

Fabian Georgi

Migrationsmanagement in Europa

**Eine kritische Studie am Beispiel des
International Centre for Migration Policy
Development (ICMPD)**

Diese Studie basiert auf einer Diplomarbeit, die am 5. August 2004 am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft, Freie Universität Berlin eingereicht wurde.

In der vorliegenden Fassung wurde die Studie im Jahr 2007 veröffentlicht von VDM Verlag Dr. Müller, Saarbrücken. Alle Rechte vom Verlag vorbehalten. Veröffentlichung in der Volltextdatenbank der Universitätsbibliothek der FU Berlin gemäß Autorenvertrag gestattet. Die vorliegende Datei ist seitengleich mit dem vom VDM Verlag veröffentlichten Buch.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
Einleitung	5
Problemstellung	5
Fragestellung	6
Methode und Analyserahmen.....	8
Überblick	10
International Centre for Migration Policy Development: Institution – Praxis – Entwicklung	11
Entstehungsbedingungen: Migrationspolitik in der Krise.....	11
Neue Migrationsmuster in Europa.....	11
Erste internationale Kooperationen	13
Das International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)	16
Gründungsprozess	16
Institutionelle Entwicklung.....	17
Organisationsstruktur.....	19
Finanzierung und MitarbeiterInnen	20
Die Person Jonas Widgrens	23
Entwicklungsphasen des ICMPD	24
Pilotphase und erste Projekte (1993-1997)	26
Europäische Migrationspolitik Mitte der Neunziger	26
Tätigkeitsschwerpunkte in der Pilotphase	27
Rückführung bosnischer Flüchtlinge.....	28
Der Budapester Prozess und sein Sekretariat	29
Phase II – Expansion und Aktivität (1997-2003)	33
Europäische Migrationspolitik Ende der Neunziger.....	33
Das Österreichische Forum für Migrationstudien und andere Forschungsprojekte	36
Integration Mittel- und Osteuropas in das Migrationsregime.....	37
Bekämpfung irregulärer Migration in Südosteuropa	38
Source Country Information System (SCIS)	41
Phase III – Konsolidierung und Neuorientierung (2003-2004).....	47
Veränderungen in der europäische Migrationspolitik	47
Reorganisation und neue Mitglieder.....	48
Geographische Ausweitung	49
Perspektiven des ICMPD.....	52
Zwischenschritt – Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	53
Leitmotive des ICMPD	53
Programmatik des ICMPD	55
Hat das ICMPD eine eigene Programmatik?.....	55
Migrationskontrolle und Bekämpfung irregulärer Migration.....	56

Asylrecht und Flüchtlingsschutz	57
Migrationssteuerung und Einwanderungspolitik	58
Moderne Integrationspolitik	59
Multilaterales Migrationregime – europäisch und global	59
Bedeutung des ICMPD	60
Die politische Rationalität des europäischen Migrationsmanagements	62
Der Begriff der politischen Rationalität	62
Informalisierung der Migrationspolitik	67
Informalität als Ergänzung formaler Verfahren	67
Verantwortung und demokratischer Kontrolle	68
Migrationsmanagement und Globalisierung	73
Nationalstaaten und Migrationskontrolle	76
Souveränität und irreguläre Migration	76
Nationale Selbstbestimmung	77
Konstruktion des Nationalen	81
Aporien der Menschenrechte	83
Politische Ökonomie der irregulären Migration	87
Kapitalverwertung und Autonomie der Migration	90
Kapitalakkumulation und Staatensystem	90
Autonomie der Migration	93
Exkurs: No Border? No Nation? Fragen und Probleme offener Grenzen	95
Politische Ökonomie der Migrationssteuerung	97
Migrationsmanagement als Kompromissversuch	97
Arbeitsmigration und Utilitarismus	98
Schlussbetrachtung	102
Resümee	102
Fragmente einer Theorie des Migrationsmanagements	103
Forschungsperspektiven	108
Bibliographie	110
Interviews	110
Primärquellen und Publikationen des ICMPD	110
Reden und Publikationen von Jonas Widgren	117
Sekundärliteratur	118
Abkürzungen	125
Abbildungsverzeichnis	126

Vorwort

Das vorliegende Buch basiert auf meiner Diplomarbeit im Fach Politikwissenschaft, die ich im August 2004 am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin einreichte. Die Arbeit stellte eine explorative Studie zum International Centre for Migration Policy Development dar, das damit zum ersten Mal Gegenstand einer systematischen, wissenschaftlichen Untersuchung wurde. Gegenstand der Arbeit war jedoch nicht nur das ICMPD selbst, sondern das größere Projekt eines umfassenden europäischen Migrationsmanagements. Die Studie hatte das Ziel, exemplarisch an einer Institution des europäischen Migrationsregimes dessen Programmatik, Praxis und politische Logik herauszuarbeiten.

Seit Fertigstellung der Untersuchung sind fast drei Jahre vergangen und sowohl das ICMPD als auch das europäische Migrationsregime insgesamt haben sich weiterentwickelt. Die Osterweiterung der EU ist vollzogen und viel stärker als noch vor drei Jahren liegt der Fokus der Migrationspolitik auf Europas Südgrenze. Die Mittelmeerregion und die Kanarischen Inseln sind zu öffentlich wahrnehmbaren Schauplätzen der tiefgreifenden globalen Ungleichheiten geworden. Tausende ertrunkener Flüchtlinge jedes Jahr und die Erstürmung der Grenzzäune der spanischen Enklaven Ceuta und Melilla im Herbst 2005 erregten öffentliche Aufmerksamkeit. Auf globaler Ebene gab es mit der *Global Commission on International Migration* und den neuen migrationspolitischen Kooperationen im Rahmen der UNO, erste ernsthafte Schritte zu einem globalen Migrationsregime.

Die Arbeit ist für die Buchfassung nur leicht aktualisiert worden. Eine systematische Aufarbeitung der Entwicklungen in den letzten drei Jahren war nicht möglich. Trotzdem scheint die Publikation dieses Buches gerechtfertigt und wichtig, wird das ICMPD doch erstmals in den Blick einer breiteren Öffentlichkeit gerückt, womit erst die Voraussetzungen für weitere und aktuelle Forschungen entstehen. Es handelt sich, um eine explorative Studie, was sowohl für den fast vollständig auf Primärquellen basierenden ersten, empirischen Teil gilt, als auch für die Entwicklung theoretischer Begriffe im zweiten Teil. Über eine Hypothesenbildung ließ sich an dieser Stelle nicht hinausgehen, doch auch hier bietet das Buch, so meine Hoffnung, Anknüpfungspunkte für weitere Analysen und kritische Diskussionen zur europäischen Migrationspolitik.

Diese Buchveröffentlichung bietet mir schließlich die Gelegenheit, den vielen Menschen zu danken, die mich bei ihrer Erarbeitung und Publikation unterstützt haben. Danken möchte ich: meinem Betreuer Prof. Wolf-Dieter Narr, der mich wortgewandt und sicher an den Fallgruben schlechter Wissenschaft vorbeilotete, stets den kritischen Gehalt der ganzen Sache im Blick, meinem Vater Lothar Georgi, der unermüdlich und immer wieder Korrektur las, den MitarbeiterInnen des ICMPD, die mir ihre Zeit für Interviews zur Verfügung stellten, meinen ehemaligen KollegInnen und Freunden vom Berliner Institut für Vergleichende Sozialforschung: Guillermo Ruiz, William Hiscott, Teresa Palomar, Jochen Zieba, Cicek Bacik

und Jochen Blaschke, schließlich meinen Freunden Raphael Schlemmbach, Dennis Grabowsky, Thomas Krikser, Katharina Schwerendt, Nina Knirsch, Dag Schölper, Silke Meyer und Stefanie Weuffen. Allen, die hier nicht genannt sind und mich doch mit Rat und Tat unterstützt haben, ein großes Danke.

Fabian Georgi, Berlin im April 2007

Einleitung

Problemstellung

Migrationspolitik in Europa ist seit ihrer Entstehung im 19. Jahrhundert geprägt durch einen Widerspruch zweier Positionen. Im Sinne Max Webers idealtypisch verdichtet, ist dies zunächst ein konservativer Pol: ‚Migration ist gefährlich. Sie zerstört die kulturelle und ethnische Homogenität einer Gesellschaft und ist eine Gefahr für die nationale Identität. Ausländer sind eine Konkurrenz für Einheimische – um Wohnungen, Arbeitsplätze und Sozialleistungen. Einwanderung ist eine finanzielle Belastung und gefährdet durch Kriminalität die Sicherheit der Bürger. Migration muss strikt kontrolliert und so weit wie möglich begrenzt werden.‘ Dem steht eine liberale Position gegenüber: ‚Menschen, die Schutz brauchen, sollten Asyl erhalten. Flüchtlinge sind vor allem Opfer. Einwanderung hat viele Vorteile und ist nützlich. Ausländer zahlen mehr Steuern und Sozialabgaben, als sie Kosten verursachen. Sie sind bereit, Arbeiten anzunehmen, die sonst niemand machen möchte. Sie schaffen sogar neue Arbeitsplätze. Einwanderer bringen benötigte Qualifikationen mit und stärken so die Wirtschaft und sind auch eine kulturelle Bereicherung für die Gesellschaft. Einwanderung muss erleichtert werden.‘ Diese Positionen sind zugespitzt, doch Beispiele für ihre Relevanz sind die heftigen Debatten in Deutschland über ‚Asylanten‘ in den 1980ern, den ‚Asylkompromiss‘ Anfang der Neunziger Jahre und über den ‚Doppelpass‘ an ihrem Ende. Seit 1999 sind die Regierungen in Österreich, Dänemark, Italien und den Niederlanden nach Wahlkämpfen abgelöst worden, in denen die beiden Positionen die Pole der Debatte gebildet hatten.

Doch seit Mitte der 1990er entwickelt sich eine neue Position. Zugespitzt geht es ihr um das Folgende: ‚Migration ist ein Problem, das gelöst werden kann. Es kommt darauf an, sie zu kontrollieren und zu steuern. Eine rationale Perspektive sollte alte ideologische Gegensätze in der Migrationspolitik überwinden.‘ In einer ersten Annäherung bezeichnet diese Position die Erkenntnis, dass Einwanderung weder komplett verhindert werden kann, noch dass eine solche Verhinderung ökonomisch und demographisch wünschenswert wäre. Es ist ein Politikwechsel, der versucht, die beiden zuvor genannten idealtypischen Positionen zu kombinieren. Effiziente Kontrolle und strikte Bekämpfung ‚illegaler‘ Einwanderung werden verbunden mit einer mittelfristig zunehmenden, gesteuerten Zahl von Einwanderern. Das langfristige Ziel dieses Politikwechsels ist eine umfassende und international eng koordinierte Regulation von Bevölkerungsbewegungen; kurz: ein Migrationsmanagement. Seit Ende der 1990er beziehen sich immer mehr internationale Organisationen, Regierungen und Wissenschaftler auf diesen Begriff.¹ Migrationsmanagement ist heu-

¹ Einige Beispiele: Der Europarat veröffentlichte 2001 einen Bericht unter dem Titel *„Towards a Migration Management Strategy“* (COE 2000); der wichtige *Think Tank* Migration Policy Group mit Sitz in Brüssel forscht über *„The Management and Managers of Migration“* (Niessen 2000); die IOM macht den Satz *„Managing Migration for the benefit of all“*, zu ihrem Leitmotiv (IOM 2004); Bücher aus dem IOM-Umfeld erscheinen mit Titeln wie *„Managing Migration. Time for a New International Regime“* (Gosh 2000); und die Europäische Kommission fördert ab 2004 eine dreijährige Konferenzserie zum Thema: *„From Immigration Politics to Migration Mana-*

te nicht nur ein Modebegriff und *catch word*, sondern für bestimmte Akteure ein konkretes politisches Projekt. Migrationsmanagement erscheint als die Überwindung alter Widersprüche.

Doch so einfach ist es nicht. Ein sehr viel grundlegenderer Widerspruch der Migrationspolitik besteht heute nicht zwischen Positionen, die über Vor- und Nachteile, Begrenzung und Erleichterung von Einwanderung streiten, sondern zwischen der staatlichen Kontrolle von Migration und den MigrantInnen selbst. Migration erscheint in den drei obigen Ansätzen als abstraktes Problem, als Ziel und Objekt staatlicher Eingriffe der einen oder anderen Art. MigrantInnen als konkrete Menschen mit Interessen, Rechten und Plänen tauchen nicht auf. Es ist nicht möglich, sie als Subjekte zu denken. Der Widerspruch, man sollte vielleicht eher unzeitgemäß von einem Antagonismus sprechen, besteht zwischen den MigrantInnen als Gruppen von handelnden Subjekten auf der Suche nach Perspektiven und einem besseren, vielleicht dem ‚guten Leben‘ für sich und ihre Familien und dem Bemühen der Staaten und internationalen Organisationen, ihrer Wanderungsbewegungen Herr zu werden. Tausende von ihnen ersticken in Frachtcontainern oder ertrinken im Mittelmeer – seit 1997 starben allein in der Straße von Gibraltar mehr als 10.000 Menschen.² Hier besteht der Antagonismus der Migrationspolitik – nicht in dem ‚positivistischen Gegensatz‘ von konservativer und liberaler Position, der völlig im gegebenen Rahmen derzeitiger Gesellschaftsordnung verbleibt: Vorteile und Nachteile von Migration werden gemessen an den angenommenen Interessen der souveränen Nationalstaaten und ihrer Bevölkerungen. Die Maßeinheit ist ökonomisch definierte Nützlichkeit. Migration als soziale Bewegung, die auf der Suche nach dem besseren Leben aktiv die staatlichen Kontrollen und Gesetze umgeht, ist die Antithese zur selbstinteressierten und machtgestärkten Politik der Migrationskontrolle (vgl. Materialien 1998). Eine Synthese des Widerspruchs zwischen Kontrolle und Bewegung ist nicht in Sicht. In diesem Widerspruch, seinen Ursachen und ihrer noch nicht absehbaren Aufhebung liegt die Problemstellung, der sich kritische Wissenschaft im Zusammenhang mit Migration heute annehmen muss.

Fragestellung

Ausgehend von diesem Grundkonflikt zwischen der Kontrolle von Migration und Bewegungsfreiheit als Menschenrecht, steht im Zentrum dieser Studie ein Element des Migrationsmanagements in Europa. Da es bislang wenig Untersuchungen gibt, die sich kritisch mit dem entstehenden Projekt des Migrationsmanagements auseinandersetzen, konzentriert sich die Untersuchung als Teil einer ‚Erschließung des Feldes‘ auf die Beschreibung und Analyse eines Akteurs: des *International Centre for*

gement“ (EMZ 2004). Auch in ihren eigenen Initiativen nimmt die Kommission darauf Bezug (Commission of the European Union 2004).

² Zwischen 1997 und 2002 haben die spanischen Behörden 4.000 Leichen an ihren Küsten gezählt. Bereits 2002 wurde die Zahl der Toten inklusive der nicht gefundenen Körper auf 10.000 geschätzt (vgl. Widgren 2002b: 156).

Migration Policy Development (ICMPD).³ Das ICMPD wurde 1993 von Österreich und der Schweiz als kleines, auf drei Jahre befristetes Pilotprojekt mit Sitz in Wien gegründet, um den zwischenstaatlichen Dialog zu fördern und praxisnahe Forschung mit dem Ziel zu betreiben, auf die neuen Herausforderungen der Ost-West-Migration zu reagieren. Im Jahr 2004 war es bereits eine internationale Organisation mit zehn Mitgliedsstaaten (2007: 11), etwa 40 Angestellten und einem Jahresetat von rund 3,5 Millionen Euro (vgl. ICMPD 2004p). Obwohl das ICMPD in den letzten 14 Jahren an der Entwicklung des europäischen Migrationsregimes in vielfältiger Form beteiligt war, ist es nahezu unbekannt. Das *Mission Statement* des ICMPD von 2004 vermittelt einen Eindruck seines Selbstverständnisses:

ICMPD is an inter-governmental organization with a European focus and global interests. It strives at being the centre of excellence in migration policy development. It fosters regional and international orderly migration regimes by supporting governments and institutions through policy expertise, research and information, dialogue and networking facilities. Its services are provided on request, are not agenda-driven and delivered by way of an informal working pattern. (ICMPD 2004p: 3)

Nur wenige, knappe und oberflächliche Beschreibungen des ICMPD finden sich in der Literatur: Den Mitarbeitern der *Forschungsgesellschaft Flucht und Migration* (FFM) Dietrich und Glöde zufolge ist das ICMPD ein „multifunktionaler Think Tank, wie er eher in der US-Politik verbreitet ist“ (Dietrich/Glöde 1999: 20) und eine „Koordinationsstelle der Grenzaufrüstungen in Zentral-, Ost- und Südosteuropa“ (ebd.: 22). Düvell stellt es als ‚Denkfabrik der Migrationkontrolle‘ dar (Düvell 2002: 100). Die NGO *Plattform für eine Welt ohne Rassismus* sieht es gar in der Tradition völkischer Prinzipien von ‚Boden‘ und ‚Heimat‘ und schreibt ihm eine „zentrale Rolle in der Erfassung, Auswertung und Zerschlagung von internationalen Flüchtlingsströmen und Fluchtrouten“ zu (Plattform 2001). Inwiefern diese Charakterisierungen zutreffend sind oder am Kern der Sache vorbeigehen, wird im Folgenden untersucht.

Mit zwei Fragestellungen wird sich die Studie dem Migrationsmanagement in Europa und dem ICMPD nähern. Erstens wird das ICMPD als bislang kaum erforschter Akteur in der europäischen Migrationspolitik empirisch untersucht. Was waren seine Aktivitäten? Wie hat sich die Organisation entwickelt? Welche Ziele vertritt sie? Welche Funktion hat sie im europäischen Migrationsregime? Zusammengefasst lautet die erste Fragestellung: *Welche Praxis, Programmatik und Bedeutung hat das ICMPD?* Zweitens ist es von Bedeutung zu analysieren, nach welcher Logik das ICMPD handelt. Welche Grundannahmen spielen für seine Praxis eine Rolle? Welche Faktoren beeinflussen seine Programmatik? Kurz: *Welche politische Rationalität liegt der Arbeit des ICMPD zugrunde?* Diese Frage bezieht sich auf den Begriff der politischen Rationalität, wie er von Michel Foucault entwickelt und seit Anfang der 1990er in den sogenannten *Governmentality Studies* im angelsächsischen Sprachraum

³ Wichtige Untersuchungen verschiedener Aspekte des Migrationsmanagements aus kritischer Sicht sind Düvell 2002 (Institution und Strategien); Overbeek 2002 (Widersprüche und Reformvorschläge) und Morris 2002 (Citizenship und Rechte von MigrantInnen).

angewendet wurde. Politische Rationalität in diesem Sinne bezeichnet die Reflexion über Probleme und ihre ‚Rationalisierung‘ zu bestimmten Strategien und Taktiken. Mit dem Begriff der politischen Rationalität wird es im zweiten Teil möglich sein, die spezifische Handlungslogik, die Programmatik und Praxis des ICMPD bestimmt herauszuarbeiten.⁴

Da die Literaturlage zu den Themen dieses Buches außerordentlich dürftig ist, stütze ich mich vor allem in der Beschreibung des ICMPD auf Primärquellen. Dies sind zum einen von mir im Juni und Juli 2004 durchgeführte Experteninterviews mit sieben MitarbeiterInnen des ICMPD, darunter der damalige und der heutige Generaldirektor.⁵ Zum anderen handelt es sich um Dokumente, die auf der Internetseite des ICMPD veröffentlicht sind: Selbstdarstellungen, Projektbeschreibungen, Protokolle, Forschungsarbeiten und Abschlusserklärungen von Regierungstreffen. Eine besondere Rolle nehmen die Reden des Generaldirektors Jonas Widgren ein, da dieser die Entwicklung des ICMPD stark geprägt hat und eine Rekonstruktion der Programmatik des ICMPD über sie möglich ist.⁶ Darüber hinaus habe ich für die Beschreibung des Kontextes und vor allem für die theoretische Analyse Sekundärliteratur herangezogen.

Methoden und Analyserahmen

Die methodische Grundidee dieser Studie ist es, induktiv aus empirischen Erkenntnissen theoretische Begriffe zu entwickeln. In diesem Vorgehen bin ich durch die Ideen der *Grounded Theory* beeinflusst worden. Doch kann ich nicht vorgeben, mich an ihre Prozeduren gehalten zu haben oder dies ‚konsequent‘ hätte tun können. Eine explorative Untersuchung wie die vorliegende wäre durch das Einhalten der strengen Verfahren der *Grounded Theory* in ihrem Erkenntnisgewinn eher gehemmt als befördert worden (vgl. Strauss/Corbin 1990; Flick 2002: 257-71).⁷

Der erste Teil hat zur Aufgabe, Praxis, Programmatik und Bedeutung des ICMPD so distanziert wie möglich zu beschreiben. Im Anschluss an die Positivismuskritik der Kritischen Theorie und der von ihr inspirierten Ansätze gehe ich davon aus, dass eine Beschreibung stets durch subjektive Interessen und Bewertungen des

⁴ Eine ausführliche Definition des Begriffs der politischen Rationalität erfolgt zu Beginn des zweiten Teils.

⁵ Die Interviewprotokolle sind in dieser Buchausgabe nicht enthalten, liegen aber dem Autor als Transkript und digitale Aufnahme vor. Direkte Zitate basieren auf dem Transkripten und werden mit (Interview NAME 2004) belegt. Im Literaturverzeichnis finden sich genauere Angaben zu den befragten Personen, Datum und Ort der Gespräche, usw.

⁶ Wie zunehmend mehr Forschungsarbeiten basiert diese Studie zu großen Teilen auf Internetquellen. Die Funktionsfähigkeit der im Literaturverzeichnis genannten URLs kann nach einigen Jahren und einer Umstellung der Seitenstruktur von www.icmpd.org nicht mehr garantiert werden. Alle Primärquellen liegen dem Autor jedoch als abgespeicherte Dateien vor.

⁷ Strauss/Corbin selbst betonen die Bedeutung einer konsequenten Anwendung der Methode, um beanspruchen zu können, *Grounded Theory* benutzt zu haben: „When writing a detailed account about grounded theory procedures and canons, one runs the danger of being read as unduly formalistic, and perhaps somewhat sectarian. Yet these procedures and canons must be taken seriously, otherwise a researcher ends up – as have a number of them – claiming to have used a grounded theory approach, when indeed they have used only some of its procedures or have used them incorrectly“ (Strauss/Corbin 1990: 419).

Schreibenden bestimmt ist.⁸ Dies gilt umso mehr für die theoretische Analyse der politischen Rationalität des ICMPD im zweiten Teil. Deshalb ist ein rein induktives Vorgehen nicht möglich. Wissenschaft konstruiert Wirklichkeit, die durch den subjektiven und politischen Hintergrund des Autors geprägt ist. Diese Prägung lässt sich nicht verhindern, sondern nur durch Reflexion über die subjektiven Elemente des Forschers und des Forschungsprozesses begegnen. Mein persönlicher, politischer Bezugsrahmen drückt sich in der Problemstellung aus, mithin in dem Widerspruch zwischen Migrationskontrolle und den Interessen der MigrantInnen. Dies macht Gewissenhaftigkeit in der Anwendung wissenschaftlicher Prinzipien umso notwendiger. Dazu gehören die Verifikation von Aussagen, eine so weit wie eben möglich präzise und distanzierte Darstellung und die vorsichtige Abstraktion von fallspezifischen Erkenntnissen.

Zu diesen Standards gehört auch ein umsichtiger Umgang mit Sprache. Dass Sprache ein hochpolitisches Medium ist, wird in wenigen Bereichen so deutlich wie in der Migrationspolitik. In den öffentlichen Debatten und offiziellen Dokumenten der Regierungen und internationaler Organisation zu diesem Thema finden sich viele Begriffe, die äußerst tendenziös gebraucht werden – was ein solches Problem nicht wäre, würde darüber reflektiert. Beispielsweise wird oft, allerdings in abnehmender Häufigkeit, über ‚illegale Migration‘ gesprochen respektive geschrieben und diese so implizit als kriminell und gefährlich charakterisiert.⁹ Ein anderes Beispiel ist die Rede von ‚Rückkehrpolitik‘, wenn es doch um die Organisation von Abschiebungen geht. Schließlich ist der zentrale Begriff dieser Arbeit, das ‚Migrationsmanagement‘, selbst ein heikler Fall. Die technisch-administrative Vokabel des ‚Managements‘, verdeckt den Blick auf die der Migration inhärenten zutiefst politischen Widersprüche. Eine beständige Begriffskritik, der in den untersuchten Texten vorgefundenen so sehr wie der eigenen, ist daher unerlässlich (vgl. Connolly 1993; Delanty 1997; Flick 2002).

Das Problem der Politik in der Wissenschaft hat freilich noch eine weitere Dimension. Nicht nur kann es darum gehen, die auch politisch gefärbte Subjektivität im Forschungsprozess transparent zu machen. Eine Wissenschaft ohne kritisches Gewissen ist gefährlich. Lemke et al. warnen in Bezug auf die durch Foucault inspirierten Gouvernementalitätsstudien davor, die Ablehnung ontologischer und essentialistischer Kategorien erneut zu ontologisieren. „Es ist daher notwendig, den theoretischen Gewinn der Entnaturalisierung nicht durch eine Strategie der Entmaterialisierung in sein Gegenteil zu verkehren“ (Lemke et al. 2000: 24). Dies gilt auch für Wissenschaftskonzepte wie Objektivität und Neutralität. Theorie und Wissenschaft, die an einer emanzipatorischen Perspektive festhalten, müssen daher nicht

⁸ Vgl. Delanty 1997; Devetak 2001. Mit Adorno (1995a) lässt sich jedoch verstehen, dass auch die Form der Subjektivität des Wissenschaftler gesellschaftlich bedingt ist und somit eine quasi-objektive Dimension besitzt.

