalen, normativen Anforderungen gerecht wird.

Kapitel 5 leitet die menschenrechtliche Perspektive der Arbeit auf einer theoretischen Ebene ein und stellt die menschenrechtlichen Instrumente dar, die im Migrationskontext Geltung finden und daher die EU und ihre MS im Umgang mit MigrantInnen binden. Dabei wird auch die UN-Konvention für WanderarbeitnehmerInnen (MWC) diskutiert, die vonseiten der EU sehr kritisch beäugt und nach wie vor von keinem EU-MS ratifiziert wurde. Insgesamt wird die Stellung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen (WSK)-Rechte in der EU als zweitrangig beurteilt, obwohl ihnen im Migrationsprozess eine maßgebliche Rolle für die Betroffenen zugeschrieben wird.

Kapitel 6 und 7 beleuchten politische Maßnahmen sowie den praktischen Umgang der EU mit Migrierenden und Zugewanderten hin auf ihre menschenrechtliche Kompatibilität. Kapitel 6 fokussiert dabei auf den Zuwanderungsprozess *per se*, der bei afrikanischen Migrierenden häufig über den Seeweg führt und dadurch die unmittelbare Gefahr der Verletzung ihrer fundamentalen Menschenrechte mit sich bringt. Diese wiederum bergen Potenzial, sich mittelbar auf die Gewährung von Flüchtlings- und anderen Rechten auszuwirken, was eine Verkettung von Menschenrechtsverletzungen auslösen kann. Daher zielt dieses Kapitel insbesondere auf das geplante gemeinsame europäische Asylsystem (GEAS) ab und macht Bedingungen fest, die einen diskriminierungsfreien Zugang zu internationalem Schutz ermöglichen.

Kapitel 7 konzentriert sich auf Maßnahmen für bzw. den Umgang mit bereits Zugewanderten und fragt gleichzeitig nach deren Sensibilität für mögliche Entwicklungseffekte. Diesem Zusammenhang unterliegt die Hypothese, dass die umfassende Gewährung von Menschenrechten, so insbesondere auch WSK-Rechten, nicht nur die MigrantInnen selbst begünstigt, sondern auch deren Integration im Zielland sowie ihre Einflüsse auf Entwicklungsprozesse im Herkunftsland verbessert. Entsprechend wird zu zeigen sein, dass eine Schwächung der WSK-Rechte von MigrantInnen nicht nur diese selbst beeinträchtigen kann, sondern sich auch in den Herkunfts- wie den Zielländern auswirkt.

Als schlussfolgerndes Kapitel stützt sich Kapitel 8 auf diese Erkenntnisse und formuliert Handlungsoptionen für die Zuwanderungspolitiken der EU zur Förderung der positiven Effekte von Migrationen aus afrikanischen Herkunftsstaaten, sodass möglichst alle Beteiligten daraus profitieren („triple-win“). Diese beziehen sich nicht nur auf die inhaltliche Ausgestaltung der *Policies*, sondern auch auf prozedurale und institutionelle Aspekte als deren Verursacher. Entsprechende Handlungsweisen erfordern vor allen Dingen Zugeständnisse der MS sowie Umstrukturierungen in den politischen Entscheidungsfindungsprozessen. Es wird jedoch gezeigt, dass diese eine hohe Machbarkeit aufweisen und Vorteile für die EU und ihre MS mit

sich bringen können. Abschließend werden die Forderungskataloge zusammengefasst, die die InterviewpartnerInnen als VertreterInnen internationaler Organisationen an eine umfassende EU-Migrations- und Asylpolitik stellen.

Kapitel 1

Begriffe und Theorien internationaler Migration

1. Definition des Migrationsbegriffes

Der Begriff der Migration wird, entsprechend seiner lateinischen Abstammung *migrare*, im Deutschen mit dem Begriff der Wanderung übersetzt. Migration ist ein Ausdruck der Mobilität von Individuen – eines Wechsels zwischen definierten Einheiten eines räumlichen oder sozialen Systems, wobei ein räumlicher Standortwechsel häufig das Resultat eines sozialen Wechsels mit sich zieht (vgl. Mackensen et al. 1975). In Anlehnung an Oswald (2007: 13f) wird in der vorliegenden Arbeit unter Migration ein Prozess verstanden, in dem der Lebensmittelpunkt räumlich an einen anderen Ort versetzt wird. Dieser Ortswechsel kann sowohl aktiver als auch passiver Natur sein, also durch wirtschaftlich motivierte Migration oder auch durch Flucht oder Verschleppung geschehen. Er umfasst nicht nur den Wohnsitz, sondern alle relevanten Lebensbereiche (so auch Familie, Arbeit, soziales Netz, kulturelle/politische Orientierung) und geht mit der Erfahrung sozialer, politischer und kultureller Grenzziehung einher. Solche Grenzerfahrungen beziehen sich, über das Räumliche hinaus, auch auf komplexe psychische und persönliche Aspekte – Migration umfasst also nicht nur die Überwindung geografischer, sondern auch psychosozialer Distanzen und kann sich somit über einen längeren Zeitraum hinziehen als das physische „Wandern“.

1.1 DIE EINTEILUNG VON MIGRATIONEN NACH RÄUMLICHEN UND ZEITLICHEN ASPEKTEN

Die vorliegende Arbeit fokussiert auf internationale bzw. transkontinentale Migrationen und nimmt dadurch eine räumliche Eingrenzung vor: Nicht berücksichtigt werden Binnenwanderungen, die sich *per definitionem* innerhalb von Staatsgrenzen abspielen. Dabei wird jedoch nicht darüber hinweggesehen, dass diese in Ländern der Dritten Welt dominieren, beispielsweise in Form von Land-Stadt-Wanderungen, oder auch durch scheinbar

ziellose Fluchtbewegungen von *internally displaced persons* (IDP), die sich vor allem in flächenmäßig besonders großen Staaten ereignen.

