

Migration managen? Die Widersprüche der EU-Migrationspolitik und ihre Auswirkungen auf die europäische Nachbarschaft

Vedran Dzihic

Cengiz Günay

Daniela PISOIU

Leistung erbracht im Rahmen des Kooperationsprojekts
BMLV/DIONSihPol – oiiip

Einleitung

Die Frage des Umgangs mit Migration entwickelte sich in den letzten Jahren zum zentralen Thema der europäischen und nationalstaatlichen Politiken. Spätestens seit der sogenannten „Flüchtlingskrise“ des Sommers 2015 wird unkontrollierte Migration im öffentlichen Diskurs zunehmend als die Hauptgefahr für die staatliche Souveränität und den Zusammenhalt der europäischen Gesellschaften gesehen. In diesem Zusammenhang kann eine Versicherunglichung der Frage beobachtet werden.

Das Konzept der Versicherunglichung weist auf die soziale Konstruktion von Risiken und Sicherheit hin. Demnach ist das, was als ein Risiko oder eine Gefahr identifiziert wird, sozial konstruiert. In der Versicherunglichungstheorie nach der Kopenhagener Schule wird dem Sprechakt eine besondere Bedeutung zugewiesen. Etwas wird dann zu einem Sicherheitsrisiko, wenn es als solches benannt und für den Zuhörer verständlich und nachvollziehbar formuliert wird.

Versicherunglichung dient oft zur Rechtfertigung von außerordentlichen politischen Maßnahmen. Diskurse über Risiken, die es zu managen gilt, legitimieren oft innenpolitische Einschnitte in liberale demokratische Prinzipien, Menschenrechte und Bürgerrechte. Außenpolitisch werden mit solchen Sicherheitsdiskursen beispielweise Kooperationen mit autoritären Regimen legitimiert oder Menschenrechtsverletzungen toleriert.

Der folgende Trendbericht greift das Thema Migration auf. Er setzt sich zum einen mit den Versuchen der Europäischen Kommission auseinander, einen sachlicheren Zugang zur Migrationsfrage zu finden. Zum anderen beleuchtet es die Auswirkungen der Versicherunglichung auf die Beziehungen mit den südlichen Nachbarstaaten. Nicht zuletzt geht der vorliegende Bericht auch auf die Folgen der Migrationspolitik der EU und der Externalisierung des europäischen Grenzschutzes auf innerstaatliche Prozesse in Balkanstaaten ein.

Migration: die EU-Agenda

Daniela Pisoiu

Die Frage des Umgangs mit Migration prägt die politischen Debatten quer durch Europa. Das Thema wird von politischen Parteien unterschiedlich vertreten und instrumentalisiert. Seit der sogenannten

Flüchtlingskrise im Sommer 2015 entwickelte sich die Frage des Umgangs mit Migration zum prioritären Sicherheitsthema. Die europäischen Öffentlichkeiten scheinen die Sicherheitsbedrohungen durch Migration mit jenen durch den Terrorismus gleich zu sehen. Die mediale Berichterstattung und die politischen Diskurse tragen zweifellos zu dieser Verunsicherung - gar Hysterie - bei. In dieser schwierigen und volatilen politischen Lage versucht die Europäische Kommission das fast Unmögliche: eine sachliche, nüchterne und humane Diskussion zu diesem Thema zu initiieren (bzw. fortzuführen), und setzt zu diesem Zweck ihr ganzes institutionelles Gewicht ein.

Die von der Kommission lancierte EU-Migrationsagenda umfasst mehrere Schwerpunkte: die Verringerung der Anreize für irreguläre Migration, u.a. durch die Zerschlagung krimineller Schleusernetze und die Kooperation mit Drittstaaten, humanitäre Hilfe und die Sicherung der Außengrenzen, eine starke gemeinsame Asylpolitik, sowie eine neue Migrationspolitik.