⁹ In der Studie wird deshalb meist der Begriff der ‚irregulären‘ Migration verwandt. An einigen Stellen wird jedoch hervorzuheben sein, wann ein Dokument von ‚illegaler‘ Migration spricht. Die Gremien des Budapester Prozesses, eines vom ICMPD unterstützten Regierungsdialogs, wechselten 1998/99 in ihren offiziellen Dokumenten von ‚illegaler‘ zu ‚irregulärer‘ Migration. Die Europäische Kommission ist mittlerweile eine der wenigen Institutionen, die stets von ‚illegaler‘ Migration sprechen (vgl. Commission of the European Union 2004).

nur „Empirie durch ihre theoretische Entschlüsselung erst ganz produktiv machen“ (Adorno 1995: 545), sondern dürfen den kritischen Blick für den größeren gesellschaftlichen und ökonomischen Rahmen nicht verlieren. Eine durch empirische Forschung fundierte Gesellschaftstheorie, die sich nicht schämt, sich selbst als ‚Philosophie‘ zu verstehen, enthüllt sich in diesem Sinne „als Bedingung ebenso wie als Ziel einer Wissenschaft, die mehr sein will denn bloß Technik und die technokratischer Herrschaft nicht sich beugt.“ (ebd.: 546)

Überblick

Das vorliegende Buch ist eine explorative Fallstudie des ICMPD. Es soll eine empirisch gründliche Beschreibung eines bislang kaum erforschten Gegenstands liefern und im zweiten Teil, mit theoretischem Rüstzeug bepackt, die empirischen Ergebnisse mit dem Ziel der Begriffsentwicklung analysieren. Über eine Hypothesenbildung kann die Studie in diesem zweiten Teil nicht hinausgehen.

Der erste, empirische Teil ist in fünf Kapitel gegliedert. Einleitend wird der politische und institutionelle Kontext der Migrationspolitik der frühen 1990er in Europa vorgestellt. Das zweite Kapitel enthält eine konzentrierte Übersicht zu Gründung, Funktion, Aufbau, Finanzierung und der Leitung der Organisation. Die anschließenden drei Kapitel zeichnen die Entwicklung des ICMPD und seine verschiedenen Aktivitäten detailliert nach. In einem Zwischenschritt erfolgt eine Zusammenfassung des ersten Teils und damit eine vorläufige Beantwortung der ersten Fragestellung nach Praxis, Programmatik und Bedeutung des ICMPD. Diese Zusammenfassung hat auch die Funktion, zwischen empirischer Darstellung und theoretischer Analyse zu vermitteln. Der zweite Hauptteil enthält fünf Kapitel, die die in der Zusammenfassung des ersten Teils herausgearbeiteten Elemente aufnehmen und mit verschiedenen theoretischen Ansätzen analysieren. Am Ende jedes dieser Kapitel steht als Ergebnis ein Begriff, der je einen Aspekt der politischen Rationalität des ICMPD annäherungsweise beschreibt. Die Schlussbetrachtung versucht, diese Begriffe vorsichtig miteinander in Beziehung zu setzen und damit Fragmente einer Theorie des Migrationsmanagements zu entwerfen.

International Centre for Migration Policy Development: Institution – Praxis – Entwicklung

Western Europe was at that time in the midst of an asylum crisis, requiring innovative collective measures to reform asylum and refugee reception systems. Migration from and through the new democracies of Central and Eastern Europe was on the rise and the war in Bosnia and Herzegovina had led to mass displacement, requiring international burden-sharing. At the global level, it was recognized that growing north-south migration pressure will be a major issue on the political agenda for the next millennium.

The history of the creation of ICMPD¹⁰

Entstehungsbedingungen: Migrationspolitik in der Krise

Neue Migrationsmuster in Europa

Als die Gründung des ICMPD Ende 1992 vorbereitet wurde, geschah dies mit klarem Bezug auf die verschiedenen Migrationsbewegungen dieser Zeit. ‚Asylkrise‘, Ost-West-Migration, der Krieg in Bosnien-Herzegowina und die wachsende Süd-Nord-Migration als zentrales Politikfeld der nächsten Jahrzehnte waren die wichtigsten politischen Faktoren. Um die Entstehungsbedingungen des ICMPD verständlich zu machen, werden in diesem ersten Kapitel die Veränderungen in der europäischen Migrationspolitik seit Mitte der 1980er dargestellt.

Die Asylummigration nach Westeuropa nahm Anfang der 1980er Jahre zu, weil andere legale Zugangswege verschlossen wurden. 1973/74 hatten alle europäischen Einwanderungsländer wie die Bundesrepublik, Frankreich oder Schweden, die bis dato ‚Gastarbeiter‘, so der deutsche Begriff, anwarben, Einwanderungsstopps verhängt. Der wichtigste Grund war die einsetzende Rezession und die Ölkrise, jedoch ging es zumindest in Deutschland auch darum, die Zuwanderung zu begrenzen, als Anfang des Jahrzehnts offensichtlich wurde, dass ein großer Teil der Gastarbeiterbevölkerung sich permanent niederlassen würde (Herbert 2001: 217). Der Phase der Arbeitsmigration folgte bis Anfang der 1980er die Familienzusammenführung, als die MigrantInnen sich tatsächlich dauerhaft in Westeuropa niederließen. Als dieses Potenzial erschöpft war, verblieb das Asylrecht als einzige legale Möglichkeit der Zuwanderung, von zahlenmäßig eher irrelevanten Möglichkeiten für Eliten- und Ausbildungsmigration abgesehen. Konsequenterweise stiegen die Zahlen von Asylsuchenden in Westeuropa ab Ende der 1970er stark an (vgl. Bade 2000: 363; Marrus 1999: 416-21). So gab es in Westeuropa 1979 etwa 77.000, 1980 bereits 150.000 Asylgesuche, von denen allein etwa 100.000 auf Deutschland entfielen. Die Verdopplung

¹⁰ ICMPD 2004a. Das Zitat stammt von der Internetseite des ICMPD. Der offensichtliche Fehler (*growing north-south migration*) findet sich ebenfalls dort.

1980 war vor allem auf den Militärputsch in der Türkei und die Repression gegen die Solidarność-Bewegung in Polen zurückzuführen. Nachdem es 1982-84 einen deutlichen Rückgang der Bewerberzahlen gegeben hatte, stieg die Zahl bis 1990 auf 430.000. Der Höhepunkt wurde 1992 mit 693.000 erreicht (Bade 2000: 363-364; Münz: 1997: 42).

HERKUNFTSREGIONEN

Drei Herkunftsregionen spielten in den Debatten Anfang der 1990er eine Rolle: Ost-West-Migration, vor allem aus der ehemaligen Sowjetunion; Flüchtlinge aus Jugoslawien und MigrantInnen aus den Entwicklungsländern. Die Schätzungen für die Einwanderung aus der Sowjetunion erwiesen sich als stark übertrieben. Russische Wissenschaftler nannten Zahlen von 40 oder sogar 48 Millionen Einwanderern nach Westeuropa bis 1995, die zum Teil als implizite Drohung in den Verhandlungen über Wirtschaftshilfe eingesetzt wurden (Bade 2000: 386-387). Begriffe wie ‚neue Völkerwanderungen‘, ‚Migrationsflut‘ oder ‚Flüchtlingsschwemme‘ suggerierten Bilder von naturhaften, katastrophischen Phänomenen. Tatsächlich waren die Wanderungen viel geringer. Zwischen 1989 und 1992 verließen nur etwa vier Millionen Menschen die Territorien der früheren Sowjetunion und der anderen Ostblockstaaten. Bedenkt man die jahrzehntelange Migrationssperre durch den ‚Eisernen Vorhang‘, ist diese Zahl überraschend niedrig. Vor der Oktoberrevolution bzw. vor dem Zweiten Weltkrieg war Ost-West-Wanderung ein grundlegendes, wenn auch bereits damals oft konfliktreiches Phänomen der europäischen Geschichte. Seit der beginnenden Industrialisierung im 19. Jahrhundert zogen Menschen aus Osteuropa in die industriellen Zentren Mittel- und Westeuropas oder wanderten weiter nach Amerika, v.a. in die USA. Insofern stellen die Öffnung der Grenzen und die zunehmende Ost-West-Migration eine Rückkehr zu alten Migrationsmustern dar (Bade 2000: 36; Saasen 1996: 126-129).

Michael Marrus konnte in seinem Buch *Die Unerwünschten. Europäische Flüchtlinge im 20. Jahrhundert* Mitte der 1980er noch abschließend und fast ein wenig überrascht „das offensichtliche Ende eines innereuropäischen Flüchtlingsproblems, welches die Politiker seit dem Ende des Ersten Weltkrieges verfolgt hat“, feststellen (Marrus 1999: 421). Erst mit den Bürgerkriegen im ehemaligen Jugoslawien zwischen 1991 und 1995 kehrten gewaltsame Vertreibungen und Massenflucht auf den europäischen Kontinent zurück. Die meisten Geflohenen blieben Binnenflüchtlinge – etwa 3,5 Millionen Menschen. Doch 80.000 Kroaten und etwa 700.000 Bosnier, davon ca. 350.000 in Deutschland, die es nach Westeuropa schafften, markieren die größte Fluchtbewegung in Europa seit Ende des Zweiten Weltkrieges (Bade 2000: 430-432).

Ein drittes Element in den Debatten über Einwanderung war die Süd-Nord-Wanderung aus den Entwicklungsländern des Südens, obwohl sie in den 1990er Jahren nur gering um ein bis zwei Prozent anstieg. Bislang ist die Geschichte der Süd-Nord-Migration jedoch eher eine des wachsenden Bewusstseins, dass riesige soziale Ungleichheiten zwischen Europa und den so nahen Entwicklungsländern in

einer globalisierten Welt auf Dauer nicht akzeptiert werden (vgl. Bade 2000: 439-452; Widgren 2000: 142; Körner 1997).

Erste internationale Kooperationen

Alle von den neuen Wanderungsbewegungen betroffenen europäischen Staaten verabschiedeten Anfang bis Mitte der 1990er Gesetze, die das Recht auf Asyl einschränkten und die Bekämpfung ‚illegaler Migration‘ zum Ziel hatten. Diese Gesetze wurden zwar noch national beschlossen, doch lief ihre Koordination und Vorbereitung bereits maßgeblich innerhalb verschiedener europäischer Gremien ab.

EUROPÄISCHE UNION

Die meisten dieser Foren waren bis zum Vertrag von Maastricht 1991 Teil eines Geflechts zwischenstaatlicher Zusammenarbeit, das Politik an den Strukturen der EG vorbei organisierte. Man kooperierte in erster Linie, um eine effizientere Abwehr unerwünschter Einwanderung zu realisieren und nicht, um Migrationsprozesse bewusst zu steuern. Die Ad-Hoc-Gruppe Einwanderung, gebildet aus den EG-Innenministern, legte 1989 einen Bericht vor, dessen Grundsätze für die europäische Migrationspolitik bis Ende der 1990er kennzeichnend blieben: Erstens der freie Personenverkehr im Inneren; zweitens die langsame Angleichung und Zusammenarbeit in der Asylpolitik und in der Grenzkontrolle; schließlich die Verschärfung von Visa-, Grenz- und Einwanderungsbestimmungen (Düvell 2002: 76-80).

Ergebnis dieser Zusammenarbeit und anderer informeller Foren waren die Abkommen von Schengen und Dublin. Zentrales Element des Dubliner Vertrags, der erst 1997 in Kraft trat, war die Bestimmung, dass Asylsuchende, die in einem Mitgliedsstaat abgelehnt worden waren, für die gesamte EG/EU als abgelehnt galten (Bade 2000: 394-95). Das Schengen-Regime, 1985 von Deutschland, Frankreich und den Benelux-Staaten vereinbart, zielte auf die Abschaffung der internen Grenzkontrollen für den Personenverkehr. Als Ausgleichsmaßnahmen wurden die Verstärkung der Kontrollen an den Schengen-Außengrenzen, einheitliche Regelungen bei der Visaerteilung und die Schaffung des Schengen Informationssystems (SIS) beschlossen. Die verschiedenen Verträge und Vereinbarungen des Schengen-Regimes bilden den sogenannten Schengen-Acquis,¹¹ der von allen neuen, im Mai 2004 beigetretenen EU-Mitgliedsstaaten erfüllt werden musste und bei dessen Umsetzung das ICMPD eine wichtige Rolle spielte (Hofmann et al. 2004: 103).

Der Vertrag von Maastricht 1991 war für die Migrationspolitik entscheidend, da Grenzkontrolle, Asyl- und Einwanderungspolitik nun zur ‚dritten Säule‘ – Justiz und Innere Angelegenheiten – gehörten. Dies hieß, dass diese Themen durch den

¹¹ Acquis bedeutet wörtlich ‚Besitzstand‘ und meint die Gesamtheit der Regelungen und Vorgaben, welche die EU-Beitrittskandidaten im Zuge des Beitritts umsetzen müssen. Der Schengen-Acquis nur jener Teil des gesamten EU-Acquis, oft auch als ‚*acquis communautaire*‘ bezeichnet, der sich mit Fragen von Grenzsicherung und Migrationspolitik beschäftigt.

Ministerrat für Justiz und Inneres zwar intergouvernemental¹² und im Konsensverfahren, jedoch innerhalb der EU-Strukturen und mit Initiativrecht der EU-Kommission behandelt wurden. Außerdem wurden durch ‚Maastricht‘ verschiedene zuvor zwischenstaatliche Gremien in EU-Strukturen überführt und so die EU als zentrales, wenn nicht einziges Gremium europäischer Zusammenarbeit in Migrationsfragen gestärkt. Maastricht war wichtig, weil sich mit der Einbindung bestimmter Politikbereiche und vormals unabhängiger Gremien in die Zuständigkeit der EU, ihrer Bürokratie und Initiative eine gewollte Eigendynamik entfaltete, die die Vereinheitlichung der Migrationspolitik vor allem im Asylbereich vorantrieb (Düvell 2002: 76-77; Hrebek 2000: 94-96; Hofmann et al. 2004: 105-107).

INFORMAL CONSULTATIONS UND BERLINER PROZESS

Klar außerhalb der EG/EU-Strukturen befanden sich die *Intergovernmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia* (IGC). Sie wurden 1985 als vergleichsweise unwichtiges Forum zur Zusammenarbeit einiger Herkunfts- und Zielländer von Flüchtlingen und dem UN-Hochkommissar für Flüchtlinge Poul Hartling gegründet. Zwischen 1987 und 1991 liefen diese sogenannten *Informal Consultations* formell unter der Schirmherrschaft des UNHCR. Tatsächlich waren sie jedoch zu einem zunehmend wichtigen Koordinationsgremium der Hauptgeberländer des UNHCR geworden, die sich hier über ihre grundsätzlichen Ziele verständigten. Die IGC brachten nicht nur 13 westeuropäische Länder, sondern auch Australien, Kanada und die USA sowie UNHCR und IOM zusammen.¹³ Zentrale Bedeutung kam den IGC zu, weil hier eine Grundsatzdebatte über die Ziele westlicher Migrationspolitik stattfand. Die Frage war: „Wir tragen die ganze finanzielle Last, und wie sehen unsere Vorstellungen eigentlich aus? Wie sehen wir die Migrationsveränderungen?“ (Interview Zürcher 2004). Die IGC bildeten bis Anfang 1992 also das zentrale Forum für langfristige und grundsätzliche Debatten über Flüchtlings- und Migrationspolitik der westlichen Industriestaaten. Ihre Bedeutung sollte auf keinen Fall unterschätzt werden, da hier die Konzepte des ‚sicheren Drittstaats‘, der ‚sicheren Herkunftsländer‘, ‚beschleunigter Asylverfahren‘ und der Sanktionen für Transportunternehmen entwickelt wurden (Hofmann et al. 2004: 93).¹⁴ Diese Konzepte wurden in der ersten Hälfte der 1990er in nationalen Gesetzen und den Verträgen von Schengen und Dublin verankert und bewirkten einen starken Rückgang der Asylanträge. Die Zahl der Asylbewerber in Westeuropa sank von annähernd 700.000 in 1992 bis auf 287.000 vier Jahre später (Münz 1997: 42).

¹² Der Begriff ‚intergouvernemental‘ steht für ‚zwischenstaatlich‘ und betont, dass es um Kooperation zwischen Regierungen und ihren Verwaltungen geht.

¹³ Die 16 Mitgliedsländer von IGC sind Australien, Österreich, Belgien, Kanada, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Italien, Niederlande, Norwegen, Spanien, Schweden, Schweiz, Großbritannien und die USA.

¹⁴ Weitere Informationen zu den IGC finden sich bei Düvell 2002: 106-07; Widgren 1990: 763; Widgren 1993a: 16-17; Widgren 1993b: 285-86; Interview Widgren 2004; Interview Zürcher 2004; Interview Gehrke/Pluim 2004.

Im Oktober 1991 fand in Berlin, vom damaligen deutschen Innenminister Wolfgang Schäuble initiiert, eine *Konferenz zur Bekämpfung illegaler Migration aus und durch Mittel- und Osteuropa* statt. Die hier verabschiedeten Empfehlungen zu Grenzkontrolle und Visapolitik bildeten den Startschuss der europaweit koordinierten Bekämpfung der irregulären Ost-West-Migration (Ministerkonferenz von Berlin 1991). Nach der Konferenz von Berlin und anschließenden Treffen, die als Berliner Prozess bekannt wurden, ergriff die Regierung Ungarns die Initiative und organisierte im Februar 1993 in Budapest eine zweite Ministerkonferenz. Aus dieser Konferenz entstand der Budapester Prozess, eine kontinuierliche Konferenzstruktur, deren Aufgabe es war, Empfehlungen für die einzelnen Staaten zu entwickeln und ihre Umsetzung zu unterstützen. Seit 1994 ist ICMPD Sekretariat des Budapester Prozesses (Hofmann et al. 2004: 96).

Zusammenfassend lassen sich drei Aspekte der europäischen Migrationspolitik bis 1993 unterscheiden. *Erstens* waren sowohl die Ziele europäischer Migrationspolitik als auch die öffentliche Debatte über Einwanderung in der ersten Hälfte der 1990er durch eine Abwehrperspektive geprägt. Migration sollte vor allem begrenzt und noch nicht gesteuert werden.

Zweitens offenbarten die Jahre zwischen 1990 und 1993 eine Bedrohung der politischen Stabilität, und damit der Interessen der politischen Eliten Europas durch rechtsextreme und rechtspopulistische Parteien und Bewegungen. Haiders FPÖ, Le Pens Front National, Blochers SVP und Schönhubers Republikaner markierten zusammen mit der Explosion rassistischer Gewalt in Deutschland eine Krise der politischen Liberalität. Das Bemühen der europäischen Staaten, Migration unter Kontrolle zu bringen und zu diesem Zweck zum Beispiel eine Institution wie das ICMPD zu schaffen, ist auch als eine Reaktion auf das gesellschaftliche Konfliktpotential des Themas zu sehen (vgl. Widgren 2001b: 2).

Drittens wurden bis 1993 trotz der negativen Ausrichtung der Migrationspolitik die wichtigen institutionellen Fundamente für eine intensivere internationale Kooperation im Sinne von Steuerung und Management gelegt. Die zu dieser Zeit entstandenen Institutionen bildeten ein Regime, das eine Eigendynamik entfaltete und Kooperation zwischen den europäischen Staaten vorantrieb.

Das International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)

[E]s gibt nur eine europäische, zwischenstaatliche Organisation, die sich ausschließlich mit Migration und besonders mit illegaler Einwanderung, Rückkehr, Visumpolitik, Grenzschutz befasst. Es gibt nur eine.

Jonas Widgren, ehemaliger Generaldirektor von ICMPD¹⁵

Gründungsprozess

Das ICMPD wurde im Frühjahr 1993 offiziell gegründet und nahm im November seine Arbeit auf. Mehrere Faktoren trugen unmittelbar zur Gründung bei. Eine entscheidende Rolle spielten die *Informal Consultations* (IGC), die ihren Charakter um das Jahr 1992 herum veränderten. Zuvor waren sie ein Gremium, in dem grundsätzliche Strategiedebatten in Bezug auf Migrationspolitik geführt werden konnten. Ab 1992 entwickelten sie sich jedoch zu einer eher technischen Organisation, einem Computerverbund, mit dem die Arbeit von Fachleuten und bestimmten Arbeitsgruppen koordiniert wurde und wird.¹⁶ Nicht alle beteiligten Regierungen waren mit dieser Wendung einverstanden. Gottfried Zürcher, damals für die Schweiz an den IGC beteiligt und seit Januar 2005 Generaldirektor des ICMPD, stellt dar, dass Österreich und die Schweiz die Initiative zur Gründung des ICMPD ergriffen, um die gerade begonnene grundsätzliche und langfristig orientierte Debatte über eine koordinierte europäische Migrationspolitik nicht abreißen zu lassen. Gerade in Bezug auf Osteuropa existierten wenige Kontakte und schien eine engere Zusammenarbeit notwendig. Die Betonung eines langfristigen und grundsätzlichen Ansatzes von Migrationspolitik taucht sowohl in den für diese Studie geführten Interviews als auch in den Selbstdarstellungen des ICMPD immer wieder auf (Interview Zürcher 2004; Interview Gehrke/Pluim 2004; ICMPD 2004a, 2004b). Für die Schweiz gab es noch einen weiteren Grund, die Initiative zur Gründung zu ergreifen. 1992 war der Beitritt des Landes zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) durch ein Referendum abgelehnt worden, und die Regierung wollte

Abbildung 1: Logo des ICMPD



Quelle: www.icmpd.org

¹⁵ Interview Widgren 2004

¹⁶ Auf der zugangsbeschränkten Webseite der IGC unter www.igc.ch werden so vor allem Statistiken und Daten ausgetauscht. Der öffentliche Teil der Webseite ist vor einigen Jahren abgeschaltet worden. Wegen dieser Intransparenz und der unveränderten Mitgliederzusammensetzung wurden die IGC als „closed club“ (Interview Gehrke/Pluim 2004) und „closed Geheimclub“ (Interview Zürcher 2004) eingeschätzt.

mit dieser Initiative ihrer zunehmenden, auch migrationspolitischen Isolation in Europa entgegenwirken (Interview Zürcher 2004). Mit Jonas Widgren, der von 1987 bis 1992 Koordinator der IGC war, und von der Gründung 1993 bis zu seinem Tod im August 2004 dem ICMPD als Generaldirektor vorstand, gab es auch eine starke personelle und somit strategische Kontinuität zwischen IGC und ICMPD. Teilweise sogar als „Eastern IGC“ (Interview Gehrke/Pluim 2004) bezeichnet, ging das ICMPD aus den IGC mit dem Auftrag hervor, langfristige Politikentwicklung mit der Perspektive auf Osteuropa zu leisten, die von den IGC nicht erwartet werden konnte.

Und die Schweiz und Österreich haben sich dann gesagt: ‚Dies geht nicht mehr, in diesem Forum so zusammenzuarbeiten. Beginnen wir neu und nicht mehr mit irgendwelchen Links zum UNHCR. Beginnen wir neu in Wien. Auch weil es vollständig neue Dimensionen gibt – Bosnien-Krieg und Ost-Öffnung.‘ Und diese Institution sollte sich dann mit dieser neuen Ost-West-Dimension befassen und Sekretariat sein für diese Prozesse, die Deutschland begonnen hat `91 und auch Österreich `91. Und ich war dann angefragt von Österreich und der Schweiz in Konsultation mit Schweden, weil ich ein schwedischer Beamter war. So wurde ich der Direktor bei ICMPD. (Interview Widgren 2004)¹⁷

Schließlich ist noch der Zusammenhang zum Berliner und Budapester Prozess, zu nennen. Es war klar, dass der gerade entstehende Budapester Prozess eine Nachfrage nach Sekretariatsdiensten, Forschungsarbeiten und Politikberatung mit dem Schwerpunkt Mittel- und Osteuropa schaffen würde (ICMPD 2004b; Widgren 1993a: 17). Im Gründungsvertrag des ICMPD wurde festgeschrieben, dass neue Mitglieder des ICMPD die „in den Wiener, Berliner und Budapester Ministerkonferenzen zum Ausdruck gebrachten Grundsätze“ (Vertrag über die Gründung des ICMPD 1993: 5) unterstützen müssen. Diese Regelung belegt die enge inhaltliche und institutionelle Bindung der Gründung des ICMPD an die migrationspolitischen Initiativen der westeuropäischen Staaten Anfang der neunziger Jahre. Konsequenterweise wurde ICMPD 1994 offiziell zum Sekretariat des Prozesses.

Institutionelle Entwicklung

Die institutionelle Entwicklung des ICMPD kann anhand vier relevanter Verträge zwischen den Mitgliedsstaaten nachvollzogen werden. Der „Vertrag über die Gründung und den Betrieb des ‚International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)‘ in Wien“ vom 1. Juni 1993 zwischen der Schweiz und Österreich etablierte das ICMPD mit den folgenden Zielen:

Zu den in den letzten Jahren durch eine Zunahme gekennzeichneten illegalen

¹⁷ Widgren bezieht sich hier auf die von Deutschland im Oktober 1991 organisierte Konferenz von Berlin, die in den Berliner und später den Budapester Prozess mündete (Ministerkonferenz von Berlin 1991). Außerdem lud Österreich bereits im Januar 1991 mit ähnlicher Themenstellung – Ost-West-Migration – jedoch mit langfristiger Perspektive, zu einer Konferenz nach Wien, aus der der Wiener Prozess entstand, der 1994 in den Europarat integriert wurde (vgl. Ministerkonferenz von Berlin 1991: 5-6).

und stärker auf Asyl ausgerichteten Süd-Nord-Wanderungsströmen kommen in jüngster Zeit noch wachsende Ost-West-Ströme hinzu. Obwohl absolut notwendig, reichen die nationalen Einreisekontrollmaßnahmen nicht aus, um das Ausmaß und die Zusammensetzung der Zuwanderungsströme auf Niveaus zu halten, die den Wünschen der Parteien entsprechen. Infolgedessen werden der Erarbeitung und Umsetzung langfristiger Strategien zur Beherrschung des Migrationsphänomens Priorität eingeräumt. Diese Strategien zielen auf Erleichterung der Frühwarnung, Bekämpfung der Ursachen des Problems, Harmonisierung der Einreisekontrollmaßnahmen und Koordinierung der Fremden-, Asyl- und Flüchtlingspolitiken ab. Das Abkommen ist darauf ausgerichtet, die internationale Zusammenarbeit in der Migrationspolitik sowie die Forschung in diesem Bereich zu fördern. (Vertrag über die Gründung des ICMPD 1993)

Der Gründungsvertrag hatte den Status eines Verwaltungsabkommens und regelte vor allem Aufgaben und Finanzierung. Das ICMPD besaß zu dieser Zeit noch keine eigene Rechtspersönlichkeit, sondern war eine auf drei Jahre befristete Forschungs- und Beratungsinstitution, die österreichischem Recht unterstand. Nach Ablauf dieser Frist sicherten zwei Änderungsverträge vom März und April 1996 die weitere Existenz. Am 27. März 1996 wurde der erste Änderungsvertrag beschlossen, der die Laufzeit des Vertrages um acht Jahre, bis zum 30. April 2004, verlängerte (Vertrag über die erste Änderung des ICMPD-Vertrags 1996). In der Vorrede des Vertrages wird die Zufriedenheit der Mitgliedsstaaten Schweiz, Österreich und Ungarn – als nun dritten Mitglieds – über die Arbeit des ICMPD ausgedrückt. Entsprechend dieser Wertschätzung und, „um den rechtlichen Hintergrund des ICMPD und seines Personals zu klären sowie die Wirksamkeit des Centre zu fördern“ (Vertrag über die zweite Änderung des ICMPD-Vertrages 1996), erhielt das ICMPD im einen Monat später abgeschlossenen zweiten Änderungsvertrag den Status einer internationalen Organisation mit eigener Rechtspersönlichkeit. Die genauen Regelungen die Organisation, ihre MitarbeiterInnen und ihren Hauptsitz betreffend wurden mit Österreich ausgehandelt, und 1997 erhielt die Organisation einen teildiplomatischen Status. Mit Slowenien und Tschechien konnte das ICMPD 1998 bzw. 2001 die Mitgliederzahl auf fünf erhöhen. Im Jahr 2002 erhielt die Organisation in Anerkennung ihrer gewachsenen Bedeutung zudem UN-Beobachterstatus (ICMPD 2004p: 3-5).