Für die internationale bzw. transkontinentale Migration ist hingegen das Überwinden nationalstaatlicher Grenzen charakterisierend, das unterschiedliche Konsequenzen mit sich ziehen kann. Nach herrschender Auffassung wird der Nationalstaat dabei als „räumlich abgegrenztes, geografisch umrissenes Territorium“ betrachtet, das sowohl den Raum des Politischen, als auch den Raum einer Gesellschaft definiert. Diese Gesellschaft wird als vermeintlich homogene Nation, als Solidaritätsgemeinschaft mit nationaler Zusammengehörigkeit aufgefasst. Der Nationalstaat steht für die Übereinstimmung von Territorium, politischem System und Nation, wobei seine Zugehörigkeit über die Staatsbürgerschaft geklärt ist. Einflüsse von außen können dabei leicht als unerwünschter Eingriff in diese Einheit aufgefasst werden (vgl. Birsl 2005: 21 f). Für ZuwanderInnen fremder Staatsangehörigkeit ist es daher häufig in besonderem Maße herausfordernd, sich in dieser Einheit zurechtzufinden, vor allem wenn Faktoren wie Unterschiede in der Lebensweise, der Kultur, der Hautfarbe oder der Religion hinzukommen (vgl. Oswald 2007: 13 f).

Des Weiteren können Migrationen nach zeitlichen Aspekten unterschieden werden. Treibel (2003: 20) grenzt insbesondere temporäre von permanenten Migrationen ab, was vor allem aus rechtlich-administrativen Gründen bedeutend ist. Wie Birsl weist sie jedoch darauf hin, dass sich nicht jede Migrationsform zeitlich einordnen lässt, insbesondere zumal oftmals Diskrepanzen zwischen den Absichten über eine Dauer und der tatsächlichen Realisierbarkeit auftreten. Zudem können Migrationsmotive wegfallen oder hinzutreten, sodass eine beabsichtigte temporäre Niederlassung zu einer dauerhaften wird und umgekehrt.

In der vorliegenden Arbeit ist die Dimension der Migrationsdauer vor allem im Lichte ihrer rechtlichen Konsequenzen bedeutend, dies insbesondere im Hinblick auf den Zugang der MigrantInnen zu ihren Menschenrechten. Dieser Aspekt wird im zweiten Teil der Arbeit näher beleuchtet.

1.2 MIGRATIONSKATEGORIEN

Migrationen können nach weiteren Kriterien eingeteilt werden, von denen stärkere rechtliche und politische Implikationen ausgehen. In der vorliegenden Arbeit wird dabei von Migrationskategorien gesprochen, wobei nachfolgend auf jene Kategorien eingegangen wird, die im afrikanisch-europäischen Migrationskontext von besonderer Bedeutung sind. Diese unterscheiden sich vor allem nach Migrationsmotiven, dem rechtlichen Status und dem Geschlecht der Migrierenden.

1.2.1 Arbeits- und Fluchtmigrationen

Eine erste Grobeinteilung basiert auf der Unterscheidung zwischen freiwilligen und unfreiwilligen bzw. erzwungenen Migrationen: Als freiwillig werden nach herrschender Auffassung jene Wanderungen erachtet, die aufgrund einer (ökonomischen) Kosten-Nutzen-Rechnung beschlossen werden, wie Arbeitswanderungen oder Studienaufenthalte. Als unfreiwillige Migrationen hingegen gelten Wanderungen, die durch Zwang oder aufgrund mangelnder Entscheidungsalternativen vollzogen werden, so etwa Flucht, Vertreibung oder Verschleppung (vgl. Oswald 2007: 65). Darauf basierend wird hier primär zwischen den Kategorien Arbeits- und Fluchtmigration unterschieden. Abgesehen von den unterschiedlichen Migrationsmotiven ergibt sich eine solche Differenzierung auch aus der Zuständigkeitsaufteilung im UN-System: Fluchtmigrationen, die häufig in Form von Massenbewegungen auftreten, zählen zum Verantwortungsbereich des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR). Arbeitsmigrationen werden von der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) erfasst (vgl. Oswald 2007: 76f).

Das wichtigste Abgrenzungskriterium zwischen den beiden Migrationskategorien ist allerdings ein juristisches: Betroffenen einer Fluchtmigration wird unter bestimmten Voraussetzungen der Flüchtlingsstatus zuerkannt, wodurch sie eine besondere Ausstattung an Rechten erhalten, die MigrantInnen ohne Flüchtlingsstatus nicht zugestanden werden. Maßgeblich dafür ist primär die Definition der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) aus 1951, die in ihrem Artikel 1A die Flüchtlingseigenschaft nur einer solchen Person zuordnet,

„[...] die sich aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtung nicht in Anspruch nehmen will;“

Wie noch zu zeigen sein wird, erweist sich die mittlerweile 60 Jahre alte Definition nicht immer als ausreichend, zumal sich die Verfolgungsgründe und Fluchtursachen in den vergangenen Jahrzehnten maßgeblich differenziert haben. So etwa berücksichtigt sie weder Binnnenvertriebene, noch andere Menschen, die sich in einer „fluchtähnlichen Situation“ befinden. Auch Verschleppung und Vertreibung werden in der GFK nicht als Verfolgungsgründe erachtet. Dabei obliegt es den einzelnen Vertragsstaaten der GFK selbst, korrigierende und erweiternde Gesetze zu erlassen um der veränderten Realität der Fluchtmigration Rechnung zu tragen (vgl. Oswald 2007: 75 ff).