In den ersten zwei Bereichen konnten einige Fortschritte verzeichnet werden, in den letzten zwei allerdings weniger. Um die Mitgliedstaaten bei der Verwaltung der gemeinsamen Außengrenzen der EU zu unterstützen, hat die Kommission am 2. Mai 2018 einen Vorschlag zur Einrichtung eines Integrierten Grenzverwaltungsfonds (IBMF) im Rahmen des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) für den Zeitraum 2021-2027 angenommen. Die IBMF soll Mittel zum Aufbau und zur Stärkung der Kapazitäten der Mitgliedstaaten im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik und zur Bewältigung migrationsbedingter Herausforderungen und potenzieller künftiger Bedrohungen an den Außengrenzen, aber auch zur Bekämpfung schwerwiegender grenzüberschreitender Kriminalität und zur Gewährleistung einer hohen inneren Sicherheit innerhalb der EU bereitstellen. Der IBMF soll zwei Instrumente umfassen. Zum einen ein Instrument zur finanziellen Unterstützung der Grenzverwaltung und des Visaregimes und ein Instrument zur finanziellen Unterstützung von technischen Ausrüstungen der Zollbehörden. Beide Instrumente sollen mit 1. Januar 2021 umgesetzt werden. Ziel des Instruments für die finanzielle Unterstützung der Grenzverwaltung und des Visaregimes ist es, eine angemessene Verteilung der EU-Finanzmittel an die am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten zu gewährleisten und sie dabei zu unterstützen, ausreichende Kapazitäten für die Bewältigung der Herausforderungen zu schaffen, mit denen sie konfrontiert sind. In Bezug auf Drittländer würden die Maßnahmen darauf abzielen, die Zusammenarbeit mit ihnen zu verbessern und Schlüsselaspekte ihrer Grenzüberwachungs- und Grenzverwaltungskapazitäten in Bereichen zu stärken, die für die Migrationspolitik der Union und die Sicherheitsziele der Union von Interesse sind. Die Zusammenarbeit mit der Türkei wurde Anfang des Jahres als ein Erfolg eingestuft, wonach irreguläre und gefährliche Ankünfte um 97% unter dem Wert im Zeitraum vor dem Inkrafttreten des Abkommens lagen.

Auf dem afrikanischen Kontinent, so laut Bericht, wurde sowohl in die Bekämpfung von „root causes“, als auch in die Rückführung von Migranten in die Herkunftsländer investiert.

Mitte September dieses Jahres¹ wurden die sogenannten „letzten Elemente für einen Kompromiss“ für die Reform der Migrationspolitik und des Grenzmanagements von der Kommission vorgeschlagen. Die Vorschläge betreffen die Stärkung der Europäischen Grenz- und Küstenwache und der EU-Asylagentur, sowie eine stärkere Profilierung der Maßnahmen im Bereich der illegalen und legalen Migration. Letzteres betreffen drei Maßnahmen: eine neue blaue EU Karte für hochqualifizierte Arbeitskräfte; die Neuansiedlung von 50.000 Personen (anerkannte Schutzsuchende) bis Oktober 2019 – für die bereits fast alle EU-Länder ein Versprechen gemacht haben - und die Zusammenarbeit mit Drittstaaten.

Migration ist nicht die Mutter aller Probleme. Sie ist allerdings das Symptom vieler Probleme interner und externe Natur. Das Erste und Wichtigste ist hierbei der Anstieg von innerstaatlichen Konflikten in den letzten Jahren², die vielleicht sogar mehr als zwischenstaatliche Konflikte, die Sicherheitslage der Bevölkerungen radikal verschlechtern. Das völkerrechtliche Instrumentarium und die praktische Erfahrung für den Umgang und die Interventionsmöglichkeiten in Fällen von Bürgerkriegen, die (mögliche) Involvierung von Terrororganisationen und Netzwerken, bleiben allerdings dürftig. Das zweite Problem ist interner und institutioneller Natur, es fehlt an einer gemeinsamen Migrations- und Asylpolitik. In der Tat verwendet man den Begriff „gemeinsames Asylsystem“ anstatt „gemeinsame Asylpolitik“. Zeichen dafür ist zum Beispiel das Fehlen einer harmonisierten Entscheidungspraxis in Asylfällen. Anstrengungen in Richtung einer Harmonisierung sind bereits 1999 mit dem Europäischen Rat in Tampere gestartet, mit dem Ziel einer „Angleichung der Regeln für die Anerkennung und den Inhalt der Flüchtlingseigenschaft“ und „Maßnahmen zu subsidiären Schutzformen“. Die schrittweise Vereinheitlichung der nationalen Asylentscheidungen wurde u.a. durch von der EU organisierte Mechanismen für den Erfahrungsaustausch zwischen nationalen Asylpraktikern im Rahmen unterschiedlicher EU Agenturen, zuletzt des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen, umgesetzt. Eine andere Problematik sind ineffiziente Rückführungen von nicht anerkannten Asylsuchenden, die auf mangelhafte administrative Verfahren, aber auch auf volatile Sicherheitslagen in den Herkunftsländern zurückzuführen sind.