Die dritte Änderung der juristischen Grundlage des ICMPD erfolgte im Juni 2003 mit einem weiteren Änderungsvertrag. Der bestehende Verwaltungsvertrag wurde in einen Staatsvertrag umgewandelt, der von den Parlamenten der Mitgliedsländer ratifiziert werden musste (Vertrag über die dritte Änderung des ICMPD-Vertrags 2003; Dobnigg 2003). Mit diesem Vertrag wurde die Befristung des ICMPD endgültig aufgehoben und in Erkenntnis, dass eine Reihe von Staaten dem Vertrag beitreten wollte, die Aufnahme neuer Mitglieder erleichtert. Zwischen 2002 und 2004 traten sechs neue Mitglieder bei: Schweden (November 2002), Bulgarien (April 2003), Portugal (Frühsummer 2003), Polen (Dezember 2003) und Kroatien (Januar 2004). Nach längeren Verhandlungen trat die Slowakei als 11. Mitglied im Februar 2006 dem ICMPD bei. Immer wieder wird in verschiedenen Dokumenten betont, dass das ICMPD nicht nur von einigen Mitgliedsländern unterstützt wird, sondern Kooperationsabkommen mit zahlreichen Staaten und internationalen Organisationen

abgeschlossen hat und finanzielle Unterstützung von weiteren erhält. So wird die Organisation von mehr als 30 Staaten unterstützt.¹⁸

Organisationsstruktur

An der Spitze des ICMPD steht der Lenkungsausschuss, der aus je einem Vertreter jedes Mitgliedslands besteht. Auf drei jährlichen Sitzungen ist es seine Aufgabe, alle wichtigen Entscheidungen zur Arbeit des ICMPD zu treffen bzw. ihnen zuzustimmen. So genehmigt er Jahresbericht, Budget, Arbeitsprogramm, Konferenzprogramm, Verträge und Projekte, ernennt den Direktor und entscheidet über die Aufnahme weiterer Mitgliedsstaaten (Gründungsvertrag ICMPD 1993: 3).

Der Generaldirektor des ICMPD hat durch Bestimmungen des Gründungsvertrages, und lange Zeit auch durch die Person Widgrens, eine herausgehobene Stellung. Er ist dem Lenkungsausschuss unmittelbar verantwortlich, hat aber in der alltäglichen Arbeit große Gestaltungsspielräume. So ist er für Personalrekrutierung und Geschäftsführung der Organisation verantwortlich. Wichtiger noch ist die inhaltliche Leitung der Organisation. Obwohl das ICMPD kein eigenständiges politisches Mandat besitzt, hat der Generaldirektor die Freiheit, bestimmte politische Positionen zur Erfüllung der Ziele des Gründungsvertrages öffentlich zu vertreten (Interview Widgren 2004).

Um seine Aufgaben zu erfüllen, stehen ihm ein Sekretariat (*Director General's Office*) und ein Beirat (*Advisory Body*) zur Seite. Dieses Gremium mit „Persönlichkeiten aus Politik und Wissenschaft aus verschiedenen interessierten Staaten und internationalen Organisationen“ (Vertrag über die Gründung des ICMPD 1993: 5) hat keine Weisungsbefugnis, sondern die Aufgabe, neue Projekte vorzuschlagen und die Organisation bei der Beschaffung von Finanzmitteln zu unterstützen. Das ICMPD ist in drei Abteilungen untergliedert:

- *Consultancy Services* umfasst Politikberatung, Politikevaluation sowie Ausbildungsprogramme, z.B. für Beamte oder Grenzschützer. Hier ist auch die vormals unabhängige Abteilung *Information Systems* angesiedelt, die für die verschiedenen Projekte und Aktivitäten des *Source Country Information Systems* (SCIS) verantwortlich war.
- Die Säule *Policy Development* beinhaltet die verschiedenen zwischenstaatlichen Konsultationsforen, vor allem den Budapester Prozess und den *Mediterranean*

¹⁸ Kooperationsabkommen bestanden 2004 mit Albanien, Bosnien-Herzegowina, Zypern, Estland, Georgien, Lettland, Libanon, Litauen, Mazedonien, Russland, Türkei und der Ukraine. Verhandlungen über Kooperationsabkommen laufen mit Malta, Sri Lanka, Ägypten und der Arabischen Liga. Australien und die USA sind Beobachter und mit Kanada wurde ein Memorandum of Understanding unterzeichnet. Regelmäßige Unterstützung wird außer von den Mitgliedern geleistet von Australien, Belgien, Dänemark, Finnland, Niederlande, Norwegen und Großbritannien. Vereinzelt finanzielle Unterstützung gab es durch Frankreich, Deutschland, Liechtenstein und die USA. Kooperationsabkommen bestehen auch mit IOM, UNHCR, Interpol, IMP, OSZE, WCO und SECI (ICMPD 2004p: 4-5; Hofmann et al. 2004: 94, Fn. 35; Stand Mai 2004). Der Grund, warum keines der großen westeuropäischen Länder (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Spanien) Mitglied bei ICMPD ist oder ein Kooperationsabkommen unterzeichnet hat, ist vor allem, dass ICMPD als Dienstleistungsinstitution Service bietet, auf den große Staaten weniger angewiesen sind.

Transit Migration-Dialogue (MTM), die Abteilung Forschung und Dokumentation und eine Arbeitsgruppe zur Politikentwicklung.

- Schließlich existiert eine administrative Abteilung zu *Human and Financial Resources*.

Diese Aufteilung darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die praktische Arbeit flexibler ist und eher horizontale Strukturen existieren.

Als letzte Komponente verfügt das ICMPD über 12 Repräsentanten bzw. Kontaktbüros außerhalb von Wien. Diese Repräsentanten arbeiten teilweise in der Projektkoordination, wie im Kosovo, Albanien oder Bosnien. Oder sie halten Kontakt zu wichtigen Partnern wie der Europäischen Kommission in Brüssel, UNHCR und IOM in Genf oder der ungarischen Regierung als Vorsitzender des Budapester Prozesses in Budapest (ICMPD 2007a).¹⁹

Finanzierung und MitarbeiterInnen

Im Jahr 2003 wurde erstmals ein Tätigkeitsbericht des ICMPD veröffentlicht und somit ein genauerer Einblick in die Finanzierung der Organisation möglich.

Das reguläre Budget der Organisation umfasste 2003 1,025 Millionen Euro; insgesamt erhielt das ICMPD in 2003 3,5 Millionen Euro. Dieses Gesamtbudget speist sich aus mehreren Quellen, vor allem aus den Mitgliedsbeiträgen und Projektmitteln verschiedener Geldgeber. Jedoch gibt es weitere Elemente der Finanzierung: das Hauptquartier in Wien wird von der österreichischen Regierung kostenlos zur Verfügung gestellt; als Sekretariat des Budapester Prozesses erhält das ICMPD eine Grundfinanzierung, die jedoch chronisch schwer einzutreiben ist; und regelmäßig werden MitarbeiterInnen von Staaten für eine begrenzte Zeit ‚sekundiert‘ bzw. ausgeliehen, so dass keine zusätzlichen Personalkosten entstehen. Im Jahr 2003 beschäftigte das ICMPD 13 KernmitarbeiterInnen, denen etwa 30 durch verschiedene Projekte finanzierte, befristete Stellen gegenüberstanden. Weitere Stellen existieren in den Kontaktbüros in verschiedenen europäischen Hauptstädten und Einsatzgebieten.

Die Zahl der MitarbeiterInnen und die Höhe des Budgets sind seit der Gründung des ICMPD stetig gestiegen und haben sich ab 2002 stabilisiert. Besonders wichtig für diesen Anstieg war, dass es die EU ab 1997 internationalen Organisationen erleichterte, Projekte im Bereich der Justiz und Innenangelegenheiten zu beantragen (Interview Gehrke/Pluim 2004). Das reguläre Budget umfasst die Kosten für die KernmitarbeiterInnen, Reisen, Betrieb des Hauptquartiers usw. Da die Mitgliedsbeiträge 2003 nur etwa 560.000 Euro und damit 57 Prozent des regulären Budgets umfassten, war das ICMPD zur Finanzierung des Grundetats fast zur Hälfte auf Projektmittel angewiesen. In den Abbildungen 3 und 4, die dem ICMPD Jahresbericht 2003 entnommen sind, wird dies deutlich.

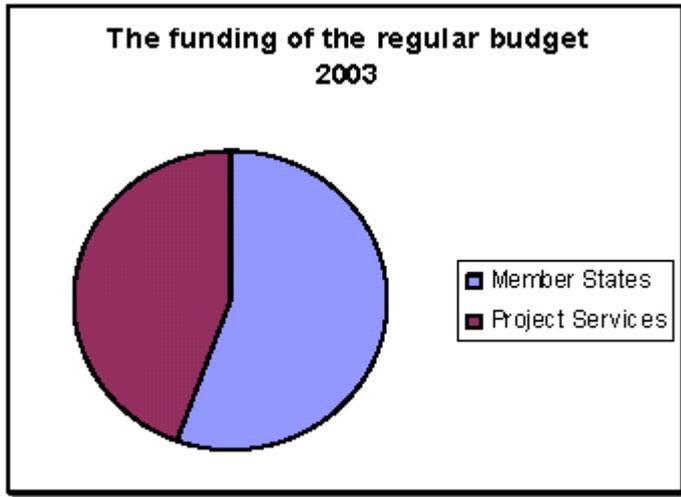
¹⁹ Repräsentanten oder Büros des ICMPD gibt es in Albanien, Belgien, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Kroatien, Ägypten, Mazedonien, Finnland, Frankreich, Libanon, Serbien-Montenegro und der Schweiz.

Abbildung 2: Zugesagte Beiträge von Mitgliedern und teilnehmenden Staaten (2003) in Euro

Quelle: ICMPD Jahresbericht 2003 (ICMPD 2004p: 22)

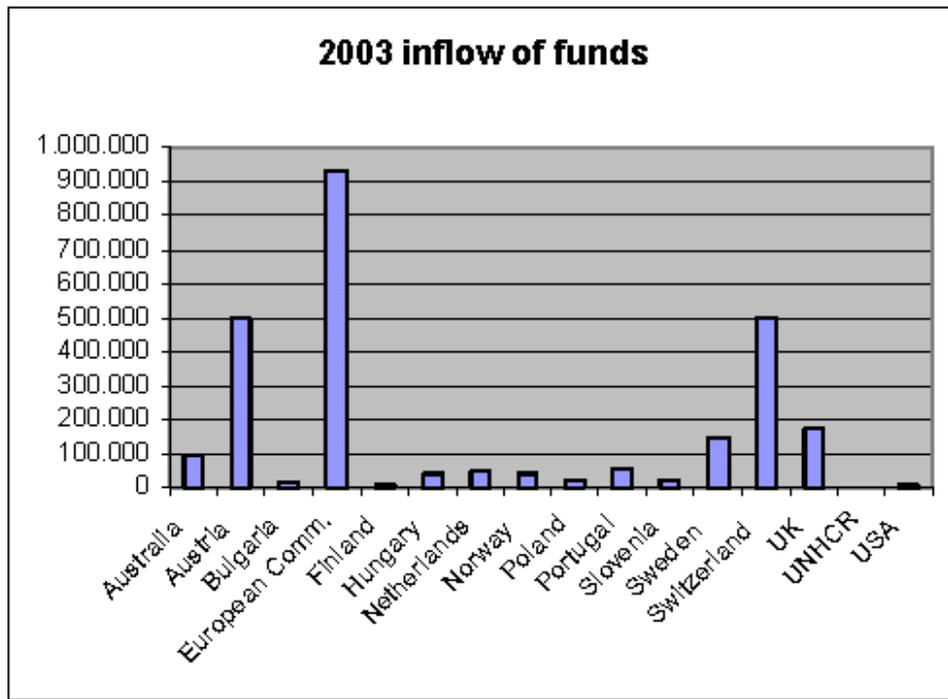
Aus Abbildung 4 lässt sich die Herkunft des mit 3,5 Millionen im Vergleich zum regulären Budget mehr als dreifach so großen Gesamtetats ansehen, der alle Finanzquellen und vor allem die Projektmittel beinhaltet. Mit Abstand größte Geldgeber sind die Europäische Kommission mit fast einer Millionen Euro, die Schweiz und Österreich mit jeweils 500.000 Euro. Schweden und Großbritannien als Nicht-Mitglieder tragen mit etwa 150.000, bzw. 180.000 Euro deutlich mehr bei als die osteuropäischen Mitgliedsstaaten, deren Anteil an den Projektmitteln vernachlässigbar ist.

Abbildung 3: Die Finanzierung des regulären Budgets 2003



Quelle: ICMPD Jahresbericht 2003 (ICMPD 2004p: 22)

Abbildung 4: Eingang von Förderungen 2003



Quelle: ICMPD Jahresbericht 2003 (ICMPD 2004p: 22)

Die Person Jonas Widgrens

Die Gründung und Entwicklung des ICMPD bis zum Jahr 2004 und somit der spezifische Ansatz des Migrationsmanagements, der das Untersuchungsobjekt dieser Arbeit bildet, können nicht von der Person Jonas Widgrens getrennt werden, der von der Gründung des ICMPD bis zu seinem plötzlichen Tod im August 2004 Generaldirektor der Organisation war. Ohne damit einen biographischen Zugang anzudeuten, ist doch eine kurze Erläuterung zu seiner Person unerlässlich.

Geboren 1944 in Stockholm, studierte Widgren ab 1964 Philosophie und Religion, und engagierte sich als Student gegen den Krieg der USA in Vietnam und für die Rechte von Flüchtlingen und MigrantInnen (Gradin 2004: 7). Nach dem Studium arbeitete er in verschiedenen Positionen in den schwedischen Ministerien für Inneres und Arbeit und war seit Ende der 1960er mit Fragen von Einwanderung und der Integration von ArbeitsmigrantInnen befasst. Von 1982 bis 1987 war Widgren, der der Sozialdemokratischen Partei Schwedens angehörte, Staatssekretär in der Regierung Olof Palme und verantwortlich für Einwanderungspolitik und die Gleichstellung von Mann und Frau. Danach begann seine internationale Karriere.

Im April 1987 wurde er Koordinator der IGC in Genf beim UNHCR. Diese war eine Sonderfunktion, in der er formal noch immer schwedischer Beamter war, doch informell im Sinne der an den IGC beteiligten Regierungen in den UNHCR hineinwirken sollte (Interview Widgren 2004). In dieser Position war er daran beteiligt, die Konzepte des ‚sicheren Herkunftslandes‘, die ‚Drittstaatenregelung‘, ‚beschleunigte Asylverfahren‘ und die Sanktionen gegen Transportunternehmen zu entwickeln. Bedenkt man die Folgen dieser Maßnahmen und Widgrens wichtige Rolle in ihrer Entwicklung, lässt sich sowohl seine inhaltliche Verortung als auch seine Bedeutung für die Veränderungen im europäischen Migrationsregime ermessen (ICMPD 2004d: 190; ICMPD 2002; Gradin 2004: 9).

1992 wurde Widgren jedoch als Koordinator abgelöst.²⁰ Seit 1993 leitete er das ICMPD als Generaldirektor, publizierte nebenbei zahlreiche Artikel und war als Berater unter anderem für die EU-Kommission tätig (ICMPD 2002a, 2004j). Er starb am 25. August 2004 in Rijeka, Kroatien. Nachfolger als Generaldirektor des ICMPD wurde sein Widgrens voriger Stellvertreter Gottfried Zürcher.

Widgren war, nach Einschätzungen von Mitarbeitern des ICMPD, die nicht objektiv, aber wahrscheinlich informiert urteilen, eine der „einflussreichsten“ und „eine sehr, sehr entscheidende Person“ in der europäischen Migrationspolitik (Interview Gehrke/Pluim 2004). Durch seine lange Arbeit in diesem politischen Feld verfügte er über breite Kenntnisse und weite Kontakte. Diese Eigenschaften schienen ihm innerhalb des ICMPD eine dominierende Stellung zu geben, sowohl in inhaltlicher als auch administrativer Hinsicht. Es war eine Stellung, von der die Organisation offensichtlich profitiert hat, wie ihr Wachstum belegt, die sie aber in gewisser Weise auch beschränkte und gefährdete. „Wenn der Generaldirektor unter ein Auto

²⁰ Es gibt Hinweise, die letztlich nicht verifiziert werden konnten, dass die Ablösung Widgrens zum einen in der Veränderung der Prioritäten des IGC, jedoch auch durch inhaltlichen Konflikte zwischen Widgren und dem UNHCR über Abschiebungen und Rückkehrpolitik begründet war (Interview Gehrke/Pluim 2004).

kommt, dann ist bei solchen Pionierorganisationen natürlich die Organisation selber gefährdet. Das zeichnet die aus“ (Interview Zürcher 2004). Insofern verstanden es die MitarbeiterInnen des ICMPD als eine Konsolidierung der Organisation, dass ab 2003 unter dem Stichwort der Nachhaltigkeit Bemühungen unternommen werden, das ‚institutionelle Wissen‘ der Organisation zu verteilen und zu sichern (Interview Zürcher 2004).

Auf Widgrens politische Ziele, die entscheidend für das Verständnis der Programmatik des ICMPD sind, wird im Zwischenschritt genauer eingegangen. Vier Eckpunkte zur Orientierung seien aber schon hier genannt. Widgren unterstützte eine restriktive Bekämpfung irregulärer Migration in allen Stadien und mit vielfältigen Mitteln. Besonders hervorzuheben ist sein Eintreten für eine ‚konsequente Rückkehrpolitik‘, bzw. Abschiebepolitik. Zweitens wollte er aber Einwanderung nach Europa aus demographischen und ökonomischen Gründen mittelfristig auf etwa fünf Millionen jährlich erhöhen. Drittens, vertrat Widgren ein vergleichsweise progressives Integrationskonzept, das ethnische und kulturalistische Ressentiments zu überwinden versuchte. Schließlich war es sein Ziel, ein umfassendes multilaterales Migrationsregime zu schaffen, das, zunächst in Europa und später global, alle Elemente von Migrationspolitik – Flüchtlingsschutz, Arbeitsmigration, Bekämpfung von irregulärer Migration – in einem Regime, bzw. einer zwischenstaatlichen Organisation zusammenfasst (vgl. Widgren 2000; 2001b).

Entwicklungsphasen des ICMPD

Die Entwicklung des ICMPD mit seinen Projekten, Schwerpunkten und Beziehungen zur europäischen Migrationspolitik insgesamt wird in den nächsten drei Kapiteln dargestellt, wobei ein Kapitel einer Entwicklungsphase entspricht.

Die erste Phase (*Pilotphase und erste Projekte*) reicht von der Eröffnung im November 1993 bis zur dritten Ministerkonferenz des Budapester Prozesses in Prag im Oktober 1997. Der große Erfolg dieser Konferenz und damit des Budapester Prozesses und seines Sekretariats war neben der stetigen Dienstleistungsarbeit eines migrationspolitischen *Think Tanks* die kennzeichnende Entwicklung jener ersten Jahre.

Die zweite Phase (*Expansion und Aktivität*) beginnt mit der Prager Konferenz und kann als sechsjährige Expansionsperiode beschrieben werden, in der Projekte, Finanzierung und Bedeutung zunahm. Vorbereitung der EU-Osterweiterung, Bekämpfung irregulärer Migration in Südosteuropa und das Source Country Information System (SCIS) stehen im Mittelpunkt dieses Kapitels.

Mit der Änderung des ICMPD-Vertrags von einem Verwaltungsabkommen in einen Staatsvertrag mit unbefristeter Laufzeit wurden die Erfolge der Organisation im Juni 2003 anerkannt. Dieser Vertragsschluss markiert den Beginn der dritten Phase. Sie wurde von den befragten MitarbeiterInnen als eine Periode der *Konsolidierung und Neuorientierung* beschrieben. Eine Grundtendenz ist die geographische Expansion des ICMPD-Migrationsmanagements in die Mittelmeerregion und die GUS-Staaten. Diese Konsolidierungsphase endete bereits nach einem guten Jahr mit dem

Tod Widgrens im August 2004, der personelle und strategische Veränderungen auslöste. Die Zeit seit 2004 ist nicht Untersuchungsgegenstand dieser Studie. In jedem Fall scheint es dem ICMPD jedoch gelungen zu sein, seine erfolgreiche Entwicklung fortzusetzen, was durch zahlreiche Aktivitäten und Projekte auf der Internetpräsenz icmpd.org dokumentiert wird.

Pilotphase und erste Projekte (1993-1997)

Wir haben gesagt wir wollen einen Pilot, und es braucht eine Pilotphase. Und bewährt sich das Modell? Kriegen die Staaten Dienstleistungen? Ist es etwas Nützliches oder ist es absolut überflüssig? Dieser Nachweis, der musste erbracht werden. Der muss auch heute noch immer erbracht werden. [...] [W]ir müssen uns diese Frage immer wieder stellen. Weshalb sind wir da? Was machen wir? Und ich denke, dass färbt auf die Mitarbeiter und die Organisation ab. Dieses Wissen darum, dass man einfach nicht ... ja, passiere was wolle, existiert.

Gottfried Zürcher, Generaldirektor von ICMPD²¹

Europäische Migrationspolitik Mitte der Neunziger

Die Mitte der neunziger Jahre war eine Zwischenphase der europäischen Migrationspolitik. Sie wird grob eingerahmt vom Vertrag von Maastricht und dem Bosnien-Krieg zu ihrem Beginn und dem Amsterdamer Vertrag und dem Kosovo-Krieg an ihrem Ende. Dazwischen lag die stetige und im Rückblick erstaunlich schnelle Weiterentwicklung des europäischen Migrationsregimes.

Die EU-Kommission machte von ihrem durch den Vertrag von Maastricht gewonnenen Initiativrecht im Bereich Migration und Asyl Gebrauch und legte zahlreiche Vorschläge vor. Diese Initiativen und die Arbeit in den verschiedenen Gremien innerhalb und außerhalb der EU bereiteten den Amsterdamer Vertrag vor, der einen weiteren Meilenstein des Regimes etablierte: die Vergemeinschaftung der Asylpolitik der EU. Trotzdem fällt das migrationspolitische Fazit der mittleren Neunziger, wie es die europäischen Regierungen ziehen, ambivalent aus.

Weil das Asylrecht als Zugangsweg weitgehend verschlossen war und es keine nennenswerte legale Arbeitsmigration ab, wichen die Menschen mit dem Wunsch, in Westeuropa zu leben, auf irreguläre Wege aus und umgingen so die gerade erst geschaffenen Regelungen. Außerdem galt die Massenflucht aus Kroatien und Bosnien nach Westeuropa als Versagen der westeuropäischen Politik, das einen weiteren Ausbau des Migrationsregimes notwendig machte (vgl. European Council 1998; Widgren 1998a: 6). Die Pilotphase fiel also in eine Zeit, in der zwar ein erster Schritt getan, es jedoch offensichtlich war, dass weitere folgen mussten, wollte man das Phänomen irregulärer Bewegungen von Menschen in Europa unter Kontrolle bringen.

²¹ Interview Zürcher 2004

Tätigkeitsschwerpunkte in der Pilotphase

In der Pilotphase konnte sich das ICMPD noch nicht wie heute als selbstbewusste internationale Organisation mit 11 Mitgliedern präsentieren, sondern hatte eher den Charakter eines kleinen Instituts zur Politikberatung mit nur wenigen MitarbeiterInnen. Vier Tätigkeitsformen lassen sich für diese Zeit unterscheiden: unmittelbare Dienstleistungen für die Mitgliedsstaaten, Auftragsforschungen, operative Projekte und Sekretariatsdienste.

Die *unmittelbaren Dienstleistungen für die Mitgliedsländer* sind konstituierend für das Selbstverständnis des ICMPD als Dienstleistungsorganisation für die europäischen Staaten (Interview Zürcher 2004). Die Mitgliedsstaaten haben die Möglichkeit, ohne weitere Kosten Aufträge an das ICMPD zu senden, die von diesem ausgeführt werden. Dieser Service ist Teil der informellen und flexiblen Arbeitsweise, die das ICMPD als eine ihrer Stärken präsentiert (ICMPD 2004p: 3). Bei diesen Aufträgen handelt es sich meist um sehr konkrete, klar abgegrenzte Fragen.²² Dieser *service to the member states* machte besonders in dieser frühen Phase des ICMPD einen großen Teil der Arbeit aus. Es ist diese Servicefunktion des ICMPD, die erklärt, warum vor allem kleinere europäische Staaten Mitglieder geworden sind. Widgren bezeichnet es denn auch als wichtige Funktion des ICMPD, „dass einige kleinere EU-Mitgliedsstaaten so über ein Sondersekretariat verfügen, und das ist natürlich wichtig für Projekte und für Konsultationen.“ (Interview Widgren 2004)

Der zweite Tätigkeitsbereich waren klassische *Auftragsforschungen*. Auftraggeber waren meist die Mitgliedsstaaten, ab 1997 zunehmend die Europäische Kommission. Abgesehen von der Betonung der Praxisnähe und Relevanz der Forschung für politische Entscheidungen, die dem ICMPD seinen Ruf als „Denkfabrik der Migrationskontrolle“ (Düvell 2002: 100) eingebracht hat, ist es auch ein ‚reguläres‘ Forschungsinstitut, das um Projektmittel mit anderen Institutionen konkurriert. Dieser Wettbewerb verweist auf eine Doppelseigenschaft des ICMPD als zwischenstaatliche Organisation, die mit Institutionen wie WTO, UNHCR oder IOM auf einer Ebene steht, in der praktischen Arbeit jedoch oft eher einem der vielen öffentlichen und privaten Institute gleicht, die sich mit Migration befassen. Der Schwerpunkt der Forschungsarbeit liegt in der interdisziplinären und vergleichenden Analyse verschiedenster Aspekte von Migration und Migrationspolitik (Interview Jandl 2004). Ein wichtiges Projekt jener Zeit war *The Key to Europe*, eine der ersten vergleichenden Analysen der Aufnahme- und Asylpolitik ausgewählter westlicher Staaten (ICMPD 1994).²³

²² „[E]in Land fragt: ‚Warum haben wir eine Gruppe von Asylbewerben aus solchen Ländern und ein anderes Land nicht?‘ ‚Wir wollen ein Integrationskonzept produzieren. Wie machen andere Länder das?‘ [...] Oder was sind die Effekte von Maßnahmen? Zum Beispiel der Antiterrorgesetze. Was sind da die Effekte auf Migrationsflüsse? [...] Ein konkreter Anlass war, was in Madrid passiert ist. ‚Was kommt jetzt? Werden jetzt strengere Maßnahmen kommen? Wie beeinflusst das Migrationsflüsse oder Migrationspolitik?‘“ (Interview Gehrke/Pluim 2004).

²³ Nur eine Minderheit der Forschungsergebnisse wird publiziert, doch ist es möglich, die meisten Berichte beim ICMPD zu bestellen oder auf der Website herunterzuladen.

Die Tätigkeitsformen der operativen Projekte und die Sekretariatsdienste werden in den folgenden Abschnitten zur Rolle des ICMPD für die Rückführung bosnischer Flüchtlinge und für den Budapester Prozess behandelt.

Rückführung bosnischer Flüchtlinge

Mitte der 1990er Jahre stand der Krieg in Bosnien im Zentrum europäischer Migrationspolitik und war ein inhaltlicher Schwerpunkt des ICMPD. Die Organisation war mit ihrem gesamten Tätigkeitsspektrum an der Rückkehr der etwa 700.000 in Westeuropa lebenden bosnischen Flüchtlinge beteiligt. Bereits 1993/94 begannen die Vorbereitungen und Verhandlungen über die Rückkehr der bosnischen Flüchtlinge nach Ende des Krieges, an denen ICMPD beteiligt war.²⁴

Verschiedene konkrete Projekte zum Problem der bosnischen Flüchtlinge lassen sich für diese Zeit nachweisen. Im Juni 1994, knapp anderthalb Jahre vor Endes des Krieges, fand in Wien eine Konferenz zur freiwilligen Rückkehr bosnischer Flüchtlinge statt, die von der österreichischen Regierung organisiert war. Das ICMPD stellte im Anschluss an die Konferenz einen etwa 100-seitigen Bericht mit Konferenzdokumenten zusammen (ICMPD 2004r). Einen ähnlichen Bericht erstellte das ICMPD zu einem informellen Arbeitstreffen von Regierungsvertretern sieben europäischer Aufnahmestaaten in Wien vom Dezember 1995. Gegenstand des Treffens waren die Möglichkeiten der Rückkehr bosnischer Flüchtlinge, die sich aus dem einen knappen Monat zuvor abgeschlossenen Friedensabkommen von Dayton ergaben (ICMPD 2004s).

Im Forschungsbereich ist die Studie *Refugees from Mostar in European Countries and their Willingness to Return Home*, von 1995 hervorzuheben. Nachforschungen in der Stadt selbst und Interviews mit Flüchtlingen aus Mostar in sieben westeuropäischen Staaten konzentrierten sich auf deren Bereitschaft, nach Hause zurückzukehren (ICMPD 1995).

Jedoch gab es auch mehr praktische, operative Projekte in Bosnien selbst. Erstens die Unterstützung der Property Claims Commission, die sich um Rückgabe und eventuelle Entschädigungen für die Häuser von Flüchtlingen kümmerte, um deren Rückkehr zu ermöglichen (Interview Gehrke/Pluim 2004). Zweitens etablierte das ICMPD 1997, unterstützt durch UNHCR, KFOR und später die Europäische Kommission, das Repatriation Information Centre (RIC). Das RIC sammelte Informationen über die Lage in Bosnien, um die Rückkehr von Flüchtlingen zu ermöglichen, die nicht freiwillig ausreisen wollten. Es war ein erfolgreiches Vorläuferprojekt des Source Country Information System (SCIS) (vgl. auch ICMPD 2004o).

²⁴ „Wie kann man die Rückkehr nach Bosnien-Herzegowina vorbereiten? [...] Ein Land, wo ein Drittel seiner Bevölkerung weg ist, hat wenig Zukunft. Denn wie kann man das Land wiederaufbauen? Welche Umstände soll man schaffen? Wir waren schon maßgeblich auch vor allem an der *Property Claim Commission* beteiligt. Die Häuser sollten wieder ausgetauscht werden“ (Interview Gehrke/Pluim 2004).

Der Budapester Prozess und sein Sekretariat

Der Budapester Prozess ist eine informelle Konferenzstruktur, ein Forum von über 50 Regierungen und zehn internationalen Organisationen, in dem Politiker, hohe Beamte und ‚Praktiker‘ die Weiterentwicklung europäischer Migrationspolitik diskutieren und planen.²⁵ Erklärtes Ziel des Prozesses ist die Verhinderung irregulärer Migration und die ‚Etablierung nachhaltiger Systeme für geordnete Migration in der weiteren europäischen Region‘ (ICMPD 2003a).²⁶

Seit 1994 ist das ICMPD als Sekretariat verantwortlich für die Organisation und inhaltliche Vorbereitung der verschiedenen Konferenzen, Arbeitsgruppen und Konsultationen. Der Prozess selbst begann im Oktober 1991, als der damalige deutsche Innenminister Wolfgang Schäuble eine Ministerkonferenz mit Vertretern von 26 Staaten nach Berlin einberief, um Maßnahmen gegen die ansteigende ‚illegale‘ Ost-West-Wanderung zu diskutieren. Diese Konferenz war einer der ersten Versuche, eine koordinierte, geographisch umfassende Politik der Kontrolle der Ost-West-Migration in Europa zu etablieren.²⁷ Das recht allgemein gehaltene Abschlussdokument appellierte unverbindlich, kurz-, mittel-, und langfristig Strategien zu entwickeln, um geordnete Migration zu ermöglichen. Visapolitik und Grenzkontrollen sollten zunächst den Schwerpunkt der Kooperation bilden (Ministerkonferenz von Berlin 1991).

Die sich anschließenden Treffen zur Umsetzung der Empfehlungen, als Berliner Prozess bekannt, führten 1993 zur Ministerkonferenz von Budapest, die von der ungarischen Regierung organisiert war. Vertreter von 35 europäischen Regierungen verabschiedeten eine Konferenzklärung, die sehr viel differenziertere und umfassendere Empfehlungen enthielt als zwei Jahre zuvor in Berlin. Die Ausrichtung war in Übereinstimmung mit dem dominierenden Muster der frühen 1990er defensiv, d.h. primär auf Abwehr und Begrenzung von Migration gerichtet. Im Mittelpunkt der Empfehlungen standen erneut Visa und Grenzkontrollen, zusätzlich aber auch Informationsaustausch, Rückübernahmeabkommen und die Kriminalisierung irregulärer Migration für Schleuser, Transportunternehmen und MigrantInnen (Ministerkonferenz von Budapest 1993).

²⁵ Am Budapester Prozess waren 2004 folgende Staaten als Mitglieder oder Beobachter beteiligt: Griechenland, Albanien, Australien, Österreich, Aserbaidschan, Weißrussland, Belgien, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Kroatien, Zypern, Tschechien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Georgien, Deutschland, Ungarn, Italien, Liechtenstein, Litauen, Mazedonien, Malta, Moldawien, Niederlande, Norwegen, Polen, Portugal, Rumänien, Russland, Serbien und Montenegro, Slowakei, Spanien, Slowenien, Schweden, Schweiz, Türkei, Ukraine, Großbritannien und die USA. Mit der Finanzierungszusage der Europäischen Kommission für die Ausweitung auf die GUS-Staaten vom Frühjahr 2004 werden auch die bisher nicht vertretenen Länder dieser Region in den Budapester Prozess eintreten. Folgende internationale Organisationen waren an der letzten Ministerkonferenz in Rhodos beteiligt: Europarat, Europäische Kommission, Europol, ICMPD, IGC, IOM, South East European Co-operation Initiative Regional Centre for Combating Transborder Crime und UNHCR. Außerdem beteiligten sich SECI und der Südosteuropa Stabilitätspakt an verschiedenen Aktivitäten.

²⁶ Vergleichbare Prozesse existieren mit dem Bali Prozess seit 2002 für Asien und Australien (vgl. Bali Prozess 2004) und dem Puepla Prozess, bzw. der *Regional Conference on Migration* (RCM) für dem amerikanischen Kontinent (vgl. RCM 2004).

²⁷ „And this was one of the first initiatives at that time of such a character. To actually bring Ministers of Interior, border guards, people who were dealing with prevention and control of illegal migration and to put them together and discuss this potential big threat of an inflow – which never happened!“ (Interview Alexandrova 2004).

Es sollte jedoch nicht bei diesen beiden Konferenzen bleiben. Mehrere Arbeitsgruppen und ein Leitungsgremium, die Budapester Gruppe unter dem Vorsitz von Ungarn, wurden etabliert, um in der Umsetzung der verabschiedeten Empfehlungen zu kooperieren. Das Besondere des Budapester Prozesses, und dies wurde von den westeuropäischen Regierungen und der Europäischen Kommission erkannt, war sein ‚informeller und flexibler Charakter‘ (ICMPD 2003a). Informell heißt zum einen, dass keine verbindlichen Beschlüsse gefasst werden. Zum anderen ging es jedoch auch darum, die ‚institutionellen und administrativen Beschränkungen‘ (ICMPD 2000: 14) und wohl auch in einem gewissen Maß den Blick der Öffentlichkeit zu vermeiden, der bei einer verbindlicheren bzw. praktischeren Arbeit des Prozesses unvermeidlich wären (Interview Widgren 2004) Auf diese Weise machte es der Budapester Prozess möglich, nach und nach die mittel- und osteuropäischen Staaten, zunehmend auch die GUS-Staaten und Mittelmeer-Anrainer, in das europäische Migrationsregime einzubinden (vgl. auch Hofmann et al. 2004: 95-96; Interview Alexandrova 2004).

1997 fand in Prag eine weitere Ministerkonferenz statt. Diese Prager Konferenz, so die Einschätzungen in den Interviews für diese Studie, war außerordentlich erfolgreich und kann als wichtiger ‚Meilenstein‘ nicht nur in der Entwicklung des Prozesses und des ICMPD, sondern des europäischen Migrationsregimes insgesamt betrachtet werden. (Ministerkonferenz von Prag 1997)²⁸ Die Konferenz und ihre Folgetreffen spielten für die EU-Beitrittskandidaten eine entscheidende Rolle bei der Umsetzung des Schengen-Acquis und anderer migrationsrelevanter Regelungen.

Nachdem bis 2003 im Rahmen des Budapester Prozesses fast 100 Arbeitsgruppensitzungen und jährliche Treffen der Budapester Gruppe stattgefunden hatten, kam es im Juni 2003 nach etlichen Verzögerungen endlich zur vierten Ministerkonferenz des Budapester Prozesses auf Rhodos. Diese Konferenz brachte eine inhaltliche und geographische Neuorientierung des Prozesses auf die GUS-Staaten, finanziert von der Europäischen Kommission. Diese Neuorientierung war notwendig geworden. Der Prozess hatte sein ursprüngliches Ziel, die Kontrolle irregulärer Migration aus und durch Mittel- und Osteuropa durch die Einbindung dieser Staaten in die EU und das Schengen-Regime mehr oder minder erfolgreich erreicht, und seine Existenzberechtigung wurde immer wieder in Frage gestellt (Ministerkonferenz von Rhodos 2003a, 2003b).²⁹

Seit 2004 ist der Budapester Prozess jedoch erfolgreich auf die GUS-Region ausgeweitet worden. So haben gab es zahlreiche Arbeitsgruppen, Treffen der Budapes-

²⁸ „The ‘97 Prague recommendations – this is one of the most comprehensive documents adopted with relation to migration because it covers basically everything. It covers asylum, it covers border management, it covers migration, it covers return, trafficking. Everything. It is a set of 55 recommendations which go through the whole migration picture. And at that time it was one of the first documents of that type“ (Interview Alexandrova 2004).

²⁹ „Das wird auch offen diskutiert, sicher. Man soll nicht etwas erhalten, was nicht mehr notwendig ist. Genau diese Frage wird gestellt: Ist es noch notwendig? [...] Wenn es jetzt noch beschlossen wird in St.Petersburg, da ist das neue Budapest-Meeting heuer, wenn da gesagt wird: ‚Ok, so wie es jetzt war, als Budapest-Prozess hat es keinen Sinn mehr, so nicht‘, dann hören wir auf.“ (Interview Gehrke/Pluim 2004). Vgl. auch die Protokolle der Treffen der Budapester Gruppe (Budapest Group 2001: 2; 2002b: 2).

ter Gruppe und einen umfassenden Bericht zu den migrationsrelevanten Bedingungen in zwölf GUS-Ländern (ICMPD 2007b)

DIE FUNKTION DES ICMPD FÜR DEN BUDAPESTER PROZESS

Wie bereits erwähnt, wurde bereits im Gründungsvertrag des ICMPD auf den Budapester Prozess Bezug genommen. Neue Mitglieder sollten nur aufgenommen werden, wenn sie die Grundsätze des Budapester Prozesses unterstützten (Vertrag über die Gründung des ICMPD 1993: 5).³⁰ So war es nicht verwunderlich, dass das ICMPD kurz nach seinem Beginn offiziell zum Sekretariat bestimmt wurde. Was diese Funktion praktisch ausmachte, verdeutlicht das folgende Zitat:

It means drafting papers, preparing the meetings – on the practical side. [...] For every meeting that is organized there is a background document. This is what we prepare here. And on the other hand you have the practical arrangements for the meeting. This is also done from here together with the hosting state. And then you have all the political background, all the contacts, all the state contacts, all the contacts with the European Commission and with other international organizations which basically is done here. So to say, the formal leader of the process is Hungary. And you have states leading each of the working groups but the actual work is done in the secretariat. Everything which is related to the political and the practical substantial preparation is done here. (Interview Alexandrova 2004)

Neben der praktischen Vorbereitung der einzelnen Treffen – Einladungen, Unterkunft, Konferenzorte – die in Zusammenarbeit mit den gastgebenden Staaten organisiert wird, hat das ICMPD also eine im engeren Sinne politische Funktion für den Prozess. Es bereitet Hintergrundpapiere, Tagesordnungen und Beschlussvorlagen vor.³¹ Es macht Vorschläge und initiiert Projekte. Obwohl das ICMPD immer wieder betont, dass in all seinen Aktivitäten die Staaten den Inhalt vorgeben und das ICMPD keine eigenen Ambitionen hat, ist ein indirekter Einfluss durch die Sekretariatstätigkeit gegeben:

Well, obviously you have an influence. You have an influence on many things. You draft the agenda, invite the participants. This is, so to say, the political heart of the process. And of course there are ways to influence. Nobody could argue: 'No, no. no. We just organize the meetings.' That's not it – but that is not the main element. And that is what this organization stands for. It is a facilitator. It helps governments. (Interview Alexandrova 2004)

Indem Tagesordnungen geschrieben, Hintergrundberichte erarbeitet und Aktivitäten vorgeschlagen werden, werden Debatten vorstrukturiert und Ergebnisse durch Hervorheben oder Ignorieren bestimmter Aspekte wahrscheinlicher gemacht. Dies muss keine bewusste oder absichtliche Beeinflussung sein, sondern entsteht aus der

³⁰ Im dritten Änderungsvertrag von 2003 wurde dieser Satz allerdings gestrichen, da der Wiener und der Berliner Prozess nicht mehr existieren und um die Aufnahme neuer Mitglieder unkomplizierter zu gestalten (Vertrag über die Dritte Änderung des ICMPD-Vertrags 2003).

³¹ Einige der Studien und Hintergrundpapiere, die im Rahmen der Sekretariatstätigkeit entstanden, wurden veröffentlicht und können auf der Webseite heruntergeladen, bzw. beim ICMPD bestellt werden.

Dynamik einer solchen Arbeitsweise. Ohne dass es möglich ist, den Einfluss des ICMPD prozentual zu beziffern, kann doch festgestellt werden, dass es über seine Sekretariatsfunktion, die dadurch entstehenden Kontakte und Diskussionen ein relevanter Akteur unter anderen ist, der die Entwicklung des europäischen Migrationsregimes und seine Ausgestaltung im Detail im Rahmen des Budapester Prozesses mitbeeinflusst hat. Nicht mehr und nicht weniger.

Phase II – Expansion und Aktivität (1997-2003)

Aus meiner eigenen Einschätzung ist das nach wie vor so, dass Dinge, die in zwei Jahren im politischen Mainstream sind, einfach hier schon diskutiert worden sind und auch gegen einigen Widerstand immer wieder auf die Tagesordnung gebracht werden. Das ist dann die Frage, ist es das: Ist es die Weitsichtigkeit, oder kommen dann andere Leute auch drauf, unabhängig davon.

Lukas Gehrke, ICMPD Project Officer Policy Development³²

Europäische Migrationspolitik Ende der Neunziger

Die Jahre zwischen 1997 und 2001 waren in Deutschland und vielen weiteren Ländern der EU, 13 von 15 waren zeitweilig sozialdemokratisch regiert, geprägt von Diskussionen über New Economy, humanitäre Interventionen und ‚modernes Regieren‘. Ein Element dieses modernen Regierens war die Anerkennung von Migration als gesellschaftlicher Konstante. Die begrenzte Kapazität der Staaten, Migration vollständig zu verhindern, wurde anerkannt und das Phänomen statt dessen als etwas zu Steuerndes begriffen, als ein Problem, das es zu managen galt. Der Vertrag von Amsterdam 1997 und noch mehr der EU-Sondergipfel in Tampere sind Ausdruck dieser Erkenntnis und bilden, wenn nicht einen Wendepunkt, so doch einen wichtigen Schritt in der Entwicklung des europäischen Migrationsregimes (Hofmann et al. 2004: 107-110).³³ Auf dem Gipfeltreffen in Tampere im Oktober 1999 wurden u.a. folgende Ziele der europäischen Migrationspolitik festgelegt (Hofmann et al. 2004: 108):

- die Schaffung eines europäischen Asylsystems;
- die ‚faire‘ Integration von Drittstaatenangehörigen und eine Antidiskriminierungsgesetzgebung;
- das Management von Migrationsströmen auf allen ihren Stufen;
- die Einbindung von Migrationspolitik in die Beziehungen zu Herkunftsländern und der Abschluss von Rückübernahmeabkommen;

³² Interview Gehrke/Pluim 2004

³³ Mit Amsterdam wurden weite Bereiche der Migrationspolitik vergemeinschaftet. Mit der Integration des Schengen-Regimes in EU-Strukturen wiederholte sich das Prinzip der Einbindung zunächst zwischenstaatlicher Institutionen der Migrationspolitik in die Gemeinschaft, das schon in Maastricht erkennbar war, auf einer höheren Ebene. Wichtiger noch war die Entscheidung, bis zum 30. April 2004 die Politikbereiche Asyl, Visa, Drittstaatenangehörige und ‚illegale Migration‘ in die Gemeinschaftsverantwortung der ersten Säule zu überführen. Konkret heißt dies, dass die Kommission das alleinige Initiativrecht erhält und Entscheidungen durch den Ministerrat für Justiz- und Innenpolitik mit Mehrheit entschieden werden. Die dritte Säule umfasste nun weniger Themen, u.a. die Kooperation zwischen Polizei, Zoll und Justizbehörden (Hofmann et al. 2004: 107-110).

- der Kampf gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel;
- die Vereinheitlichung der Prozeduren zur Visaerteilung.

Es ist nicht möglich, genau zu bestimmen, wie groß der Einfluss des ICMPD auf diese Veränderung in der europäischen Politik war. Auch die MitarbeiterInnen lehnten in den Interviews für diese Studie meist ein Urteil über die relative Bedeutung der Organisation ab. Mit Amsterdam und Tampere wurde jedoch offizielle EU-Politik, was Widgren und das ICMPD seit Jahren unterstützt hatten: das Zusammendenken von Migrations- und Integrationspolitik; die Etablierung gemeinsamer europäischer Institutionen für Asyl und Visa; die Verankerung von Migrations- und Rückkehrpolitik in den Beziehungen mit Transit- und Herkunftsstaaten; kurz das Konzept eines umfassenden Migrationsmanagements. Die in Tampere formulierten Grundsätze waren zunächst Ziele und keine praktische Politik. Bis heute sind nicht alle umgesetzt und ihre Durchsetzung wird, wenn sie gelingt, noch Jahre beanspruchen. Trotzdem markieren sie einen Politikwechsel und zeigen, dass die Positionen des ICMPD zum politischen Mainstream wurden (Interview Gehrke/Pluim 2004).

Ein entscheidender politischer Impuls, der zu den Beschlüssen von Tampere führte, war das „Strategiepapier zur Migrations- und Asylpolitik“, vorgelegt von der österreichischen EU-Ratspräsidentschaft am ersten Tag ihrer Amtszeit im Juli 1998 (European Council 1998). Nur durch eine Indiskretion bekannt geworden, stellt das Strategiepapier ein Scheitern der europäischen Migrationspolitik fest, da es weder gelungen sei, die ‚riesige Flüchtlingswelle‘ des Bosnien-Krieges abzuwehren, noch ‚illegale‘ Migration substantiell zu reduzieren. Migrationspolitik erschien als krisenhaft und nahezu ohnmächtig gegenüber den scheinbar bevorstehenden Wanderungen nach Westeuropa aus den immer mehr verarmenden Weltregionen. Drei Vorschläge dieses heftig umstrittenen und in der Folge mehrfach überarbeiteten Papiers sollen hier angedeutet werden

Erstens bedürfe es einer Bekämpfung der Migrationsbewegungen in den Herkunftsländern, weniger durch Menschenrechts- und Entwicklungspolitik, denn die böten nur sehr begrenzte Möglichkeiten, sondern durch diplomatischen, wirtschaftlichen und letztlich militärischen Druck auf die Herkunfts- und Transitstaaten. EU-Mitgliedschaft, Assoziationsstatus, engere wirtschaftliche Kooperation und Entwicklungshilfe sollten an die Kooperation bei der Migrationsabwehr und der Rücknahme von ‚illegalen‘ MigrantInnen gebunden werden. Mit diesem Vorschlag korrespondierte die Einteilung der Welt in ‚konzentrische Kreise‘. Im Kern stand dabei die Europäische Union, umgeben vom Kreis potentieller, mittelfristiger Neumitglieder. Den dritten Kreis bildeten die europäischen GUS-Länder und nicht-europäischen Mittelmeeranrainer, die durch Kooperations- und Assoziierungsabkommen an die EU gebunden werden sollten, ohne eine Beitrittsperspektive zu erhalten. Als vierter und äußerster Kreis galten die übrigen Weltregionen, die für die EU migrationspolitisch wichtig sind, vor allem der Mittlere Osten, China und das südliche Afrika (European Council 1998; Müller 2000).

Zweitens schlägt das österreichische Strategiepapier vor, bei entstehenden Krisen ‚regionale Fluchtalternativen‘ zu schaffen, in denen die Flüchtlinge nahe der Krisen-

region versorgt und an der Weiterreise nach Westeuropa gehindert werden. Im Kosovo-Krieg wurde diese Strategie mit den Flüchtlingslagern in Mazedonien und Albanien und der Blockade der Fluchtwege aus der Region erstmals praktiziert (vgl. Dietrich/Glöde 1999).³⁴

Schließlich stellte das Strategiepapier fest, dass die Genfer Flüchtlingskonvention ergänzt, verändert oder ersetzt werden sollte (European Council 1998).³⁵ Statt eines individuellen Rechts auf Asyl sollten flexiblere Kontingentmaßnahmen für bestimmte Herkunftsregionen gelten, wie sie schon in der Zwischenkriegsperiode existierten (Europäischer Rat 1998; Müller 2000).³⁶ Widgren bezog sich in einer Rede im Oktober 1998 positiv auf das Dokument und lobte in Bezug auf die Kosovo-Krise „den umfassenden Plan der Prävention, der zeitweiligen Schutzmaßnahmen und der Lastenteilung des ausgezeichneten österreichischen Strategie-Papiers“ (Widgren 1998b: 5). Die heftige Kritik an dem Papier lehnte er ab:

Diese Kritik jedoch ist unfair, da sie sich nicht mit dem Inhalt des Papiers auseinandersetzt, d.h. mit den Erfordernissen einer einheitlichen europäischen Migrationspolitik für das nächste Millennium, deren Ausrichtung in gleichmäßiger Weise sowohl auf die Vermeidung von Vertreibungen (durch politische Vorbeugung und Menschenrechtsaktionen), auf Grenzkontrollen in einem erweiterten Europa und auf die harmonische Integration jener, die ordnungsgemäß eingewandert sind, zielt. (Widgren 1998b: 3)

Widgren lehnte ebenfalls die Ersetzung der Genfer Flüchtlingskonvention ab, wollte sie aber um ein europäisches Regime zum Umgang mit Flüchtlingen ergänzt wissen.

Auch wenn es nicht möglich ist, das österreichische Strategiepapier als ein den Positionen des ICMPD entsprechendes Dokument zu lesen, lässt Widgrens positiver Bezug auf die langfristige und grundsätzliche strategische Ausrichtung des Papiers Rückschlüsse auf seine Position und die des ICMPD zu.