¹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5712_de.htm

² <https://www.un.org/pga/70/wp-content/uploads/sites/10/2016/01/Conflict-and-violence-in-the-21st-century-Current-trends-as-observed-in-empirical-research-and-statistics-Mr.-Alexandre-Marc-Chief-Specialist-Fragility-Conflict-and-Violence-World-Bank-Group.pdf>

Die Positionen einzelner Staaten bezüglich der Reform des Asylsystems (nach dem Scheitern des Dublin Abkommens unter dem Druck der Migrationswelle 2015) gehen bekanntlich auseinander. Als Beispiel einer nüchternen, sachlichen und verantwortungsvollen Herangehensweise könnte man die Position des finnischen Innenministeriums zum EU-Asylsystem nennen. Finnland wird den Vorsitz im Rat der Europäischen Union in der 2. Jahreshälfte 2019 übernehmen. Finnland sieht die Notwendigkeit, das Dublin System zu reformieren. Reformansätze beschäftigen sich mit der Frage der Erstanträge in Asylverfahren und den damit verbundenen Verantwortlichkeiten, außerdem soll das Asylverfahren gestrafft und damit beschleunigt werden. Finnland engagiert sich schon jetzt für eine Reform des gemeinsamen europäischen Asylsystems. Eine rasche Lösung soll durch Verhandlungen erzielt werden. Finnland vertritt außerdem die Position, dass „die Neuansiedlung von Flüchtlingen aus Drittländern Teil der internationalen Verantwortungsteilung sind. Finnland nimmt auch anhand der nationalen Entscheidungen sogenannte Quotenflüchtlinge auf.“³

In Ihrer Rede im Europäischen Parlament am 13.11.2018 hat sich auch die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel zum Solidaritätsprinzip bekannt. Flucht und Migration seien europäische Aufgaben und Nationalstaaten müssen hier rechtliche Kompetenzen an die EU abgeben. Beharren auf nationales Interesse würde zur Bedeutungslosigkeit führen. Merkel führt an: „Europa ist unsere beste Chance auf dauerhaften Frieden, auf dauerhaften Wohlstand und auf unsere Zukunft.“⁴

Migrationspolitik dominiert die Beziehungen mit der Nachbarschaft

Cengiz Günay

In der EU und innerhalb ihrer Mitgliedstaaten sind die Debatten zur Flüchtlings- und Migrationsfrage vor allem durch die Prävention der Ankunft von Menschen in Europa geprägt. In der EU und in einzelnen Mitgliedstaaten diskutierte Lösungsansätze zielen vor allem auf die Externalisierung der Frage ab. Demnach sollen zum einen die sogenannten Migrationsgründe in den Herkunftsländern effektiv bekämpft, Mobilität kontrolliert und - wenn nötig - eingeschränkt werden. Zum anderen soll die Erstaufnahme bzw. die Abwicklung von Asylanträgen außerhalb Europas bewerkstelligt werden.

Damit dominiert die Frage des Migrationsmanagements mehr denn je die Beziehungen mit den südlichen Nachbarn. Die Schließung der sogenannten Mittelmeerroute soll durch die Einbindung der MENA Staaten in das EU-Migrationsmanagement gewährleistet werden. Nationale Interessen und Al-

³ <https://intermin.fi/en/areas-of-expertise/migration/common-eu-asylum-system>

⁴ <https://www.n-tv.de/politik/Fuer-Merkel-ist-Europa-die-beste-Chance-article20720428.html>

leingänge verhindern dabei einerseits eine gemeinsame EU Position in der Frage und andererseits sind diese Debatten eurozentristisch und gehen über die Köpfe der betroffenen Nachbarstaaten hinweg. Ansätze zum Schutz der Souveränität europäischer Staaten ignorieren bzw. verletzen oft die Souveränität von Herkunfts- und Transitländern. In diesem Zusammenhang kann sogar von einer neo-kolonialistischen Perspektive einiger europäischer PolitikerInnen auf die Region gesprochen werden. In den öffentlichen Debatten finden potenzielle Interessen, Bedenken und vorhandene Konzepte in den MENA Staaten, die selbst von starken Migrationsbewegungen betroffen sind, kaum Platz.