³⁴ Dieses Konzept taucht seitdem immer wieder in der Debatte auf. Im Frühjahr 2003 schlug der britische Innenminister David Blunkett ein ‚safe haven‘-Konzept vor, bei dem Asylbewerber in Europa bis zur Entscheidung ihrer Fälle in Lager außerhalb der EU deportiert werden sollten (vgl. The Guardian 2004) Im Juli 2004 kam eine ähnliche Diskussion auf, nachdem der deutsche Innenminister Otto Schily Auffanglager für Flüchtlinge in Nordafrika gefordert hatte (vgl. Süddeutsche Zeitung 2004).

³⁵ Im englischen Original: „102. In this case the question actually arises as to whether a new approach should not also include initial steps harking back to the beginnings of the development of asylum law when the affording of protection was not seen as a subjective individual right but rather as a political offer on the part of the host country. Such an approach would allow potential reception and protection States to come up with their offers in a much more flexible and speedy way in certain circumstances [...] 103. A new direction of this kind can only be implemented on the basis of a Convention supplementing, amending or replacing the Geneva Convention“ (European Council 1998).

³⁶ Dass es exakt diese Politik des politischen Gnadenaktes war, die den europäischen Juden und anderen Opfern des Nationalsozialismus die Flucht verwehrte und für Millionen den Tod bedeutete, erwähnt das Strategiepapier nicht (vgl. Marrus 1999).

Das Österreichische Forum für Migrationsstudien und andere Forschungsprojekte

Das Österreichische Forum für Migrationsstudien (ÖFM) ist kein eigenständiges Institut, wie der Name vermuten lässt, sondern ein Projekt des ICMPD, das von den MitarbeiterInnen in der Abteilung Forschung und Dokumentation betreut wird. Das ÖFM entstand Ende 1997 und war zunächst auf drei Jahre befristet. Finanziert wurde es vom Österreichischen Innenministerium und der Schweizer Stiftung für Bevölkerung, Migration und Umwelt. „Ziel des Projekts ist der Aufbau einer interdisziplinären Dokumentations-, Informations- und Forschungsstelle zur Förderung der Zusammenarbeit aller im Migrationsforschungsbereich tätigen AkteurInnen im deutschsprachigen Raum, insbesondere in Österreich“ (ÖFM 2003). Das ÖFM hat vier Arbeitsfelder:

- die Dokumentation und Aufbereitung migrationsrelevanter Daten und ihre Publikation;
- die Vermittlung von Informationen an Forschung, Behörden und NGOs;
- die Förderung der Kooperation innerhalb der Forschung und zwischen Forschung und Praxis;
- schließlich Auftragsforschung, besonders zu den Auswirkungen der Migration aus Osteuropa und den GUS-Staaten auf Österreich.³⁷

Die wahrscheinlich wichtigste Publikation des ÖFM ist der erste Österreichische Migrations- und Integrationsbericht (Fassmann/Stacher 2003). Dieser Sammelband vereint 42 Beiträge über Fragen von Migration und Integration in Österreich und stellt die bislang vollständigste Publikation zu diesem Thema dar. Die Publikation dieses Berichts war ein Erfolg für das ICMPD und wurde sogar im österreichischen Nationalrat als Beleg für die Nützlichkeit des ICMPD für Österreich angeführt, als dort 2003 über die Umwandlung des ICMPD in eine dauerhafte Organisation abgestimmt wurde (Dobnigg 2003). Ein weiteres Projekt war das ‚Integrationsportal‘, eine Website, die 2001 eingerichtet wurde, um Behörden, Forschung und NGOs den Zugang zu relevanten Informationen, Beratungseinrichtungen und Projekten zu erleichtern, jedoch auch MigrantInnen, Flüchtlinge und AsylbewerberInnen unterstützen sollte, für sie wichtige Informationen schneller zu finden. Unter integrationsportal.at waren die vielfältigen in den verschiedenen österreichischen Bundesländern existierenden Institutionen und Angebote nach Themen, Informationsart und Zielgruppen systematisiert. Ein weiterer Schwerpunkt seiner Arbeit war die Vernetzung und die Initiative zur Kooperation (Interview Jandl 2004). Nachdem das ÖFM als Projekt 2000 um weitere drei Jahre verlängert worden war, lief die Förderung Ende 2003. Zusammenfassend lässt sich das ÖFM als ein ‚ICMPD für Österreich‘ charakterisieren.

Das ÖFM war nur eines von vielen Forschungsprojekten, die das ICMPD in der Phase zwischen 1997 und 2003 durchführte. Die Themenpalette der zweiten Entwicklungsphase des ICMPD reichte von organisierter Kriminalität über die Migrati-

³⁷ Zu den Publikationen des ÖFM gehörten die folgenden Studien: „Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die Zuwanderung in die Europäische Union unter besonderer Berücksichtigung Österreichs“ (ICMPD/ÖFM 1998); „Qualifikationsniveau von slowenischen, tschechischen und ungarischen ArbeitsmigrantInnen und ihre Position am österreichischen Arbeitsmarkt“ (ICMPD/ÖFM 1999a); „Impact of the EU Enlargement on Justice and Home Affairs Issues – The cases of Austria/Hungary, Austria/Czech Republic and Austria/Slovenia“ (ICMPD/ÖFM 1999b).

on von Roma bis zum Statistikprojekt COMPSTAT. Einen auffälligen Schwerpunkt bildeten Rückkehr- bzw. Abschiebepolitik.³⁸ Auftraggeber von Forschungsprojekten waren meist die Europäische Kommission und einzelne Mitgliedsländer, doch auch im Rahmen des Budapester Prozesses entstand ‚praxisnahe‘ Forschung.

Integration Mittel- und Osteuropas in das Migrationsregime

Eine zentrale Funktion des ICMPD, wenn nicht die wichtigste Einzelaufgabe, war die Einbindung der mittel- und osteuropäischen Staaten in das europäische Migrationsregime und damit zusammenhängend die Vorbereitung der EU-Osterweiterung. Im Rahmen des Budapester Prozesses, einzelner Projekte und vor allem der direkten Unterstützung für seine osteuropäischen Mitgliedsstaaten (Ungarn, Slowenien, Tschechien, Polen, Bulgarien, Kroatien und die Slowakei) trug und trägt das ICMPD zur Ausweitung des europäischen Grenzregimes und zur Umsetzung des Schengen-Acquis bei. Insbesondere vor der Aufnahme offizieller Verhandlungen über einen Beitritt war der Budapester Prozess das einzige Forum, in dem Fachpolitiker und hohe Beamte der Migrationspolitik zusammenkamen:

Es ist genau der Grund, warum der Budapester Prozess existiert. Die Hauptländer, die meisten Länder, die zahlen für den Budapester Prozess, treffen sich eh schon. Aber in '97 oder '93 hat es kein anderes Forum gegeben, um sich mit den Ungarn zusammzusetzen. Oder mit Rumänien etc. Das hat sich nicht ergeben. Das war eine Vorbereitung für den ganzen Beitritt. Die ganzen Schengen-Acquis sind besprochen worden. Vor Jahren. Da war es ja überhaupt noch kein Thema, bevor da überhaupt offizielle Verhandlungen begonnen haben, war der Budapester Prozess schon dabei, diese Harmonisierungen zu diskutieren. [...] [D]ie Prager Konferenz von '97 war maßgebend, wenn man sich die recommendations, die da drin stehen, ansieht. (Interview Gehrke/Pluim 2004).

Das ICMPD befasste sich jedoch auch außerhalb des Budapester Prozesses mit Fragen der Migration in Bezug auf die Osterweiterung. Neben drei Forschungsprojekten für Österreich über die Auswirkungen der Osterweiterung auf Migration, Wirtschaft und Innenpolitik (ICMPD/ÖFM 1998, 1999a, 1999b) engagierte sich das ICMPD vor allem durch mehrere Ausbildungsprojekte für osteuropäische Beamte und Grenzschutzbeamte. Nach Verhandlungen mit der Europäischen Kommission im

³⁸ Einen ersten Eindruck der Forschungsschwerpunkte dieser Jahre vermittelt eine Auswahl der auf der Webseite der Forschungsabteilung des ICMPD genannten Publikationen (vgl. dazu ICMPD/ÖFM 1999c; ICMPD 2004t): Registration for Temporary Protection Status, based on the Reception of Refugees from Bosnia and Herzegovina (Auftragsstudie gefördert durch Europäische Kommission; 300 Seiten; März 1999); The Relationship between Organized Crime and Trafficking in Aliens (Studie im Rahmen des Budapester Prozesses; 33 Seiten; Juni 1999); Rape is a War Crime: How to support the survivors. Lessons from Bosnia – Strategies for Kosovo, (Konferenzbericht, Juni 1999, 177 Seiten); Return of Illegal Migrants: the effectiveness of readmission agreements, (Studie im Rahmen des Budapester Prozesses, September 1999, 48 Seiten); Current Irregular Roma Migration to the EU Member States (Studie und Konferenz; gefördert durch Europäische Kommission, Norwegen und die Schweiz; 2000/2001); EU Repatriation Policies and Practices: (Projektendbericht; gefördert durch den Europäischen Flüchtlingsfond; Januar 2002); Comparing national Data Sources in the Field of Migration and Integration – COMPSTAT (das Portal compstat.org stellt vergleichende Migrationsstatistiken zu acht europäischen Ländern bereit; gefördert durch Europäische Kommission; implementiert 2001-2003); Study on Return – A Swiss Perspective (Auftragsstudie gefördert durch Schweizer Bundesamt für Flüchtlinge; Januar 2003).

Herbst 1998 (Widgren 1998b: 4) organisierte das ICMPD die ersten Grundlagenseminare für den Schengen-Standard in der Grenzkontrolle für die Grenzpolizei aller Kandidatenländer (ICMPD 2004w). Finanziert wurden die Seminare durch das Odyseus-Programm der Europäischen Kommission, das die technische Aufrüstung der neuen Ostgrenzen der EU finanziert (Dietrich 2003: 5 und Fn. 20).

Zwischen September 2001 und April 2002 führte das ICMPD im Rahmen des Budapester Prozesses Seminare für Beamte der Kandidatenländer durch, in denen die effektive Gewinnung von Informationen über Herkunftsländer (COI oder *Country of Origin Information*) thematisiert wurde.³⁹ Ziel war die Schaffung oder Verbesserung von speziellen Abteilungen für Recherche solcher Informationen, um den steigenden Asylbewerberzahlen in Osteuropa zu begegnen. Exakte COI dienen demnach dazu, schnellere, ‚faire‘ Entscheidungen in Asylverfahren zu treffen, den Missbrauch einzuschränken und abschreckend zu wirken, da es für ‚nicht-genuine‘ Flüchtlinge offensichtlich wird, dass ihre ‚Geschichte‘ genau überprüft wird (ICMPD 2004u).

Abschließend lässt sich feststellen, dass die Bedeutung des ICMPD für die Implementierung des Grenzregimes in Osteuropa im informellen Bereich der Beratung, Ausbildung und, im Rahmen des Budapester Prozesses, der Unterstützung informeller zwischenstaatlicher Kooperation lag. Auch wenn dies schwer nachzuweisen ist, scheint die informelle Beratung der osteuropäischen Mitglieder und mit dem ICMPD kooperierenden Staaten eine noch größere Bedeutung zu haben als die einzelnen Ausbildungsprojekte. Insgesamt hat das ICMPD für die zügige Ausweitung des EU-Grenzregimes nach Osteuropa innerhalb weniger Jahre eine wichtige Rolle gespielt.

Bekämpfung irregulärer Migration in Südosteuropa

Südosteuropa spielt aus mehreren Gründen eine besondere Rolle für das europäische Migrationsregime. Mit den Bürgerkriegen, die den Zerfall Jugoslawiens während der 1990er Jahre begleiteten, wurde der Balkan zu einer ‚flüchtlingsproduzierenden‘ Region. Die politische und ökonomische Instabilität und die Weigerung Rest-Jugoslawiens, in der europäischen Migrationspolitik zu kooperieren, machte die Region zu einer der wichtigsten Transitrouten für Flüchtlinge und irreguläre MigrantInnen auf dem Weg nach Westeuropa (ICMPD 2000). Aus diesen Gründen lag ein Schwerpunkt der Arbeit des Budapester Prozesses und, auch unabhängig davon, des ICMPD auf dieser Region. Nachdem sich die Situation in Bosnien in Folge des Dayton-Vertrags vom November 1995 langsam stabilisierte und die Flüchtlinge, oft durch zwangsweise Abschiebungen, in das zerstörte Land zurückkehrten, war irreguläre Migration auf der ‚Balkan-Route‘ ab 1996/97 wieder im Steigen begriffen. Auf Initiative der deutschen Regierung fand vom 29.-30. Juni 1998 in Buda-

³⁹ *Country of Origin Information* (COI) ist ein administrativer Begriff für Informationen über die Situation in Herkunftsländern von Flüchtlingen und Asylsuchenden. Ziel der COI ist in der Regel zu beurteilen, ob einem Asylgesuch statt gegeben werden soll oder ob eine Rückkehr ins Herkunftsland für einen Flüchtling vertretbar ist.

pest eine außerordentliche Sitzung der Budapester Gruppe zur ‚illegalen‘ Migration nach, durch und aus Südosteuropa statt. Angesichts der steigenden Zahlen ‚illegaler‘ MigrantInnen und der absehbaren Fluchtbewegung aus dem Kosovo wurden die Staaten der Region aufgefordert, die Empfehlungen des Budapester Prozesses, insbesondere der Ministerkonferenz von Prag umzusetzen und Maßnahmen zu ergreifen, um irreguläre Migration zu verhindern.

Diese Sondersitzung stellt eine auffällige Verschärfung in der Entwicklung des Budapester Prozesses dar, sowohl in der Sprache, als auch in den beschlossenen praktischen Maßnahmen (vgl. Dietrich/Glöde 1999: 19). Während der erste Kosovo-Krieg im vollen Gange war und Hunderttausende Flüchtlinge sich auf den Weg machten, stellten die hohen Beamten der Budapester Gruppe fest, dass „konkrete, schnelle und praktische Abschreckungs- und Präventivmaßnahmen“⁴⁰ (ICMPD 2000: 24) notwendig seien. Alle Staaten sollten „bis zum äußersten arbeiten“,⁴¹ (ebd.) um irreguläre Migration „bis zum maximal Möglichen“⁴² (ebd.) zu verhindern. Schließlich wurde die Einsetzung einer Arbeitsgruppe zur ‚illegalen Migration‘ in Südosteuropa beschlossen. Um einen Eindruck von der praktischen Dimension des Budapester Prozesses und den Aktivitäten zur Bekämpfung irregulärer Migration zu vermitteln, ist die Tätigkeit der Arbeitsgruppe Südosteuropa im Folgenden dargestellt.⁴³

Nachdem das reguläre 6. Treffen der Budapester Gruppe vom Dezember 1998 in Warschau das Mandat der Arbeitsgruppe definiert hatte (Budapest Group 1998), trafen sich Vertreter von 18 Regierungen und drei internationalen Organisationen im Februar 1999 in Wien zum ersten Treffen der Arbeitsgruppe Südosteuropa. Auf der Basis von Hintergrundpapieren und Vorschlägen für das weitere Vorgehen, die vom ICMPD vorbereitet worden waren, wurden aus einer Liste von 14 möglichen Projekten vier zur näheren Untersuchung ausgewählt: die Transitkontrolle am Flughafen Bukarest; die Sicherung der Küsten des Schwarzen Meeres; die Kontrolle der Landgrenze zwischen Kroatien und Bosnien-Herzegowina; und die Einrichtung eines gemeinsamen Systems zum Informationsaustausch zur ‚illegalen Migration‘ für alle Länder in der Region (ICMPD 2000: 5).

Die Ergebnisse dieser ersten Runde von Untersuchungen, an allen war das ICMPD beteiligt, wurden auf dem zweiten Treffen der Arbeitsgruppe im Oktober 1999 in Istanbul präsentiert und als außerordentlich nützlich und innovativ bewertet: Die Schwarzmeer-Untersuchung kam zu dem Ergebnis, dass irreguläre Migration über das Schwarze Meer insignifikant ist, die Bewegungen über Land in den Anrainerstaaten aber zunehmen. Der Flughafen von Bukarest in Rumänien, so das Ergebnis der zweiten Untersuchung, sei nicht aufgrund organisatorischer und technischer Mängel ein Knotenpunkt für ‚illegale Migration‘, sondern aufgrund der

⁴⁰ Im englischen Original: „concrete, quick and practical deterrence and prevention measures“ (ICMPD 2000: 24).

⁴¹ Im englischen Original „work to the utmost“ (ICMPD 2000: 24).

⁴² Im englischen Original: „to the maximum extent possible“ (ICMPD 2000: 24):

⁴³ Im wesentlichen stützt sich die Darstellung auf einen Bericht, den das ICMPD für das Treffen der Arbeitsgruppe im November 2000 in Skopje erstellte. Es handelt sich um ein hochinteressantes Dokument, in dem der Prozess der Ausweitung des europäischen Grenzregimes in seltener Detailliertheit beschrieben wird (vgl. ICMPD 2000).

schlechten Bezahlung der Angestellten und entsprechender Korruption. Die Analyse der Grenze zwischen Kroatien und Bosnien-Herzegowina unterstrich die dringende Notwendigkeit eines Aufbaus von bosnischen Grenzkontrollseinheiten durch massive finanzielle und organisatorische Unterstützung durch die westeuropäischen Staaten (ICMPD 2000: 5-8).⁴⁴

Resümierendes Ergebnis des zweiten Treffens der Arbeitsgruppen war, drei neue Knotenpunkte irregulärer Migration zu untersuchen: den Flughafen von Tirana; die Seegrenze zwischen Albanien und Italien und die Landgrenze zwischen Rumänien und Moldawien. Gemäß dem bereits etablierten Muster wurden im Laufe des Jahres 2000 Expertenmissionen an die entsprechenden Orte entsandt und deren Berichte auf dem dritten Treffen der Arbeitsgruppe im November 1999 in Skopje präsentiert. Die Ergebnisse waren folgende: Der Flughafen von Tirana wurde als antiquiert bewertet, und das Fehlen eines modernen Grenzkontrollsystems bemängelt. Das Problem der ‚illegalen Migration‘ zwischen Albanien und Italien sei nicht der Seeweg, auf dem es bereits sehr ‚konstruktive‘ Kontrollen gebe, sondern das Fehlen von Kontrollen an Land zur Einreise nach Albanien aus Griechenland, Mazedonien, Montenegro und dem Kosovo (ICMPD 2000: 8-9).⁴⁵ Das Ziel all dieser, hier nur exemplarisch dargestellten Maßnahmen, war die Einbeziehung aller Staaten Südosteuropas, besonders von Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Mazedonien und Rest-Jugoslawien, in das europäische Regime der Migrationskontrolle. Was in Bezug auf die mittel- und osteuropäischen Staaten im Rahmen des Budapest-Prozesses und der EU-Beitrittsverhandlungen bereits seit Jahren umgesetzt wurde, sollte nun verstärkt auch Südosteuropa und die Balkan-Region betreffen: die Anpassung der verschiedenen Bereiche der Migrationspolitik auf EU-Standards durch folgende Maßnahmen:

- Grenzkontrollen nach den Standards des Schengen-Acquis;
- Ausländer-, bzw. Einwanderungsgesetzgebung auf Basis des EU-Acquis, bzw. der Empfehlungen des Europarats;
- funktionierende Behörden für Ausländer-, Einwanderungs- und Staatsbürgerangelegenheiten;
- Abschluss von Rückübernahmeabkommen vor allem mit den westeuropäischen Zieländern;
- Anpassung der Visabestimmungen an die Schengen-Liste;⁴⁶
- Verschärfte Kriminalisierung von Dokumentenfälschung, Transport irregulärer Migranten und Menschenhandel;

⁴⁴ Tatsächlich wurde in den nächsten neun Monaten mit Unterstützung Österreichs und der EU-Kommission ein Grenzkontrollsystem Bosnien-Herzegowina eingerichtet. ICMPD unterstützte den Neuaufbau von Grenzkontrollen durch die Analyse der Lage und die Ausbildung der zukünftigen Leiter des bosnischen Grenzschutzes (ICMPD 2000: 62-70).

⁴⁵ Die Europäische Kommission finanzierte 2002/2003 in der Folge ein Projekt des ICMPD, dessen Ziel es war, das albanische Grenzregime zu verbessern und aufzurüsten. Den albanischen Behörden wurden im Rahmen einer ‚International Border Police Task Force‘ internationale Berater an die Seite gestellt; außerdem erarbeitete ICMPD einen ‚Masterplan‘ für den Ausbau der albanischen ‚Grenzmanagements‘ (ICMPD 2003b).

⁴⁶ Die EU strebte eine restriktive Visapolitik der betroffenen Länder an. Zum Beispiel benötigten bis 2000 iranische und türkische Staatsbürger kein Visum, um nach Bosnien einzureisen, was deren irreguläre Einreise nach Westeuropa erleichterte (ICMPD 2000: 13).

- Informationsaustausch von Polizei und Grenzschutz der betroffenen Staaten via Interpol, Europol, CIREFI und der International Border Police Conference (Siófok-Prozess).⁴⁷

Die Umsetzung dieser Empfehlungen durch die Arbeitsgruppe Südosteuropa des Budapester Prozesses wurde durch das ICMPD mit mehreren Projekten unterstützt. Eines davon war die Ausbildung von Grenzbeamten aus Kroatien und Mazedonien zwischen August 2000 und Mai 2001, die an die Seminare für die EU-Beitrittskandidaten zum Schengen-Acquis anknüpfte (ICMPD 2004l),⁴⁸ ein anderes die Zusammenarbeit zwischen Budapester Prozess und dem Stabilitätspakt für Südosteuropa im Kampf gegen irreguläre Migration (ICMPD 2004m).

Gemeinsames Ziel all dieser auf Südosteuropa zielenden Aktivitäten war es, die Fluchtrouten und Wege irregulärer MigrantInnen zu analysieren, um ihre Einreise nach Westeuropa zu verhindern. Die vorgestellte Arbeitsgruppe Südosteuropa des Budapester Prozesses stellt einen informellen und hoch flexiblen Teil der Reaktion der europäischen Migrationspolitik auf die Veränderung der Migrationswege dar. In dieser „Zerschlagung der Fluchtwege“ (Dietrich/Glöde 1999: 15) spielte das ICMPD eine wichtige Rolle.

Source Country Information System (SCIS)

Bereits mehrmals wurde auf das *Source Country Information System* (SCIS) verwiesen. Es handelt sich beim SCIS um ein vom ICMPD entwickeltes und betriebenes Informationssystem, das Staaten bei der Bearbeitung von Asylanträgen, Abschiebungen und der Visaerteilung unterstützen sollte. Das Interessante am SCIS ist, dass es den am deutlichsten operativen und praktischen Teil der Arbeit des ICMPD darstellt.

Die Grundidee des SCIS ist es, in Herkunftsländern von Flüchtlingen für einige Jahre Büros zu einzurichten. Aufgabe dieser Büros ist es, Informationen zu sammeln, die bei der Bearbeitung von Asylanträgen oder der Abschiebung von Asylbewerbern nützlich sind. Die Notwendigkeit des Projekts entstand aus der Tatsache, dass Abschiebungen wegen mangelnder Informationen bzw. nicht vom Gericht anerkannter Beweise in vielen Fällen nicht durchgeführt werden können oder dass sich Asylverfahren aus demselben Grund über Jahre hinziehen. Das Besondere am SCIS ist, dass es keine allgemeinen Lageberichte über die Situation im Herkunftsland erstellt (also gewöhnliche *Country of Origin Information*), auf deren Grundlage die zuständigen Behörden über Asylgewährung oder Abschiebung entscheiden können. Statt dessen beantworten die lokalen MitarbeiterInnen des SCIS Fragen zu

⁴⁷ Die International Border Police Conference (IBPC), auch Siófok-Prozess genannt, ist eine dem Budapester Prozess in gewisser Weise ähnliche Kooperationsstruktur, in der die Grenzschutzeinheiten von europäischen und auch außereuropäischen Ländern an der Weiterentwicklung von Grenzkontrollen und ihrer Koordination arbeiteten. Ziel der IBPC ist, die Zusammenarbeit der vor allem europäischen Grenzpolizeien zum Zwecke der Vereinheitlichung und Abstimmung zu unterstützen. Die IBPC verfügt über ein eigenes Sekretariat in Ungarn. Das ICMPD hat den Prozess und später die IBPC aktiv durch Sekretariatsdienste und ein Büro in Budapest unterstützt. Es arbeitet aktiv in einigen Arbeitsgruppen mit (Interview Gehrke/Pluim 2004; Widgren 2001a: 8-9; Budapest Group 2001: 2; 2001: 3). Die IBPC kann als operationale Ebene der internationalen Zusammenarbeit in der Migrationskontrolle charakterisiert werden.

⁴⁸ Ein ähnliches Projekt wurde von November 2000 bis März 2001 für die Türkei organisiert (ICMPD 2004y).

einem konkreten Fall und sammeln Informationen, die unmittelbar als Beweismittel nutzbar sind – und dies innerhalb von Tagen oder wenigen Wochen. Dadurch kann die Dauer von Asyl- und Abschiebeverfahren radikal verkürzt werden (ICMPD 2004f). Die Verfahrensdauer zu verringern spart den Zielländern vor allem Geld, darüber hinaus geht es jedoch auch um die Durchsetzung einer ‚konsequenten‘ Abschiebepolitik als entscheidendes Element erfolgreichen Migrationsmanagements. Ein längeres Zitat aus dem Interview mit dem für juristische Fragen verantwortlichen Leiter des SCIS kann die Prozedur und das Selbstverständnis‘ des Projekts anhand seiner Anwendung im Kosovo verdeutlichen:

We don't do situation reports like Amnesty International or [UN]HCR. They are doing this. We are not duplicating their work. So, most of the countries have a research desk, a country of origin information desk. They [the research desks] get the questions from their colleagues. So, they have their huge libraries and this and that. But they might say, this is something where we will not find the answer in our books and reports. Practical example: you have an applicant in front of you and he says: 'I can't return to Kosovo because I suffer from that illness and it can't be treated where I come from'. All the books and reports will just stop being useful to you. You just won't find the answer in them. Or: 'I'm a Roma, I'm not an Albanian.' The reports will not help you to know whether this person is Roma or not. You have to check on the ground and have to get objective information to support this. So, then this is where they decide to use our services. They send us questions. We here transform or rewrite the questions we receive so that they become, as I said, this yes-no, black-white type proposition. We send it back for their approval. Because they know why they ask the question. We don't know. We don't need to know the context. We don't need to know whether it is an asylum claim or repatriation or development assistance. Totally irrelevant! Because it won't affect the answer because it is a yes or no answer. So, once the questions are approved they are sent to the field, to Kosovo. [...] So, these people [the local SCIS staff] would go around with these questions and all the background information they needed in order to answer the question. And they would identify according to the type of question what is the best source of information. That's the whole idea. And according to that, they would go to actually identify this official and ask a question. Write the question down. Type it. Send it back to us. And we send it back, basically, to the state after checking accuracy and this and that. (Interview Lanoue 2004)

Die gesammelten Informationen unterliegen dabei strikten Bedingungen. Die von den teilnehmenden Staaten gestellten Fragen müssen objektive Ja-Nein-Fragen sein; die Antwort muss aus öffentlich zugänglichen Quellen stammen; und damit zusammenhängend soll die Information rechtssicher sein, d.h. sie soll in einem Asyl- oder Abschiebeverfahren vor Gericht als Beweis anerkannt werden (ICMPD-SCIS 2003d). Die Methodologie der Informationssammlung und Aufbereitung ist standardisiert und unabhängig von der Einsatzregion. Im Interview legte der für juristische Fragen zuständige Leiter des SCIS Großer Wert wird in der Beschreibung der Methodologie auf den Datenschutz gelegt (ICMPD-SCIS 2003d). Im Interview war es dem befragten, für juristische Fragen des SCIS zuständigen Mitarbeiter sehr wichtig zu betonen, dass SCIS keine Spionageorganisation, Polizeieinheit oder Ge-

heimdienst sei, sondern dass es um öffentliche Informationen gehe, die ‚auch ein 12-Jähriger‘ sammeln könnte. Wenn ein Roma aus dem Kosovo in Deutschland beispielsweise aussagt, in seinem Dorf verfolgt zu werden, würde die Frage nicht lauten, ob dieser Mensch verfolgt wird, sondern UNHCR, OSZE oder lokale NGOs würden gefragt, ob es in den letzten sechs Monaten Berichte über Verfolgungen von Roma gegeben hat.⁴⁹ Bestimmte Fragen, die nicht objektiv beantwortbar sind, werden abgelehnt, etwa ob die Abschiebung einer Person in ihr Heimatdorf traumatisch wäre. Die MitarbeiterInnen haben das Recht, Fragen abzulehnen, wenn ihnen ihre eigene Sicherheit nicht gewährleistet scheint (Interview Lanoue 2004). Neben diesem Hauptelement der SCIS-Methodologie gib es weitere.⁵⁰ Eines davon ist die Local Knowledge Section. Dieses raffinierte Instrument wird folgendermaßen vorgestellt:

Local Knowledge Section [...] is a web-based *inventory of digital photos of well-known landmarks* within any target area. These images, provided together with relevant text (questions and answers) are valuable in interview situations, in assisting the verification of an individual's knowledge of any given area or sub-area so covered. (ICMPD/SCIS 2004b: 2, Hervorhebung im Original).

Praktisch bedeutet dies, dass die Angaben eines Bewerbers, aus einem bestimmten Dorf zu stammen, oder an bestimmten Orten gewesen zu sein, anhand von Fotos und mitgelieferten Fragen überprüft werden.

ENTWICKLUNG DES SCIS⁵¹

Das Repatriation Information Centre Bosnien-Herzegowina (RIC), das zwischen 1997 und Ende 1999 durchgeführt wurde, war ein Vorläuferprojekt des SCIS. Adressaten und Methodologie waren jedoch weniger spezifisch als beim Folgeprojekt im Kosovo. Mit 14.000 beantworteten Anfragen war es Teil der ICMPD-Aktivitäten, um die Rückkehr der bosnischen Flüchtlinge zu beschleunigen (ICMPD 2004o). Direkt nach der erfolgreichen Beendigung des RIC im Dezember 1999, konnte das ICMPD mit dem Kosovo Information Project (KIP) ein Folgeprojekt einrichten. Für 13 europäische Staaten wurden von Ende 1999 bis Mitte 2003 52.000 Anfragen ‚ohne verifizierbaren Fehler‘ (ICMPD 2004c) beantwortet – insgesamt flohen seit 1998 bis

⁴⁹ "To determine whether a person has a well founded fear of persecution is the task of the decision makers not ours. This is a difficult question and they try to shift it. So, we didn't answer, we just say 'No, we don't do this! We don't answer. We can not tell you if a person will be persecuted.' Again going back to this idea of an objective proposition. We could do, and this is what we actually do in case like this, we formulate the question this way: 'Are there any report of incidents against people of Roma ethnic origin in that locality over the last six months?' So, the staff will go to OSCE, for instance: 'Do you have any report?' They will look to the UN-police, to UNHCR, or there is a local human rights NGO. Any reports of that?" (Interview Lanoue 2004).

⁵⁰ Neben den bisher beschriebenen gibt es noch drei weitere Elemente im SCIS-Instrumentarium. *Geographical Information Fact Sheets* (GIFS) und *Topical Information Fact Sheets* (TIFS) sind nicht fallspezifisch, sondern stellen Informationen zu bestimmten Gebieten oder Städten, bzw. Themen, wie Gesundheit, Bildung oder Grenzkontrollen zusammen, die für Entscheidungen relevant sein können. Die *Personal Documents Section* stellt den Staaten Originale von Pässen, Geburtsurkunden und anderen offiziellen Dokumenten zur Verfügung, um zu bestimmen, ob die Dokumente eines Asylsuchenden gefälscht sind oder nicht (ICMPD/SCIS 2004b: 2).

⁵¹ Vgl. ICMPD 2004f, 2004g, 2004h, 2004i.

zum Ende der NATO-Angriffe ungefähr 237.000 Menschen aus dem Kosovo (Dietrich/Glöde 1999: 44).

Das KIP/SCIS Kosovo war konkret auf die Bedürfnisse der Asyl- und Rückkehrbehörden der Zielländer zugeschnitten und wurde auch von ihnen mit Pauschalbeiträgen anteilig finanziert (ICMPD 2004c; Interview Lanoue 2004). Obwohl es außerordentlich erfolgreich war, gelang es dem ICMPD letztlich nicht, an diesen Erfolg anzuknüpfen

Nach dem ‚Relaunch‘ des SCIS im September 2002, zuvor hatte es unter dem Label Information Exchange System (IES) firmiert, kann das SCIS am besten als ein professionelles, migrationspolitisches Dienstleistungsprodukt beschrieben werden, das vom ICMPD an interessierte Staaten verkauft wird (ICMPD 2004v). Dieser ‚Produkt-Eindruck‘ entsteht vor allem durch die Professionalität der Präsentation, etwa des Logos, und die Standardisierung des Systems.

Ein Folgeprojekte des SCIS Kosovo in 2004 Sri Lanka hatte nach umfangreichen Vorbereitungen des ICMPD mit Finanzierungsschwierigkeiten zu kämpfen. Die ersten Gespräche zwischen ICMPD und der Regierung Sri Lankas für das SCIS Sri Lanka begannen bereits im November 2001. Als nach zahlreichen Problemen und langwierigen Verhandlungen unter maßgeblicher Beteiligung von Großbritannien das Projekt mehr als drei Jahre später im Januar 2004 seine Arbeit aufnahm, lehnte die Europäische Kommission eine Folgefinanzierung in erwarteter Höhe ab, da es keinen offensichtlichen Bedarf auf Seiten der Mitgliedsstaaten gebe (ICMPD 2004e; ICMPD/SCIS 2004a; Interview Lanoue 2004). Nachdem die Regierung Großbritanniens das Projekt 2005-2006 allein finanziert hatte, gibt es seitdem kein aktives SCIS-Projekt mehr (vgl. ICMPD 2007c). Ganz ähnlich lag das Problem beim SCIS Afghanistan. Nachdem die Taliban im Dezember 2001 durch die US-geführte Koalition besiegt waren, wurde eine Machbarkeitsstudie beschlossen und im zweiten Halbjahr 2002 durch EU-Gelder finanziert durchgeführt. Im Mai 2003 reichte das ICMPD auf Basis dieser Studie einen finalen Projektvorschlag ein. IOM wurde als Partner engagiert, und Deutschland sollte als lead country fungieren (ICMPD/SCIS 2003a: 2-3). Nachdem bereits umfangreiche Vorbereitungen getroffen waren und das Projekt Ende 2003 beginnen sollte, versagte die Kommission erneut die Finanzierung:

The official reason provided by the Commission... I mean we had received very strong indications that it would be accepted, and in the end they had a meeting with the participating states and they realised that there are very little return happening from EU to Afghanistan. So, they felt it was not necessary at this time. And then, we saw it differently. We saw it as the chicken and eggs-story. Which comes first? What we argued was that maybe they don't have many returns because they don't have enough information. With more information they would have more returns. But they said: 'Oh wow, we don't have a lot of return, we don't need information'. But who is right, who is wrong? I think we are, but we didn't get the funding. (Interview Lanoue 2004)

Das ICMPD argumentierte also, dass die Zielländer von Flüchtlingen aus Sri Lanka und Afghanistan mit den vom ICMPD gelieferten Informationen in der Lage wären,

die langjährige Blockade bei den Abschiebungen von Flüchtlingen aus diesen Ländern zu beenden.

Mit der Absage von SCIS Afghanistan und dem Auslaufen des Sri Lanka-Projekts 2006 ist die Fortführung des gesamten Programms unsicher. 2004 existierten noch zahlreiche Vorschläge und prinzipielles Interesse der Staaten für eine Ausweitung auf weitere Länder. So wurde 2004 noch eine Ausweitung nach Afrika diskutiert, eine Machbarkeitsstudie für Somalia durchgeführt und die Anwendung des SCIS auf Visanträge in Serbien-Montenegro geprüft (ICMPD/SCIS 2003d). Konkrete neue Projekte scheinen sich jedoch nicht ergeben zu haben. Weitere Ideen wurden in dem Diskussionspapier *Migration and Security – the Role of SCIS* (ICMPD/SCIS 2003c) veröffentlicht. Ein Vorschlag darin befasst sich mit der Überprüfung von in der EU ansässigen Drittstaatenangehörigen.

Verification of data related to **current residents** originating from various source countries. This (re-)evaluation of the status of current residents, after their entry to the country of destination, is of increasing importance to concerned governments. [...] SCIS Information Requests would represent a practical and powerful tool for scrutinising the data previously provided on entry by the individual in question for completeness and accuracy, primarily but not only in case of a security concern. (ICMPD/SCIS 2003c: 1-2, Hervorhebung im Original)

Dieser Vorschlag einer ‚primär, aber nicht nur im Falle von Sicherheitsbedenken‘ anzuwendende Methode meint effektiv die Angaben von legal ansässigen Ausländern, die diese bei ihrer Einreise in der Vergangenheit gemacht haben, auf Verdacht hin, überprüfen zu lassen. Im Interview wehrte sich der für juristische Fragen zuständige Leiter des SCIS, diese Praxis als ‚*security checks*‘ zu beschreiben, und betonte, dass es sich nur um eine Idee in einem Diskussionspapier gehandelt habe (Interview Lanoue 2004). Es sind solche Vorschläge und die nicht zu leugnende Praxis, dass im Rahmen des SCIS Leute mit dem Ziel der Durchsetzung staatlicher Maßnahmen Informationen sammeln und Fragen stellen, die den immer wieder zurückgewiesenen Eindruck der Polizeiarbeit erwecken.

ZUSAMMENFASSUNG DER ZWEITEN PHASE

Die zweite Phase der Entwicklung des ICMPD brachte das ICMPD in das Zentrum europäischer Migrationspolitik: Es führte zahlreiche Forschungsprojekte zu den Problemen österreichischer und europäischer Migrationspolitik durch und betrieb beständig angewandte Forschung im Dienst der Mitgliedsstaaten; es kooperierte mit nahezu allen europäischen Staaten sowie Australien, Kanada und den USA; schloss Kooperationsverträge mit allen migrationsrelevanten internationalen Organisationen, u.a. IOM, UNHCR, ILO und Interpol ab. Es spielte im Rahmen des Budapest-Prozesses und durch eigene Ausbildungsprojekte eine wichtige Rolle bei der Vorbereitung der Osterweiterung und der Etablierung des Schengen-Regimes in Osteuropa und wirkte intensiv an der Bekämpfung irregulärer Migration durch

Südosteuropa mit. Schließlich etablierte das ICMPD mit dem SCIS ein innovatives Informationssystem mit Projekten in Bosnien, Kosovo und Sri Lanka.

Phase III – Konsolidierung und Neuorientierung (2003-2004)

Ich stelle einfach hier fest: die Organisation ICMPD, die natürlich sehr stark vom Generaldirektor, also vom Jonas Widgren, lebt – das ist unbestritten – jetzt langsam von der Pfadfinderphase in eine Konsolidierungsphase hineinkommt. Und langsam vielleicht dann auch erwachsen wird.

Gottfried Zürcher, heutiger Generaldirektor von ICMPD⁵²

Veränderungen in der europäische Migrationspolitik

Nur knapp 15 Jahre nach dem Fall des ‚Eisernen Vorhangs‘, der Europa trennte und Migration jahrzehntelang verhinderte, gab es in West- und Osteuropa, nach der vollzogenen ersten Runde der Osterweiterung, mit dem Schengen-Regime ein einheitliches System von Grenzkontrollen mit einer gemeinsamen Außengrenze. Mit der formal vergemeinschafteten Asyl- und Teilen der Migrationspolitik existiert heute ein Grad an Integration und Souveränitätsübertragung der Einzelstaaten an EU-Strukturen, der noch vor zehn Jahren undenkbar erschien – auch wenn weiterhin große nationale Besonderheiten bestehen bleiben. Die bilateralen Assoziierungsabkommen zwischen der EU, den westlichen GUS-Staaten und den meisten Mittelmeeranrainern, die Migrationskontrolle und Rückübernahmeabkommen als wichtige Elemente beinhalten, haben diese Länder – gemäß dem österreichischen Strategiepapier – in das europäische Migrationsregime eingebunden. Schließlich ist das Paradigma einer rein ‚defensiv‘ ausgerichteten Migrationspolitik, wie es noch bis Mitte der 1990er und vor allem in den Reformen der Asylsysteme Anfang des Jahrzehnts vorgeherrschte, durch die Durchsetzung eines ‚offensiven‘ Migrationsmanagements abgelöst worden.

Der Übergang von der zweiten zur dritten Entwicklungsphase wird durch die dritte Änderung des ICMPD-Vertrags markiert. Der Änderungsvertrag wurde am 25. Juni 2003 auf Rhodos unterzeichnet, wo am gleichen Tag die vierte Ministerkonferenz des Budapester Prozesses stattfand (Vertrag über die Dritte Änderung des ICMPD-Vertrags 2003). Mit diesem Staatsvertrag wurde die Befristung des ICMPD aufgehoben und die Aufnahme neuer Mitglieder erleichtert. Die Organisation ist nun auf eine langfristige Basis gestellt und diese Sicherheit ermöglicht es ihr, sich neu zu orientieren. Diese Neuorientierung wird in diesem Kapitel anhand von Abschnitten zu den Veränderungen in der Organisations- und Mitgliederstruktur, der geographischen Ausweitung des Aktivitätsbereichs und den Perspektiven der Organisation dargestellt.

⁵² Interview Zürcher 2004

Reorganisation und neue Mitglieder

Anfang 2002 initiierte der Lenkungsausschuss des ICMPD einen Diskussionsprozess zu den Zielen und der weiteren Entwicklung der Organisation. Es steht zu vermuten, dass für den Beginn dieser Umorientierung das absehbare Ende der Vertragslaufzeit des ICMPD und die EU-Osterweiterung eine Rolle spielten. Auf dem Treffen des Lenkungsausschusses in Bled, Slowenien, im September 2002 wurde ein nicht veröffentlichter Strategischer Entwicklungsplan diskutiert, der, so weit dies aus verschiedenen Hinweisen nachvollziehbar ist, drei wesentliche Elemente enthielt: erstens eine Neuausrichtung der Aktivitäten, zweitens eine interne Reorganisation und drittens das Bemühen um die Aufnahme neuer Mitgliedsländer (vgl. ICMPD 2004p: 3-5).

Die Neuausrichtung der Aktivitäten des ICMPD war weniger ein Politikwechsel als eine bewusste Schwerpunktsetzung. Im Änderungsvertrag vom Juni 2003 sind die inhaltlichen Schwerpunkte der Arbeit des ICMPD festgelegt (Vertrag über die Dritte Änderung des ICMPD-Vertrags 2003: 1). Das ICMPD soll:

1. zur Entwicklung von innovativen, umfassenden und international abgestimmten Lösungen für die Herausforderungen der Migration beitragen;
2. die Effizienz und Wirksamkeit des Migrationsmanagements der Staaten verbessern;
3. die regionale und internationale Zusammenarbeit zwischen Herkunfts-, Transit- und Zielländern in der Migrationspolitik fördern;
4. Strategien zur Bekämpfung aller Formen irregulärer Migration entwickeln;
5. die Einrichtung nachhaltiger und umfassender Systeme für geregelte Migration unterstützen;
6. den internationalen Austausch von Daten und Statistiken zu Migration vereinfachen.

In diesen sechs Punkten finden sich die wichtigsten Elemente europäischen Migrationsmanagements, wie es von Widgren und dem ICMPD vertreten wird. Bekämpfung irregulärer Migration durch Grenzkontrollen, Visapolitik und ‚Rückkehrpolitik‘ (Punkt 4), in Kombination mit der Einrichtung eines Regimes für reguläre Einwanderung (Punkt 5). Diesen beiden zentralen Strategien sind mit der Betonung von Effizienz (Punkt 2) und der Notwendigkeit internationaler Kooperation (Punkt 1 und 3) eher taktische Ziele an die Seite gestellt. Es ist bezeichnend, dass unter Punkt 6 die Frage der Statistiken besonders hervorgehoben wird, da der Mangel an vergleichbaren und verlässlichen Daten zu (irregulärer) Migration und Integration immer wieder als großes Hindernis für ein effizientes Management diskutiert wird.

Die *interne Reorganisation* trat im März 2003 in Kraft und betraf neben Fragen ökonomischer und administrativer Stringenz vor allem eine Neuaufteilung der Aktivitäten des ICMPD. Vier Abteilungen entstanden: Policy Development, Consultancy Services, Information Systems und Human and Financial Resources (ICMPD 2004p: 3).

Zur Zeit der Diskussion des Strategischen Entwicklungsplans im September 2002 hatte das ICMPD fünf Mitglieder (Schweiz, Österreich, Ungarn, Slowenien und Tschechien). Innerhalb der nächsten zwei Jahre gelang es, sechs neue Mitgliedsländer zu gewinnen: Schweden (November 2002), Bulgarien (April 2003), Portugal

(Frühsommer 2003), Polen (Dezember 2003) und Kroatien (Januar 2004). Die Slowakei wurde nach längeren Verhandlungen im Februar 2006 elftes Mitglied (ICMPD 2004p: 4).

Geographische Ausweitung

as ICMPD wurde 1993 mit dem Ziel gegründet, Politikentwicklung in Bezug auf die neuen Muster der Ost-West-Migration zu betreiben. Mit der vollzogenen ersten und absehbaren zweiten Runde der Osterweiterung und der langsamen Stabilisierung der Balkan-Region hat das ICMPD seine Ziele zu großen Teilen erreicht. Dieser Erfolg machte 2003/2004 eine, auch geographische, Neuorientierung notwendig, die sich an mehreren Projekten zeigte.

BUDAPESTER PROZESS

Mitte der 1990er spielte der Budapester Prozess eine große Rolle, weil es für hohe Beamte, ‚Praktiker‘ der Migrationspolitik und auch für Politiker aus Ost- und Westeuropa sonst wenig Gelegenheit gab, sich zu treffen. Mit der Osterweiterung und dem absehbaren Beitritt von Bulgarien und Rumänien stand der Budapester Prozess unter Legitimationsdruck (Interview Gehrke/Pluim 2004).

Seit dem 1. März 2004 fördert die Europäische Kommission unter dem Programm der High Level Working Group (HLWG) eine Ausweitung des Prozesses auf alle GUS-Staaten. Zum einen bedeutet dies eine Einbindung aller ehemaligen Sowjetrepubliken, die bis dato noch nicht Mitglieder waren, in die Strukturen des Prozesses. Zum anderen gehört dazu die Etablierung eines Forums, in dem Beamte und Politiker aus den GUS-Staaten unter sich einen Kooperationsprozess in Gang setzen sollen. Klares Ziel der Erweiterung ist die Einbindung der GUS als Herkunfts- und Transitregion für Flüchtlinge und ‚illegale‘ MigrantInnen in das europäische Regime der Migrationskontrolle (Interview Alexandrova 2004). Seit 2004 hat sich das ICMPD weiterhin als Sekretariat des Budapester Prozesses an der Ausweitung des europäischen Migrationsregimes in die GUS-Region und damit nach Zentralasien beteiligt

Eine weitere Neuerung stellt die Zusammenarbeit zwischen dem Budapester Prozess und dem Bali Prozess dar. Der Bali Prozess ist ein dem Budapester Prozess vergleichbares Forum informeller Zusammenarbeit der Migrationspolitik im asiatischen Raum, an dem sich 42 Staaten zwischen Irak und Neuseeland beteiligen (Interview Widgren 2004; vgl. Bali Prozess 2004).

Ein weiteres Projekt ist eine Studie über das australischen Asylsystem im Vergleich mit dem der USA, Kanadas und sechs europäischer Staaten, die von der australischen Regierung finanziert und seit Beginn 2003 vom ICPMD bearbeitet wird. Damit hat die Organisation zum ersten Mal einen außereuropäischen Staat für die Finanzierung eines eigenen Projekts gewinnen können (ICMPD 2004p: 11).

DIALOGUE ON MEDITERRANEAN TRANSIT MIGRATION (MTM)

Der Mittelmeerraum zählt für die europäischen Regierungen neben Südosteuropa zu den problematischen Regionen und ist seit 2005 ins Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt. Jedes Jahr ertrinken Tausende von Flüchtlingen und MigrantInnen im Mittelmeer, bei dem Versuch, mit Booten Europa zu erreichen (vgl. Widgren 2002b: 156). Im österreichischen Strategiepapier gehören die südlichen und östlichen Mittelmeeranrainer denn auch zum dritten konzentrischen Kreis, der durch enge wirtschaftliche Kooperation und Assoziierungsverträge an die EU gebunden werden soll, um als äußerer Ring irreguläre Migration in die EU zu verhindern (vgl. European Council 1998; Müller 2000). Der *Dialogue on Mediterranean Transit Migration* (MTM) wurde 2002/2003 vom ICMPD im Rahmen eines von der Europäischen Kommission geförderten Projekts mit der klaren Maßgabe vorbereitet, ein dem Budapest Prozess ähnliches Forum für den Mittelmeerraum zu schaffen.

Ziel ist erstens eine operative Zusammenarbeit bei Grenzkontrolle und Informationsaustausch zur unmittelbaren Bekämpfung irregulärer Migration. Zum zweiten geht es um eine mittel- und langfristige Kooperation im Migrationsbereich, in der Rückübernahme, Abschiebungen, Visa, Menschenhandel und Entwicklungspolitik eine Rolle spielen sollen. MTM wird dabei als informelles und flexibles Instrument gesehen, um die bereits bestehenden Kooperationsforen, vor allem die *European Mediterranean Partnership* (Barcelona Prozess), zu unterstützen. Am Prozess beteiligen sich sowohl die Nicht-EU-Staaten Ägypten, Libanon, Libyen, Marokko, Syrien, Tunesien und Türkei als auch die (heutigen) EU-Mitglieder Spanien, Frankreich, Italien, Griechenland, Malta und Zypern, außerdem die Schweiz und Norwegen (damit sind Israel und die Balkan-Staaten die einzig fehlenden Anrainer). Neben Beamten aus den Innen- und Außenministerien der Teilnehmerstaaten sind auch Vertreter von Geheimdiensten und Entwicklungsagenturen beteiligt. Die Arabische Liga, UNHCR und die EU-Kommission entsenden Beobachter, und Interpol hat mehrfach seine Unterstützung dieser neuen Initiative bekräftigt (ICMPD 2004p: 8-9; 2004q).

Der MTM-Dialog fokussiert dabei auf zwei Bereiche. Erstens eine kurzfristige Verbesserung in operativen Fragen zur Bekämpfung irregulärer Migration, zweitens eine langfristige Kooperation, um die Ursachen irregulärer Migration durch Entwicklungszusammenarbeit zu verändern. Zwischen 2003 und 2006 haben acht Konferenzen und Treffen stattgefunden, deren Abschlussdokumente von ICMPD als Sekretariat des MTM veröffentlicht wurden. In der ersten explorativen Phase gab es Treffen in Malta, Februar 2003 (MTM 2003a) und im Juni 2003 in Alexandria (MTM 2003b). Seit dem sich MTM erfolgreich weiterentwickelt und ist, laut ICMPD, von der Explorativphase (2002/2003) in die Konsolidierungsphase (2004/2005) und in die Projektphase (2006/2007) übergegangen (ICMPD 2007d). Das MTM ist als wichtiger und vorbereitender Teil der Umorientierung des europäischen Migrationsregimes nach der realisierten Osterweiterung und der langsamen Stabilisierung Osteuropas zu sehen.

GLOBALISIERUNG DES MIGRATIONSREGIMES

Seit einigen Jahren gibt es vermehrte Initiativen, die internationale Kooperation nicht nur regional zu organisieren, sondern eine globale Zusammenarbeit in Migrationsfragen zu etablieren. Erste Anläufe für ein solches Projekt gab es auf der UN-Weltbevölkerungskonferenz 1994 in Kairo. Auch wenn die Konferenz in diesem Bereich keine direkten Ergebnisse hatte, bildete sie einen Ausgangspunkt. Im Juni 2001 veranstaltete die Regierung der Schweiz „als Ersatz dafür, und das ist ein sehr ernsthaftes Projekt“ (Interview Widgren 2004), ein internationales Symposium, das unter dem Namen *Berner Initiative* geführt wird. Ziel dieses Projekts ist es, einen globalen, staatlichen Dialog-Prozess in Gang zu setzen, der zu gemeinsamen Rahmenprinzipien und einem Konsens über grundsätzliche Fragen der Migrationspolitik führen soll. In den ersten Jahren dieses Prozesses war ICMPD das Sekretariat, das von IOM jedoch „sehr geschwind übernommen“ (ebd.) wurde, da eine globale Organisation nötig war. ICMPD ist jedoch weiterhin in der Steuergruppe vertreten und hat über sein „Hauptmitglied“ die Schweiz beste informelle Kontakte (ebd.). (vgl. Hofmann et al. 2004: 112-113; Drehscheibe 2003).