Während nationalstaatliche EntscheidungsträgerInnen oft punktuelle Ansätze wie die Errichtung von Anhaltezentren vorbringen, gilt auf EU-Ebene der Flüchtlings-Deal mit der Türkei als ein funktionierendes Modell, das auch auf andere Regionen angewandt werden könnte. Der Deal ermöglichte aus europäischer Sicht eine bessere Kontrolle der Fluchtbewegung und vor allem die Wiederherstellung der Souveränität über die Außengrenzen. In Folge des Deals sinkt die Anzahl an Flüchtlingen, die über die Ägäis nach Griechenland kommen, drastisch ab.

Ähnlich wie die Errichtung von Anhaltezentren stoßen auch Pläne, ähnliche Abkommen auch mit Ländern wie Ägypten und Tunesien abzuschließen, in diesen Staaten auf taube Ohren. Die nordafrikanischen Länder befürchten zum einen, sich langfristig in ein Wartezimmer für die Überfahrt nach Europa zu entwickeln. Zum anderen sehen viele nordafrikanische Staaten mögliche Deals als eine zu starke Einbindung in das EU Grenz- und Migrationsmanagement. Die europäischen Konzepte für den Umgang mit Flüchtlingen widersprechen vehement jenen vor Ort. Ägypten, Tunesien und der Libanon lehnen Camps bzw. jedwede andere Konzentration oder Anhaltung von Flüchtlingen auf ihrem Staatsgebiet prinzipiell ab.

Weiters ermöglicht das Nicht-Eingehen auf vertraglich festgelegten Bindungen (wie im Rahmen des Türkei-EU Deals) durchaus für mehr Flexibilität und scheint manchmal ein größeres Verhandlungsgewicht gegenüber der EU zu gewährleisten. Zusätzlich zeigt sich, dass die EU auf Grund der Versicherheitlichung der Debatte um Migration Schwierigkeiten hat, ihre Versprechen wie jenes der Visa-Liberalisierung gegenüber Partnern wie der Türkei zu halten.

Auch wenn er in dieser Form kein Modell für Abkommen mit den Staaten der MENA Region darstellt, zeigt der Türkei-EU Deal den Trend hin zu sogenannten transaktionalen Partnerschaften auf. Diese basieren vor allem auf bilateralen Abkommen, die weniger bis gar nicht durch normative Zielsetzungen, sondern vielmehr durch realpolitische Notwendigkeiten geprägt sind. Sie sind demnach beinahe

wie Geschäftsbeziehungen, bei dem der jeweilige Vorteil (auch in materieller Hinsicht) im Vordergrund steht. Dies bedeutet allerdings nicht, dass sie nicht normative Elemente beinhalten oder auch mitbezwecken. So konzentrieren sich beispielsweise die neueren Partnerschaften mit Jordanien und dem Libanon darauf, die Reise von syrischen Flüchtlingen aus diesen Ländern nach Europa durch die Schaffung von Arbeitsplätzen vor Ort, die Stärkung der Resilienz der lokalen Gesellschaften und durch Maßnahmen wie Sicherheitssektorreform zu verhindern.