Schließlich ist die *Global Commission on International Migration* (GCIM) zu nennen. Sie wurde von UN-Generalsekretär Kofi Annan 2003 mit dem Ziel initiiert, auf Basis der Ergebnisse der Berner Initiative und regionaler Prozesse Mängel in der Migrationspolitik von Staaten und anderen Akteuren aufzuzeigen und praktische Vorschläge für die ‚Governance‘ internationaler Migration zu machen. Die Kommission wurde bewusst außerhalb des UN-Rahmens eingerichtet, um ‚Unabhängigkeit‘ zu gewährleisten. Sie besteht aus 15 nach regionalen und beruflichen Kriterien ausgesuchten Experten, unter ihnen Rita Süssmuth, die Mitte 2005 einen Endbericht vorlegten. Widgren nahm im Januar 2004 als Experte an einer offiziellen Anhörung der Kommission teil. Darüber hinaus besteht eine enge informelle Zusammenarbeit zwischen GCIM und ICMPD, weil die Schweiz und Schweden, wichtige Mitglieder des ICMPD, Hauptorganisatoren der Kommission sind und einer der Vorsitzenden ein ehemaliger schwedischer Staatssekretär und „alter Freund“ (Interview Widgren 2004) von Widgren ist (vgl. Hofmann et al. 2004: 113-114).

Im Anschluss an die GCIM kam es zur Etablierung weiterer globaler Foren zur Migrationspolitik. Vor allem zu nennen, sind hier der zwischenstaatliche High Level Dialogue innerhalb des UN-Systems und die Global Migration Group, ein migrationspolitisches Koordinationsforum zehn großer internationaler Organisationen (u.a. Weltbank, UNDP, UNHCR und IOM). Erst in den Anfängen steckend, zeigt sich hier jedoch eine neue Qualität globaler Kooperation in Migrationsfragen (IOM 2007a, 2007b). Wegen sehr unterschiedlicher Interessen und der Zurückhaltung der Staaten, ihre Migrationspolitik durch internationale Abkommen festzulegen, wird es wahrscheinlich jedoch noch Jahrzehnte dauern, bis solche Initiativen zu einem globalen, verbindlicheren Regime für Migration führen (Interview Widgren 2004).

Perspektiven des ICMPD

Der Untersuchungszeitraum dieser Studie endet Mitte 2004. Bis zum Jahr 2007 konnte das ICMPD seine erfolgreiche Entwicklung fortsetzen. Auf der Internetpräsenz icmpd.org sind zahlreiche Projekte der letzten drei Jahre wie auch für die Zukunft dokumentiert. Dem ICMPD ist es offensichtlich gelungen, sich den Veränderungen und wechselnden Schwerpunkten in der europäischen Migrationspolitik anzupassen. Mit der Ausweitung des Budapester Prozesses nach Zentralasien und dem MTM-Prozess im Mittelmeerraum ist das ICMPD in den Schwerpunktregionen der Expansion des europäischer Migrationsregimes präsent.

Da die ‚Herausforderung‘ der Migration für die europäischen Staaten trotz des erreichten Grads der Migrationskontrolle nicht nachlassen wird, solange ihre Ursachen fortbestehen, ist mit einer kontinuierlichen Fortentwicklung des ICMPD zu rechnen. Es steht zu erwarten, dass die Bedeutung des ICMPD und seine Größe an Budget und MitarbeiterInnen in Zukunft weiter stabil bleiben oder zunehmen werden. Eine dramatische Veränderung ist nicht abzusehen, so dass das ICMPD ein sehr wichtiger, aber im Hintergrund der europäischen Migrationspolitik agierender Akteur bleiben wird.

Zwischenschritt – Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Wenn das Bild auftauchen sollte, dass wir, sagen wir, irgendwo *zero immigration* oder eine Rauswerferorganisation wären, also eine Rausschmissorganisation und eigentlich eine Abschottungspolitik machen ... erst einmal würde es nicht stimmen und dann müssten wir fragen: ‚Durch was haben wir dieses Image überhaupt geschaffen?‘

Gottfried Zürcher, Generaldirektor von ICMPD⁵³

Ziel dieses Zwischenschrittes ist es, die Ergebnisse der vorangegangenen Kapitel zusammenzufassen, aus der Vielzahl der Projekte und Details zu abstrahieren und die wichtigsten Elemente von Praxis und Programmatik des ICMPD verdichtend herauszuarbeiten.⁵⁴ Abschließend wird eine Einschätzung der Bedeutung des ICMPD für das europäische Migrationsregime vorgenommen. Dieser Zusammenfassung stellt somit eine vorläufige Beantwortung der ersten Fragestellung der Studie dar: *Welche Praxis, Programmatik und Bedeutung hat das ICMPD?* Weil dieser Abschnitt gleichzeitig eine Scharnierfunktion erfüllt und zwischen der empirischen Beschreibung des ersten Teils und der theoretischen Interpretation ihrer Ergebnisse im zweiten vermitteln soll, bildet er als Zwischenschritt einen eigenständigen Teil der Untersuchung.

Leitmotive des ICMPD

Um mit einer zusammenfassenden Charakterisierung des ICMPD zu beginnen, bietet es sich an, davon auszugehen, was die Organisation nicht ist, genauer, in welcher Form sie sich von anderen internationalen Organisationen wie IOM und UNHCR abgrenzt. Es ist hierbei nicht relevant, ob die Beschreibung der anderen Organisationen durch das ICMPD zutreffend ist, denn es geht um das aus der Abgrenzung herausscheinende Selbstverständnis.

Der heutige Generaldirektor des ICMPD Zürcher meinte 2004, ICMPD habe ein anderes Verständnis von Migrationsmanagement als IOM. Während IOM einen ‚*top-down-Ansatz*‘ habe, bei dem man „unter Kosteneffizienz und Effektivität einfach Migrationströme quasi von oben her als Akteur lenkt“ (Interview Zürcher 2004), sehe ICMPD, dass die Fähigkeit der Staaten zur Kontrolle von Migration begrenzt ist und eher nachgelassen hat. ICMPD sehe die mit Migration verbundenen Dilemmata und Widersprüche und wolle den Staaten helfen, damit umzugehen (ebd.). Widersprüche wie die Unterscheidung, ob ein Asylbewerber verfolgt oder

⁵³ Interview Zürcher 2004

⁵⁴ Abstraktion steht lateinisch für ‚abziehen‘. Deshalb ist bei der Abstraktion von der im Detail beschriebenen, empirischen Ebene, darauf zu achten, dass dieses Lösen vom Konkreten, sich durch einen Erkenntnisgewinn rechtfertigt.

nicht-verfolgt ist, müssten ausgehalten werden (ebd.). Zudem sei IOM eine amerikanisch dominierte Organisation (Interview Widgren 2004).

Die Abgrenzung gegen UNHCR ergibt sich teilweise aus der Geschichte des ICMPD. Die IGC als indirekte Vorgängerorganisation des ICMPD sind aus der Unzufriedenheit der Geberländer des UNHCR entstanden, die sich über ihre grundsätzlichen Ziele in der Migrations- und Flüchtlingspolitik verständigen wollten (Interview Zürcher 2004; Interview Widgren 2004). Entscheidender Streitpunkt scheint die Frage der Abschiebungen auch unter Zwang zu sein, bei der sich ICMPD und UNHCR in den 1990er an „entgegengesetzten Polen“ (Interview Gehrke/Pluim 2004) befunden haben. Während UNHCR Zwangsmaßnahmen ablehnte, solange das Asylsystem ‚Schwächen‘ hat, legte ICMPD von Beginn an darauf Wert, dass Zwangsmaßnahmen unvermeidlich seien. Die Position des UNHCR, die sich auch aus seinem Mandat für Flüchtlingsschutz ergebe, habe sich jedoch gewandelt und die Zusammenarbeit sei heute „positiv“ und „sehr zufriedenstellend“ (ebd.).

Konstitutiv für das ICMPD ist sein Selbstverständnis als Dienstleistungsorganisation für die europäischen Staaten, deren Primat immer wieder betont wird. Dies mag auch damit zu tun haben, dass Widgren und auch der heutige Generaldirektor Zürcher lange für die Regierungen Schwedens und der Schweiz gearbeitet haben. ICMPD betont, kein Mandat für die eigenständige Verfolgung von Zielen zu haben, sondern die Staaten „bei der Erfüllung ihrer staatlichen Aufgaben“ (Interview Zürcher 2004) zu unterstützen.⁵⁵ Dabei sieht das ICMPD nationalstaatliche Souveränität nicht als Selbstzweck oder etwas Absolutes an. Die Organisation setzt sich stark für die Vergemeinschaftung aller Bereiche der Migrationspolitik ein, denn sie vertrete eine „europäische Philosophie“ (Interview Widgren 2004), und „ideologisch sind wir europäische Fundamentalisten“ (ebd.). Es wird Wert darauf gelegt, dass das ICMPD „eine europäische, keine amerikanische, sondern eine europäische Organisation ist“ (Interview Zürcher 2004). Auch ein globales Regime für Migration, wie es von der Global Commission oder der Berner Initiative vorbereitet wird, und das ebenfalls staatliche Politik festlegen würde, wird von ihnen unterstützt.

Die Arbeitsweise von ICMPD ist in großen Teilen informell, was als Stärke und Vorteil präsentiert wird. Informalität bedeutet hier, dass in Verhandlungen im Budapestener Prozess oder bei MTM schneller und offener gearbeitet werden kann. Informelle Prozesse, zu denen auch die Beratung der Mitgliedsstaaten zählt, bereiten formelle Entscheidungen vor. Dieses informelle Vorgehen meint jedoch weniger den Versuch, untergründig Einfluss zu nehmen, etwa einer Lobbygruppe vergleichbar, sondern ICMPD möchte informell die Entscheidungen und inhaltlichen Vorgaben der Regierungen stützen.⁵⁶ ICMPD wirkt auf diese Weise im Hintergrund

⁵⁵ Obwohl das ICMPD sich sehr auf Staaten fixiert, zeigen Beispiele, dass es auch der Kooperation mit Privatfirmen nicht abgeneigt ist. Erstens ist dies eine Rede von Jonas Widgren im Mai 2001, wo er die große Bedeutung der Wirtschaft für Anwerbung von Arbeitsmigranten, migrationshemmende Entwicklungspolitik und den Aufbau der Grenzkontrollen ‚zwischen Ural und dem Maghreb‘ hervorhebt (Widgren 2001a: 1). Zweitens findet sich im Tätigkeitsbericht 2003 ein kleiner Hinweis auf eine Kooperation mit privaten Organisationen in der Politikberatung (ICMPD 2004p: 12). Es wird nicht offengelegt, welche Institutionen das sind, aber ein Beispiel für eine Privatfirma, die Politikberatung und Unterstützung im Migrationsbereich betreibt, ist *Eurasylum Ltd.* (www.eurasylum.org).

⁵⁶ Im Kapitel *Informalisierung der Migrationspolitik* wird auf dieses Problem genauer eingegangen.

und ist vergleichsweise unbekannt. Dies ist „teilweise eine bewusste Wahl“ (Interview Gehrke/Pluim 2004), da man wenig Wert auf PR lege und „nicht so auf Kameras aus“ (ebd.) sei, denn die machen die Arbeit auch „schwieriger“ (ebd.).

Programmatik des ICMPD

Hat das ICMPD eine eigene Programmatik?

Hat das ICMPD eine eigene Programmatik? Von Programmatik zu sprechen ist nicht unproblematisch. Das ICMPD ist eine intergouvernementale Organisation, die sowohl in ihrer Selbstdarstellung als auch in den geführten Interviews immer wieder betont, eine Dienstleistungsorganisation zu sein:

Und ich denke, es ist absolut frivol, wenn internationale Organisationen kommen und sagen: ‚Wir sagen Euch nun von top-down, was ihr zu tun habt! Wie ihr glücklich werden könnt.‘ Das finde ich einfach absolut, absolut inakzeptabel! – für die internationale Organisation. Was wir tun und was wir auch versuchen tagtäglich umzusetzen, auch mit unseren Mitarbeitern: wir sind ein Dienstleistungsunternehmen. Wir haben nicht dem Staat hineinzureden, welche politischen Zielsetzungen und was sie gefälligst zu entscheiden haben, sondern wir unterstützen die Staaten in diesem Prozess. (Interview Zürcher 2004)

Auf einer formalen Ebene gibt es also keine eigene Position des ICMPD. Obgleich ICMPD keine eigene Position in seiner Arbeit sehen will, hat es doch eine eigene Agenda und setzt diese indirekt durch. Es ist offensichtlich, dass eine Institution, zu deren zentralen Aufgaben Politikberatung, Politikentwicklung und die inhaltliche Vorbereitung zwischenstaatlicher Verhandlungen zählen, ohne eine eigene Analyse der Situation und eine klare Position zur möglichen Strategie nicht arbeiten kann. Eine Institution in dieser Position ohne einen differenzierten Ansatz in der Migrationspolitik wäre schlicht nutzlos. Am deutlichsten wird dieser Ansatz in den Reden Jonas Widgrens. Zwar stellt er in einer Rede im Oktober 1998 einmal exemplarisch fest, „dass ich hier ganz persönlich rede und nicht einen formellen ICMPD-Standpunkt vertrete“ (Widgren 1998b: 1), doch geht es gerade um den informellen ICMPD-Standpunkt. Dieser Standpunkt existiert und fließt mehr oder weniger indirekt in die Arbeit der Organisation ein. Trotz der geschilderten Problematik, ist es mithin möglich und nötig, von einer Programmatik des ICMPD zu sprechen und diese herauszuarbeiten. Da Widgren als Gründer und Direktor eine sehr zentrale Stellung innerhalb des ICMPD innehatte, ist die Rekonstruktion dieses informellen Standpunkts unter anderem über seine Reden und Publikationen möglich.

Migrationskontrolle und Bekämpfung irregulärer Migration

Ausgehend von diesen Leitmotiven und der detaillierten Beschreibung der Aktivitäten des ICMPD in den vorangegangenen Kapiteln, lässt sich die Programmatik des ICMPD zusammenfassen. Prinzipiell hat das ICMPD einen ‚positiven‘ Ansatz zur Migration: „Die absolute, langfristige Zielsetzung ist natürlich Freizügigkeit“ (Interview Widgren 2004). Doch um Freizügigkeit zu ermöglichen, bedarf es einer strikten Migrationskontrolle.⁵⁷ Diese umfasst alle Maßnahmen, die der Überwachung, Prüfung und Abwehr unerwünschter Migration dienen. Ihr wichtigstes Feld ist die Bekämpfung irregulärer Migration. Wenn man diese nicht verhindert, wird man zum „Totengräber der Genfer Konvention, denn dann wird man sie abschaffen“ (Interview Zürcher 2004). Es geht darum, die Akzeptanz für den Flüchtlingsschutz zu erhalten. Wenn man keinen Unterschied mehr machen kann „zwischen einem Genfer Konventionsflüchtling, der wirklich seinen Status kriegt und jemandem, der ihn nicht bekommen hat“ (Interview Gehrke/Pluim 2004), und beide bleiben können, wird die Akzeptanz für den Flüchtlingsschutz schwinden.

Migrationskontrolle hat mehrere Elemente:⁵⁸ Dazu gehören die Aufrüstung der Grenzen und die Zusammenarbeit der Grenzpolizeien, wie es im Konzept des *Integrated Border Management* entwickelt wurde. ICMPD hat sich sowohl in Mittel- und Osteuropa im Rahmen des Budapester Prozesses und der Ausbildungsprogramme zu den Schengen-Acquis als auch durch Projekte in Bosnien, Kroatien, Mazedonien und Albanien am Grenzausbau in Südosteuropa beteiligt. Eine zweite Strategie zielt auf die Bekämpfung von Menschenhandel und Menschenschmuggel. Obwohl zwischen Menschenhandel und Menschenschmuggel unterschieden wird, werden beide stets in einem Atemzug genannt, ohne den qualitativen Unterschied zwischen Trafficking, einem dem Sklavenhandel vergleichbaren Verbrechen, und ‚Menschenschmuggel‘, einer ohne Zweifel gefährlichen und überteuerten kommerziellen Fluchthilfe zu verdeutlichen. ICMPD hat eine wichtige Studie zur Verbindung von organisierter Kriminalität und ‚illegaler‘ Migration vorgelegt (ICMPD 1999) und sich an den Diskussion zum Anti-Trafficking-Protokoll der UN-Konferenz gegen organisierte Kriminalität 2000 in Palermo beteiligt (vgl. ICMPD o.J.). Auch Entwicklungspolitik gilt als wichtiges Instrument, da so die Lage im Ausgangsland verbessert werden kann.

Die wichtigste Komponente der Bekämpfung irregulärer Migration und geradezu die das ICMPD definierende Strategie ist eine ‚konsequente Rückkehrpolitik‘ (vgl. Widgren 1999b). Darunter fallen freiwillige Rückkehr und zwangsweise Abschiebungen. Allerdings geht das eine nicht ohne das andere: „Wenn es nicht die Peitsche gibt, dann hilft das Zuckerbrot nicht. [...]. Solange eine Alternative zur Rückkehr besteht, nämlich Bleiben, und auch das illegale, hilft Rückkehr, helfen also

⁵⁷ “A policy for increased and planned immigration presupposes a rethinking on asylum. What hinders a debate on increased immigration is the incapability of European enlightened constituencies to think broadly on protection of refugees. [...] All common systems for orderly and increased immigration to Europe presupposes a refined legislation on whom to let in and whom to let out.” (Widgren 2003a: 1-2)

⁵⁸ Für eine Übersicht der Projekte und Maßnahmen des ICMPD zur Migrationskontrolle sowie den folgenden Themen, siehe die Sektion „Our Work“ / „Topcis“ auf der Website des ICMPD (www.icmpd.org).

auch freiwillige Rückkehrprogramme im Grunde nicht“ (Interview Gehrke/Pluim 2004).⁵⁹ Die Bedeutung für das ICMPD wird im folgenden Zitat deutlich:

Wenn man sagt, ICMPD, sie sind zu wenig humanitär, weil man auch klar sagt: es braucht auch Rückkehr, dann muss ich sagen: ‚Ok, das ist in der Tat so.‘ Also, das ist gut so. Dann bin ich zufrieden. Klar, es braucht Rückkehr. Es braucht auch Zwangsmaßnahmen. Und es braucht ein Grenzmanagement. Ich denke, auch in Zukunft wird man das brauchen. Also man muss es effizienter und effektiver gestalten, so, das sehen wir auch ein. (Interview Zürcher 2004)

Um Rückkehr effektiv zu machen, muss Migrationspolitik zum integralen Bestandteil von Außenpolitik werden – vor allem mit dem Ziel Rückübernahmeabkommen mit Transit- und Herkunftsländern abzuschließen. Diese Ausweitung auf Außenpolitik, wie sie auch im österreichischen Strategiepapier gefordert wurde, wird von ICMPD unterstützt. Ein Großteil der Aktivitäten des ICMPD richtet sich auf diesen Punkt: zahlreiche Forschungsprogramme, das gesamte SCIS-Projekt und die Aktivitäten im Budapester Prozess, der Rückübernahmeabkommen mit Herkunfts- und Transitländern vorbereitet. Ein weiterer Aspekt der Migrationskontrolle ist die Verbindung von Migration und Sicherheit, wobei das ICMPD kein Problem damit hat, sich mit dieser „schmutzigen Schnittstelle“ (Interview Zürcher 2004) zu beschäftigen. Entsprechende Initiativen gab es zum Beispiel mit dem erwähnten SCIS-Diskussionspapier zu diesem Thema (ICMPD/SCIS 2003c) und einer Sonderkonferenz der Budapester Gruppe zur Rolle von Migrationskontrolle im Kampf gegen den Terrorismus (Budapest Group 2002b).

Asylrecht und Flüchtlingsschutz

Irreguläre Migration soll bekämpft werden, um reguläre zu ermöglichen. Das bezieht sich zunächst darauf, dass „wirklich Verfolgte zu ihrem Schutz kommen – dafür ist die Genfer Konvention da.“ (Interview Zürcher 2004) Das Asylrecht wird also von ICMPD nicht in Frage gestellt – im Gegenteil, irreguläre Migration wird bekämpft, um es zu sichern. Auch wandte sich Widgren in diesem Detail gegen das österreichische Strategiepapier, das eine Abschaffung des individuellen Rechts auf Asyl vorgeschlagen hatte. Doch die tatsächliche Position, die sich in den Projekten und Dokumenten zeigt, zeichnet ein kompliziertes Bild. Widgren hat mehrfach die Einrichtung ‚regionaler Fluchtalternativen‘ unterstützt, in denen Flüchtlinge nahe der Krisenregion untergebracht und ihre Asylanträge geprüft werden sollen (Widgren 2003: 1-2). Vorrangiges Ziel dieser Lager ist jedoch die Senkung der Zahl

⁵⁹ Ein Beispiel für die Verbindung von Freiwilligkeit und Zwang ist das folgende Zitat aus einem Protokoll des MTM-Projekts: “During the open, active and constructive discussion that followed between the seven Arab partner countries and the European countries, the recently initiated pilot project *on voluntary return of detained migrants*, implemented together by Lebanon, United Kingdom and ICMPD, was welcomed as a tangible contribution towards a comprehensive migration policy concentrating on the special position of the transit countries.” (MTM 2004: 2, Hervorhebung von mir, F.G.).

der Flüchtlinge in Europa.⁶⁰ Darüber hinaus wird es im Zuge der Aufrüstung der europäischen Grenzen durch das Integrated Border Management und ähnliche Projekte für Flüchtlinge nahezu unmöglich gemacht, überhaupt legal einen Asylantrag zu stellen. Das System ‚sicherer Drittstaaten‘, ‚sicherer Herkunftsländer‘ und der ‚carrier sanctions‘, das von Widgren in seiner IGC-Zeit mitentwickelt wurde, bedingt eine extrem restriktive Auslegung des Flüchtlingsbegriffs. Entsprechend ist die Betonung der ‚konsequenten‘ Abschiebung irregulärer MigrantInnen vor allem gegen Flüchtlinge gerichtet, deren Anträge durch diese Regelungen und ihre strikte Auslegung nicht gedeckt sind. Neben zahlreichen Studien und der Publikation von Berichten zu verschiedenen Asylkonferenzen war das SCIS das Hauptinstrument des ICMPD zur Unterstützung der europäischen Asylpolitik.

Die MitarbeiterInnen des ICMPD sind sich zwar der Widerspruchs zwischen dem Anliegen des Flüchtlingsschutzes und einer restriktiven Migrationspolitik bewusst und betonen, dass man „den Königsweg natürlich ständig suchen“ (Interview Zürcher 2004) muss, doch liegt der Schwerpunkt klar auf dem restriktiven Element. Hier wird der Gegensatz zum UNHCR als dem ‚entgegengesetzten Pol‘ noch einmal deutlich.

Migrationssteuerung und Einwanderungspolitik

Es gilt jedoch auch anzuerkennen, dass das ICMPD mit seiner Feststellung recht hat, dass nicht alle Menschen, die Asylanträge in Westeuropa stellen, Flüchtlinge im Sinne der Genfer Konvention sind. Für viele ist das Migrationsprojekt ein Versuch, die individuelle Lage für sich und die eigene Familie zu verbessern und der Perspektivlosigkeit im Herkunftsland zu entkommen. Da das ICMPD und die europäischen Regierungen dies nicht als legitim anerkennen, ist ihrer restriktive Kontrollpolitik durchaus konsequent.

Das Element der Migrationspolitik, welches das ICMPD von den meisten Akteuren unterscheidet, ist jedoch die Forderung nach einer drastischen Erhöhung der Einwanderung: „Of course we have in Europe to raise the present intake level from one to some five million a year. Our inward-biased attitude to all this is detrimental to all concerned“ (Widgren 2000: 143). Widgren fährt fort, dass dies wegen der Arbeitslosigkeit, der noch zu niedrigen Beschäftigungsquote von Frauen, der Osterweiterung und der in Europa lebenden Drittstaatenangehörigen wie Algerier und Türken nicht jetzt (im Jahr 2000) geschehen kann. „But then, in 2006-2010, dear EU leaders, following an in-depth democratic debate in the five-doubling of immigration levels in our own interest, do really raise the levels, on the basis of a North-American-like slot system“ (ebd.).⁶¹ Die Erhöhung der Einwanderung nach Europa soll sich an dessen demographischen und ökonomischen Interessen orientieren und

⁶⁰ “More refugees in need of protection should be brought to Europe, but asylum-screening, aiming at sorting out the protection-deserving from the non-protection-deserving may partly take place close to the refugee-producing regions, with full protection safeguards.” (Widgren 2003: 1-2)

⁶¹ Zum Einwanderungssystemen der USA siehe www.usaimmigrationssupport.org Kritisch zur Einwanderungspolitik Kanadas Bauder 2003a.

je nach Situation flexibel gehandhabt werden können. Sowohl die Höhe der Einwanderung als auch die Auswahl der MigrantInnen ist dabei am Arbeitsmarkt orientiert: „Es müssen ökonomische Kriterien sein.“ (Interview Widgren 2004) Ähnlich wie mit der Asylmigration ist jedoch die Grundbedingung erhöhter legaler Einwanderung die Bekämpfung der irregulären Migration. Ohne restriktive und erfolgreiche Kontrolle von Migrationsbewegungen findet erhöhte legale Einwanderung keine Akzeptanz und ist politisch nicht durchsetzbar. Dieser Ansatz lässt sich mit dem Konzept der *regulierten Offenheit* (vgl. Gosh 2000: 25) zusammenfassen, das zugleich den ersten theoretischen Begriff zur Analyse des Migrationsmanagement bildet.