Direkte und indirekte Folgen der EU-Migrationspolitik auf den Westbalkan

Vedran Dzihic

Die sogenannte Westbalkanroute avancierte ab dem Sommer 2018 zur wichtigsten Transitroute für aus Syrien, Afghanistan und aus dem Irak in Richtung Westen. Der Westbalkan wurde fortan neben der Türkei und den Mittelmeerländern zu einer zentralen Region für die europäischen Bemühungen, die Flucht- und Migrationsströme zu stoppen bzw. durch eine Externalisierung des Grenzschutzes zu regulieren. Die mangelhafte Koordination der europäischen Flüchtlings- und Migrationspolitik, bzw. Alleingänge einzelner Mitgliedsstaaten wirkten sich negativ auf innenpolitische Dynamiken in den einzelnen Balkanstaaten aus. Diese sind insbesondere hinsichtlich des EU-Integrationsprozesses der EU-Kandidaten auf dem Westbalkan zu beobachten.

So schwappte der Diskurs über die Gefahren, die von Migrationsbewegungen ausgehen, auch auf die Region über. Diese Diskurse sowie auch die verstärkte Konzentration auf Grenzschutz und –kontrolle im Rahmen der „Schließung der Balkanroute“ förderten nationalistische Tendenzen und vertieften weiter bestehende politische, regionale und nationale Konflikte, mit negativen Auswirkungen auf die Stabilität der Region und den EU-Integrationsprozess der einzelnen Staaten.

Ein Beispiel dafür war eine Eruption des jeweiligen Nationalismus und eine von Animositäten zwischen Kroatien und Serbien im Sommer 2015. Als nach der Sperre der ungarischen Grenze die ankommenden Flüchtlinge von Serbien weiter nach Kroatien umgeleitet wurden, forderte Zoran Milanovic - der damalige kroatische Premierminister - Serbien ultimativ dazu auf, die Flüchtlinge nicht nach Kroatien, sondern nach Ungarn oder Rumänien zu schicken. Kroatien, so Milanovic, würde es nicht zulassen von Serbien lächerlich gemacht zu werden.

Der Flüchtlingsstreit zwischen Serbien und Kroatien eskalierte schnell und führte zu einem regelrech-

ten Handelskrieg. Belgrad schloss den Hauptgrenzübergang Bajakovo-Batrovci für alle Lastwägen mit kroatischen Kennzeichen und entschied sich, die Zufuhr der kroatischen Waren nach Serbien zu stoppen. Als Vergeltung und Druckmittel reagierte Kroatien mit der Sperrung des Grenzübergang gleich für alle Kraftfahrzeuge mit serbischen Kennzeichen. Auf beiden Seiten wurde parallel zu diesen Grenzsperrungen die nationalistische Rhetorik verstärkt.

Dieser heftige Schlagabtausch geschah vor dem Hintergrund einer ohnehin krisenhaften Beziehung zwischen Serbien und Kroatien. Auch mehr als 20 Jahre nach dem Ende des Krieges sind diese von gegenseitigen Ressentiments geprägt. Nationalistische Kräfte auf beiden Seiten operieren mit sich gegenseitig ausschließenden Narrativen und nutzen jede Gelegenheit, um die andere Seite als das absolute „Andere“ von dem es sich abzugrenzen gilt, zu definieren. Diese narrative Grenze zwischen den beiden nationalen Gesellschaften wurde während der Ereignisse im Jahr 2015 entlang der echten Grenze spürbar weiter vertieft. Der Konflikt und die Abgrenzung vom jeweilig anderen rückte in Folge der Fluchtbewegung des Jahres 2015 wieder in den Mittelpunkt nationalistischer Diskurse auf beiden Seiten. Die negative Dynamik zwischen den beiden Staaten hatte zwischenzeitlich auch einen direkten Einfluss auf den EU-Integrationsprozess von Serbien. Kroatien blockierte nämlich im Frühjahr 2016 die Öffnung weiterer Verhandlungskapitel mit der EU. Bis heute wird in der kroatischen Öffentlichkeit immer wieder diskutiert, ob man den weiteren Integrationsweg Serbiens in die EU unterstützen oder blockieren soll.

Aktuell kann am Beispiel Bosnien-Herzegowinas beobachtet werden, dass der verstärkte Grenzschutz der EU-Außengrenzen innerhalb Bosniens zu verschärften innenpolitischen Debatten führt (siehe hierzu das oiiip-Arbeitspapier Nr. 101 vom September 2018). Hier wurden mehrere tausende Flüchtlinge, die aufgrund der Sperre der kroatischen Grenze nicht weiterkommen und in Westbosnien festsitzen, zu einer rhetorischen „Verschubmasse“. Das neugewählte Mitglied des bosnischen Präsidiums und der ehemalige Präsident der Republika Srpska, Milorad Dodik, wendet sich strikt gegen die Aufnahme von Flüchtlingen und beschuldigt die bosniakischen Politiker, mit den Flüchtlingen aus arabischen Ländern eine indirekte Islamisierung zu betreiben. Im Sommer 2018 kolportierte Dodik sogar Zahlen von 150.000 muslimischen Migranten, die bosniakische Politiker im Land ansiedeln wollen, um die Bevölkerungsmehrheiten zu ihren Gunsten zu verschieben. Auch an diesem Beispiel sieht man sehr gut, wie schnell sich lokale nationalistische Dynamiken herausbilden können, die direkt mit der Migrations- und Fluchtproblematik zusammenhängen.

Im Zuge der Debatten innerhalb der EU um die Errichtung von Auffangzentren außerhalb der EU wurden neben nordafrikanischen Staaten auch immer wieder Albanien und Mazedonien, beides EU-

Kandidatenländer als Zielorte genannt. Für die albanische und mazedonische Öffentlichkeit implizierte eine Kooperation hinsichtlich der Auslagerung des Grenzschutzes und des Migrationsmanagements, wenn auch nicht ausgesprochen, eine Verknüpfung mit dem EU-Erweiterungsprozess. Gerade in Bezug auf Albanien und Mazedonien, die im Sommer 2018 auf den nächsten Schritt im Erweiterungsprozess, nämlich die Entscheidung über die Eröffnung der Beitrittsverhandlungen mit der EU warteten, ergab sich dadurch ein hoher Druck. Den Plänen zur Auslagerung der Asylzentren und zur Errichtung von Auffanglagern wurde dann aber von beiden Staaten explizit eine Absage erteilt. Die Entscheidung über die Aufnahme der Verhandlungen mit beiden Staaten wurde beim Europäischen Rat im Juni 2018 auf den europäischen Rat im Sommer 2019 vertagt, zwar aus anderen Gründen, der Eindruck einer schiefen Optik blieb aber erhalten.

Auch ein anderer Bereich der EU-Migrations- und Grenzpolitik betrifft die Staaten des Westbalkans. Es handelt sich um die von der Europäischen Kommission im September 2018 formulierten Pläne zur Ausweitung und zum Ausbau von Frontex, von einer Grenzwacheeinheit zu einer Form der Grenzpolizei mit der Option des Einsatzes in Drittstaaten. Dabei wird auch ein Einsatz am Westbalkan angedacht. Die Kommission verhandelt seither mit einzelnen Staaten der Region mit dem Ziel, Statusabkommen zum möglichen Einsatz von Frontex abzuschließen. Sobald solche Statusabkommen in Kraft treten würden, könnte Frontex im Einvernehmen mit nationalen Behörden operativ tätig werden. Bei der Frage der Ausweitung von Frontex-Operationen gibt es keinen direkten Zusammenhang zwischen der Kooperationsbereitschaft der Westbalkanstaaten mit der EU, und den jeweiligen nationalen EU-Erweiterungsdynamiken. Dennoch ließe sich die These aufstellen, dass einzelne auf den ersten Blick nicht in direkter Verbindung stehende Politiken der EU in Bezug auf Drittregionen sich direkt oder indirekt gegenseitig bedingen können. Daraus ableitend muss man sich sehr wohl die Frage stellen, ob bei einer Fortsetzung des Trends zur Involvierung der Westbalkanstaaten in die EU-Politiken zur Regulierung des Grenzschutzes und der Migrationsfrage auch die jeweiligen EU-Integrationsprozesse beeinflusst werden.

Eine Folge des Trends zur Externalisierung bzw. Auslagerung sowohl des Grenzschutzes als auch der Asylagenden an Drittstaaten, und hier konkret in den Westbalkan, ist eine Verschärfung der humanitären Lage für Flüchtlinge, die an der Weiterreise in die EU gehindert werden. Auch die Kapazitäten einzelner Staaten, wie in Bosnien oder Albanien, werden durch diese neuen „Stauzonen“ einer harten Prüfung unterzogen.