Moderne Integrationspolitik

Die Form, wie Widgren mit Einwanderungszahlen jonglierte, von bis zu 10 und 13 Millionen jährlich ist an anderer Stelle die Rede (Widgren 2001b: 10-11), zeigt, dass für ihn Argumente ethnischer oder nationaler Homogenität nicht sehr relevant waren. Statt dessen verband er die Forderungen nach mehr Einwanderung mit einem modernen und im Vergleich zu konservativen Assimilationsvorstellungen progressiven Integrationskonzept (vgl. Widgren 1990: 765). Mitte der 1970er war Widgren an der Ausarbeitung einer neuen schwedischen Integrationspolitik beteiligt, die rechtliche und soziale Gleichheit mit kultureller Wahlfreiheit verband (Hammar 2004: 17). Jedoch bewertete er diese Politik später als einen Fehlschlag: „Let’s be plain. Integration takes place on and via the labour market. It is at this defining place that the success and failure of ‚integration‘ in modern societies can most clearly be seen.“ (Widgren 2004a). Der Integrationsansatz des ICMPD ist in dem Sinne ein ‚moderner‘, als er konservative Muster ethno-nationaler Homogenität überwindet und mit der aktuellen Integrationsdebatte übereinstimmt, die die hohe Bedeutung des Arbeitsmarktes und der Sprachkompetenz für ‚gelungene‘ Integration betont. Integrationspolitik ist kein Schwerpunkt des ICMPD, das mehr „an Migrationssteuerung als über MigrantInnen“ (Interview Widgren 2004) arbeitet. Es hat jedoch stets Projekte zu diesem Thema gegeben, etwa der österreichische Migrations- und Integrationsbericht und das Integrationsportal des ÖFM. Es gibt aber einen positiven Trend, da die Mitgliedsstaaten selbst mehr an Integration interessiert sind.

Multilaterales Migrationregime – europäisch und global

Es geht dem ICMPD jedoch nicht nur um eine Erhöhung der Zahl der Einwanderer, sondern um die Schaffung eines umfassenden Regimes für geordnete Migration, in dem alle Aspekte der Migrationspolitik, von Grenzmanagement über Asyl und Arbeitsmigration bis zur Rückkehrpolitik, zusammengefasst werden. Ein solches Regime zählte zu Widgrens wichtigsten politischen Zielen. Nicht zufällig ist die von seinen Mitarbeitern beim ICMPD herausgegebene Festschrift zu seinem 60. Geburt-

stag betitelt: *Towards a Multilateral Migration Regime* (ICMPD 2004d). Bis jedoch Einwanderungspolitik auf europäischer Ebene gesteuert und ein solches Regime begründet werden kann, werden nach Einschätzung verschiedener Mitarbeiter noch Jahrzehnte vergehen (vgl. Interview Widgren 2004). Dies gilt um so mehr für ein globales Migrationsregime wie die von Widgren vorgeschlagene *World Architecture on the Movements of People* (WAMP) (Widgren 2000: 143). Es ist hervorzuheben, dass dieses Projekt eines europäischen und später globalen Regimes ein entscheidender Bestandteil des Migrationsmanagementskonzepts von ICMPD darstellt. All die einzelnen Maßnahmen und Instrumente, von Migrationskontrolle über Asylpolitik zu Einwanderungspolitik, hat es bereits früher gegeben. Das Besondere ist, sie in einem umfassenden Regime zu verbinden, in dem einzelnen Elemente aufeinander abstimmt und integriert sind, „alles hängt zusammen“ (Interview Widgren 2004). Insofern kann das Migrationsmanagement des ICMPD als eine *technokratische Vision* beschrieben werden.⁶²

Bedeutung des ICMPD

Um die erste Fragestellung zu beantworten, bleibt es, die Bedeutung des ICMPD im Sinne seiner relativen Wichtigkeit und zentralen Funktion im europäischen Migrationsregime zu bestimmen. Drei Punkte sind hierfür entscheidend.

Anhand der in der Einleitung zitierten Einschätzung, dass dem ICMPD eine „zentrale Rolle in der Erfassung, Auswertung und Zerschlagung von internationalen Flüchtlingsströmen und Fluchtrouten“ (Plattform 2001) zukomme, lässt sich zusammenfassen, welche Bedeutung die Organisation hat – und welche nicht. Insgesamt erweist sich diese Bewertung als falsch. Weder hat sich das ICMPD als relativ kleine Organisation mit nur wenigen Mitarbeitern außerhalb von Wien *zentral* an der Erfassung und Ausforschung von Fluchtwegen befasst, noch hat es tatsächlich an ihrer Zerschlagung mehr als am Rande mitgewirkt. Eine zentrale Rolle in diesen Elementen des Regimes kann ihm nicht zugesprochen werden. Statt investigativer Ausforschung und operativer Zerschlagung liegt seine Bedeutung im politischen Einfluss durch informelle Politikberatung zu allen Facetten des Migrationsmanagements und der Koordination zwischenstaatlicher Kooperationen in der Bekämpfung irregulärer Migration.

Durch die Fülle der Dienstleistungen, Forschungen und Projekte hat das ICMPD seit 1993 einen mehr oder minder indirekten, gleichwohl „wahrscheinlich sehr großen Einfluss“ (Interview Widgren 2004) auf die inhaltliche Entwicklung der europäischen Migrationspolitik ausgeübt. Die Informalität dieser Einflussnahme erklärt, warum das ICMPD bislang dennoch so gut wie unbekannt geblieben ist.

⁶² Meine Benutzung des Begriffs technokratisch lehnt sich an die Definition von Brand et al. an. Sie verstehen „darunter jene Formen der Politik, die prioritär Effizienz- und Rationalisierungskalküle zum Inhalt haben und dabei vor allem ‚technische‘ Lösungen wie die Errichtung und Optimierung von Institutionen, Nutzung von Expertenwissen und Einführung staatlich-bürokratischer Mittel wie z.B. Steuern, Gesetze, Abkommen und Verträge bevorzugen.“ (Brand et al. 2000: 131, Fn. 79)

Die neben der Politikentwicklung wahrscheinlich wichtigste Einzelfunktion waren die Koordination des Grenzausbaus in Mittel-, Ost- und Südosteuropa durch den Budapester Prozess, Dienstleistungen für seine osteuropäischen Mitglieder, Ausbildungsprojekte für Grenzwachern und die Evaluierung der Fortschritte, wie in Bosnien, Kroatien und Albanien. Dietrich und Glöde ist deshalb in ihrer Bewertung des ICMPD als „Koordinationsstelle der Grenzaufstellungen in Zentral-, Ost- und Südosteuropa“ (Dietrich/Glöde 1999: 22) zuzustimmen.

Aus all dem und der gesamten bisherigen Darstellung folgt, dass das ICMPD ein wichtiger, in bestimmten Bereichen sehr wichtiger, aber kein zentraler Akteur in der europäischen Migrationspolitik ist. Dass die Organisation jedoch allemal bedeutsam genug ist, um stärker ins Blickfeld kritischer Forschung und Öffentlichkeit zu rücken, sollte deutlich geworden sein.

Die politische Rationalität des europäischen Migrationsmanagements

Denn was kann, im Grunde genommen, das Ziel der Regierung sein? [...] Im Wesentlichen wird es die Bevölkerung selbst sein, auf die sie direkt mittels Kampagnen oder auch indirekt mittels Techniken einwirkt, die es beispielsweise erlauben, ohne dass es die Leute merken, die Geburtenrate zu steigern oder die Bevölkerungsströme in diese oder jene Region oder zu dieser oder jener Betätigung zu leiten. Statt als Ausdruck der Macht des Souveräns tritt die Bevölkerung vielmehr als Zweck und Instrument der Regierung hervor.

Michel Foucault⁶³

In den folgenden Kapiteln wird zu klären sein, durch welche politische Rationalität Programmatik und Praxis des ICMPD bestimmt sind. Ich beanspruche nicht, die Gesamtheit der Aspekte, die diese Rationalität beeinflussen, herauszuarbeiten. Ziel ist es statt dessen, Begriffe zu entwickeln, die die wichtigsten Elemente der politischen Rationalität der ICMPD-Variante des Migrationsmanagements beschreiben. Diese Begriffe müssen es möglich machen, die inneren Widersprüche der politischen Rationalität des ICMPD zu erkennen. Gerade weil sich Migrationsmanagement technisch und apolitisch gebärdet, ist dieser Anspruch aufzubrechen. Das Ziel dieses zweiten Teils ist es, mit einer kritischen Analyse des ICMPD zu einem besseren Verständnis der europäischen Migrationspolitik insgesamt beizutragen. Über eine Hypothesenbildung konnte jedoch in dieser explorativen Studie nicht hinausgegangen werden.

Der zweite Teil beginnt mit einer genaueren Definition des Begriffs der politischen Rationalität. Das folgende Kapitel geht auf die politische Form der Praxis des ICMPD ein, problematisiert sie anhand des Begriffs der informellen Politik und zeigt ihre demokratiethoretischen Implikationen. Die nächsten beiden Kapitel befassen sich mit der Migrationskontrolle, die sich beim ICMPD vor allem in der Bekämpfung irregulärer Migration zeigt. Das dritte Kapitel untersucht die Bedeutung nationalstaatlicher Souveränität, während das vierte Kapitel aus einer eher materialistischen Perspektive das gespannte Verhältnis zwischen erfolgreicher Kapitalakkumulation und selbstbestimmter Mobilität analysiert. Das letzte Kapitel befasst sich mit der politischen Ökonomie der Migrationssteuerung, wie sie in den Vorstellungen des ICMPD für ein europäisches Regime geordneter Migration aufscheinen, und geht auf ihre theoretischen Hintergründe ein.

Der Begriff der politischen Rationalität

Der Begriff der politischen Rationalität ist die Leitkategorie zur Analyse von Programmatik und Praxis des ICMPD-Migrationsmanagements im zweiten Teil. Die Benutzung des Begriffs lehnt sich an Thomas Lemkes Interpretation von Foucaults

⁶³ Foucault 2000: 61.

Konzept der Gouvernamentalität an (vgl. Lemke 1997; Lemke et al. 2000; Foucault 2000a, 2000b).

Im angelsächsischen Raum existieren seit Anfang der 1990er Jahre die sogenannten *governmentality studies*, die versuchen, Michel Foucault nicht, wie lange im deutschen Sprachraum üblich, als abstrakten und historisch orientierten Theoretiker von Macht, Disziplin und Diskurs zu analysieren, sondern sein Konzept der Gouvernamentalität auf die Probleme heutiger Gesellschaften anzuwenden. Gemeinsamer Bezugspunkt dieser Studien ist die Analyse der ‚neoliberalen Gouvernamentalität‘ als einer speziellen politischen Rationalität und eines politischen Projekts der Gegenwart (Lemke et al. 2000: 7-9; vgl. Barry et al. 1996).⁶⁴ Ab Mitte der 1970er entwickelte Foucault seine Machtanalyse weiter, weil sie auf einer zu niedrigen Ebene ansetzte. Es ging Foucault in seinen frühen Studien *Wahnsinn und Gesellschaft*, *die Geburt der Klinik* und *Überwachen und Strafen* um Praktiken und Instrumente der Disziplinierung von Körpern und um einzelne Institutionen wie Gefängnisse und ‚Irrenanstalten‘. Es fehlte eine Analyse allgemeinerer Prozesse von Subjektivierung außerhalb dieser Institutionen und eine Theorie, die staatliches Handeln in einen größeren Zusammenhang stellt (Lemke et al. 2000.: 8).

REGIERUNG

Ab Ende der 1970er versuchte Foucault, diesen Mangel mit dem Begriff der Regierung als ‚Leitfaden‘ seiner Arbeit zu überwinden. Foucault versteht unter Regierung jedoch nicht nur die staatliche Führung, sondern geht auf die ältere Bedeutung des Wortes zurück, in der Regierung allgemeiner die Führung von Menschen bedeutet. „Jenseits einer exklusiven politischen Bedeutung verweist Regierung also auf zahlreiche und unterschiedliche Handlungsformen und Praxisfelder, die in vielfältiger Weise auf die Lenkung, Kontrolle, Leitung von Individuen und Kollektiven zielen und gleichermaßen Formen der Selbstführung wie Techniken der Fremdführung umfassen.“ (Lemke et al. 2000: 10) Die Regierungskunst als Kunst der Politik und Führung des Staates wurde erst zu einer eigenständigen Rationalität staatlichen Handelns, als im 18. Jahrhundert das Problem der Bevölkerung auftauchte, begründet unter anderem durch Bevölkerungswachstum, landwirtschaftliche Expansion und Überschusskapital. Zuvor war Regierung entweder in der Logik der Souveränität gedacht worden, die Regierung als Instrument der Durchsetzung der Souveränität als Selbstzweck sah, oder verglichen mit der guten Regierung einer Familie oder eines Haushalts, einer Ökonomie im alten Sinne des Wortes (Foucault 2000a: 47).

⁶⁴ Unter neoliberal und Neoliberalismus verstehe ich im Folgenden nicht in verkürzter Form einen Abbau des Staates und die Vorherrschaft ökonomischer vor politischen Prinzipien, sondern einen *anders* organisierten Kapitalismus. Die Definition dessen, was politisch, was öffentlich und was privat-ökonomisch ist, ist selbst eine politische Frage. Neoliberalismus ist eine bestimmte Form politischer Intervention oder Regulationsweise des Kapitalismus, die durch politische Intervention ökonomische Rationalitäten auf vormals ‚nicht-ökonomische‘ Bereiche anwendet. Der Kontext von Globalisierung, Neoliberalismus und der Rolle des Staates kann an dieser Stelle nicht hinreichend beschrieben werden. Wichtige Monographien zum Thema sind u.a. Narr/Schubert 1994 (zu Weltökonomie und Globalität); Hirsch 1996 (zum Begriff des nationalen Wettbewerbsstaats und der Regulationstheorie); Altwater/Mahnkopf 1999 und Held et al. 1999 (umfassende Handbücher zur Globalisierung).

GOUVERNEMENTALITÄT

Erst mit Bevölkerung als originärem Objekt staatlicher Regierungskunst gelang es der Regierung, sich von der Anbindung an die Regierung der Souveränität und der Familie zu emanzipieren und eine ihr eigene, staatliche Rationalität zu entwickeln. Diese politische Vernunft der nunmehr liberalen Regierung bezeichnet Foucault als Gouvernamentalität (ebd.: 58-60).

Unter Gouvernamentalität verstehe ich die Gesamtheit, gebildet aus den Institutionen, den Verfahren, Analysen und Reflexionen, den Berechnungen und den Taktiken, die es gestatten, diese recht spezifische und doch komplexe Form der Macht auszuüben, die als Hauptzielscheibe die Bevölkerung, als Hauptwissensform die politische Ökonomie und als wesentliches technisches Instrument die Sicherheitsdispositive hat. (ebd.: 64)⁶⁵

Gouvernamentalität ist ein Konzept, dass die Institutionen und das Handeln von Regierungen – *gouvernements* – mit einem bestimmten Wissen und einer bestimmten politischen Rationalität – *mentalité* – kombiniert. Gouvernamentalität ist eine Form der Macht, die Bevölkerung zum Ziel hat und auf unterschiedlichen Ebenen und mit vielfältigen Instrumenten ansetzt. Diese Instrumente nennt Foucault Technologien der Macht, Regierungstechniken oder Taktiken. Beispiele hierfür sind Gesetze, administrative Verfahren, Kampagnen, ökonomische Anreize, Repression, informelle Politik oder die von Foucault untersuchten Institutionen der Disziplinierung bzw. das mit ihnen zusammenhängende ‚Wissen‘ von Schulen, Kasernen, Gefängnissen oder ‚Irrenanstalten‘. Regierung ist nicht auf eine bestimmte Form solcher Instrumente festgelegt, sondern setzt diese flexibel je nach Situation ein.

Hier stellt sich der Bezug zwischen dem Konzept der Gouvernamentalität und dem Projekt des Migrationsmanagements her. Leitmotiv des Migrationsmanagements ist die umfassende und differenzierte Steuerung von Migrationsprozessen auf allen Ebenen in Herkunfts-, Transit- und Zielländern, durch verschiedenste Instrumente, von Grenzkontrollen über ‚konsequente Rückkehrpolitik‘ bis zur Integration. Es ist deutlich, dass diese Regierungstechniken die Bevölkerung in ihrer Erscheinung als Migration zum Ziel haben. Die ‚Gouvernamentalität des Migrationsmanagements‘ zielt auf die Kontrolle der Bewegungen von Menschen über Grenzen, es geht ihr um die Kontrolle über die Zusammensetzung der Bevölkerung. Ihre Regierungstechniken sind die Unterscheidung von regulär und irregulär zuwandernder Bevölkerung, die Klassifikation der MigrantInnen nach einer Taxonomie verschiedener rechtlicher Kategorien, vom Staatsbürger bis zum Illegalen, und die Überwachung ihrer Bewegungen als notwendige Grundlage von Planung und Steuerung. Schließlich benutzt sie verschiedene Techniken der Assimilation

⁶⁵ Der Begriff des Sicherheitsdispositivs in Foucaults Definition verweist auf die besondere Bedeutung des Konzepts von Sicherheit in der liberalen Regierung. Sicherheit ist Freiheit gegenübergestellt, in dem liberale Freiheit eine durch Sicherheitsmechanismen begrenzte und zugleich ermöglichte ist (Lemke 1997:183-93).

und Anpassung, um neue Bevölkerungsteile in die alte zu integrieren. Foucaults Entwurf der Gouvernamentalität als einer auf die Bevölkerung zielenden Macht- und Herrschaftstechnik unter Nutzung vielfältiger Techniken und Taktiken entspricht in fast schon überdeutlicher Weise dem Regulations- und Steuerungsanspruch des Migrationsmanagements.

Die verschiedenen Techniken des Managements von Migration, ihre Kombination und ihr flexibler Einsatz detailliert mit dem Konzept der Gouvernamentalität zu analysieren wäre eine wichtige Aufgabe. Der Schwerpunkt der anschließenden Kapitel liegt jedoch nicht auf den konkreten Instrumenten des Migrationsmanagements, sondern auf seiner politischen Rationalität und somit auf dem Element der *mentalité* in der Gouvernamentalität.

POLITISCHE RATIONALITÄT

Mit der bisherigen Darstellung sind zwar Objekt und Form der Gouvernamentalität bestimmt, jedoch wenig über ihren Inhalt gesagt. Gouvernamentalität hat einen zutiefst politischen Charakter, denn sie wird nach verschiedenen politischen Rationalitäten ausgeführt – sei dies die autoritäre, patrimoniale Staatsraison des 19. Jahrhunderts, die fordistische Logik in Teilen des 20. Jahrhunderts oder die neoliberale Rationalität der Gegenwart.

Worum es geht, und dies ist zentral, ist Folgendes: „Eine politische Rationalität ist eine Rationalität der Politik und nicht eine Reflexion über Politik. Das Interesse richtet sich auf das den Praktiken immanente Wissen, die Systematisierung und ‚Rationalisierung‘ einer Pragmatik der Führung“ (Lemke et al. 2000: 20). Rationalität ist nicht im Sinne von Zweckrationalität oder mathematischer Logik zu verstehen, es ist eine bestimmte Form politischen Wissens, dass durchaus ‚irrational‘ im umgangssprachlichen Sinne sein kann. Es geht darum „zu untersuchen, wie Rationalitätsformen sich selbst in Praktiken oder Systemen von Praktiken einschreiben und welche Rolle sie in ihnen spielen“ (ebd.). Schlicht gesagt steht der Begriff der politischen Rationalität für den Leitfaden, der das Handeln des ICMPD bestimmt. Ein solcher Leitfaden hat verschiedene Prinzipien und setzt sich aus verschiedenen Einflüssen zusammen. Einige Prinzipien sind dem ICMPD aus sich selbst heraus wichtig, auf einige muss es Rücksicht nehmen – auf andere nicht.

Lemke et al. beschreiben dies als den *strategischen Charakter von Regierungspraktiken*. Hierbei geht es um das Verhältnis zwischen Rationalität und Umsetzung, zwischen Programmatik und Praxis. Die Differenz zwischen diesen beiden Polen sollte nicht nach den Kategorien von Reinheit des Ideals und dem Grad der Umsetzung analysiert werden. Statt dessen entsteht ‚Realität‘ stets in der Verbindung und Verschränkung dieser beiden Ebenen. Interessant wird es, wenn Lemke et al. feststellen, dass Widerstände und Widersprüche nicht nur die Differenz zwischen Plan und Umsetzung begründen, sondern immer schon *strategisch* in die Programmatik und deren Realisierung einbezogen werden (ebd.: 22-23). Dieser Aspekt ist wichtig, um zu verstehen, welche Widerstände und Machtfaktoren das ICMPD von vorneherein in seine politische Rationalität des Migrationsmanagements einbezieht – und

welche nicht. Es geht darum zu untersuchen, welche Rationalitätsformen sich in die Praktiken und Programmatik des ICMPD-Migrationsmanagements eingeschrieben haben und welche Einflüsse und Kalküle auf die Rationalitäten wirken.

Informalisierung der Migrationspolitik

Es gibt keine Obligationen, keine verbindlichen Papiere. Und das heißt man kann schneller gehen, als man kann, wenn man Verhandlungen macht. Es sind Avantgardeprozesse, die Verhandlungen vorbereiten.

Jonas Widgren, ehemaliger Generaldirektor von ICMPD⁶⁶

Informalität als Ergänzung formaler Verfahren

Eine wichtige Kategorie zur Beschreibung des ICMPD ist Informalität. Mit Informalität sind verschiedene Formen politischen Handelns gemeint, die institutionalisierte und geregelte Verfahren ergänzen, erweitern, umgehen oder ersetzen (vgl. Altvater/Mahnkopf 2002: 286-289). Zwei Formen sind für die Analyse des ICMPD besonders relevant: erstens informelle Politik als eine legitime Ergänzung formeller Verfahren „zur Sicherung der Hegemonie des Blocks an der Macht“ (ebd.: 286), die gleichwohl die herrschenden Normen und die Normalität des Politischen nicht verletzt; zweitens informelle Politik als eine avantgardistische Erweiterung formeller Politik, in dem formale Prozesse durch informelle Politik vorbereitet – und teilweise ersetzt werden.

Bereits mehrfach ist der informelle Charakter der Arbeitsweise und verschiedener Projekte des ICMPD erwähnt worden. Im Mission Statement der Organisation heißt es: „Its services are provided on request, are not agenda-driven and delivered by way of an *informal* working pattern“ (ICMPD 2004p: 3, Hervorhebung von mir, F.G.) Die Ziele der Organisation – Politikberatung, Forschung, Förderung zwischenstaatlichen Dialogs – werden durch eine informelle, mithin nicht formale, an festgelegten Verfahren und Prozeduren gebundene Arbeitsweise organisiert. Dies gilt besonders für den Budapester Prozess und den Mediterranean Transit Migration-Dialog, die ihre Existenzberechtigung aus ihrer Informalität ziehen.

Nun ist informelle Politik im Sinne politischer Prozesse und Handlungen, die nicht regelgebunden und formalisiert sind, nichts Ungewöhnliches. Kein politisches System beruht vollständig auf formalisierten Prozessen und Praktiken. Informelles Handeln entsteht durch die Notwendigkeit, flexibel auf neue, möglicherweise unregelte Situationen zu reagieren, Prozesse zu beschleunigen und Effizienz und Durchsetzbarkeit formeller Maßnahmen zu erhöhen. Der ‚Dienst nach Vorschrift‘ gilt mit Recht als Streikdrohung und die Ergänzung parlamentarischer Demokratie mit korporativen Strukturen, Expertenkommissionen, Bündnissen, Koalitionsräten und privaten wie öffentlichen Institutionen der Politikberatung ist in den Kategorien liberaler Demokratietheorie solange nicht problematisch, wie vorherrschende

⁶⁶ Interview Widgren 2004

Normen nicht übergangen und konstitutionelle Verfahren nicht ausgehebelt werden (Altvater/Mahnkopf 2002: 293-295). Entlang dieser Argumentation können die flexiblen und informell organisierten Dienstleistungen des ICMPD für seine Mitgliedsländer als Beispiel für solch unproblematische Effizienzgewinne gesehen werden: Die Staaten formulieren im Rahmen ihrer demokratischen Institutionen ihre Politik und ziehen das ICMPD heran, damit es ihnen bei der Umsetzung dieser Politik hilft:

Was wir tun und was wir auch versuchen, tagtäglich umzusetzen, auch mit unseren Mitarbeitern: Wir sind ein Dienstleistungsunternehmen. Wir haben nicht dem Staat hineinzureden, welche politischen Zielsetzungen und was sie gefälltigst zu entscheiden haben, sondern wir unterstützen die Staaten in diesem Prozess. Aber der Entscheid ist nicht unserer und sollte nicht von uns gesteuert werden, sondern von ihnen. (Interview Zürcher 2004)

Im Sinne liberaler und partizipativer Demokratietheorien wird es jedoch problematisch, wenn man nach dem indirekten Einfluss des ICMPD auf die europäische Migrationspolitik fragt, also darüber nachdenkt, ob die Staaten informell zu unterstützen, nicht auch bedeutet, nicht kontrollierbar und intransparent Einfluss auszuüben. Eine wachsende politikwissenschaftliche Literatur untersucht in den letzten Jahren die Gefahren informeller Politik. Beispielsweise sehen Kropp und von Blumenthal (beide 2003) informelle Politik mit Bezug auf die rot-grüne Bundesregierung vergleichsweise optimistisch durch eine Balance von Vorteilen von Steuerungseffizienz und Gefahren für die Legitimität liberal-demokratischer Institutionen bestimmt.⁶⁷

Verantwortung und demokratischer Kontrolle

Eher kritische Autoren wie Zeuner (2000: 1191-1193) und Altvater/Mahnkopf (2002) sind in Bezug auf die Folgen der Informalisierung für die Legitimität politischer Entscheidungen skeptischer. Relevant sind in diesem Zusammenhang vor allem die zwischenstaatlichen informellen Prozesse, Dialoge und Netzwerke, die vom ICMPD vorbereitet und betreut werden. Die Vorteile der Umgehung und Ersetzung geregelter Verfahren ergeben sich aus der formalen Unverbindlichkeit der getroffenen Entscheidungen und der Möglichkeit, langwierigere Verhandlungen abzukürzen. Widgren bezeichnete diese Form informeller Politik im Zitat zu Beginn dieses Kapitels als ‚Avantgardeprozesse, die Verhandlungen vorbereiten‘ (Interview Widgren 2004).

⁶⁷ „Vertreter verfassungsrechtlich-normativer Ansätze betrachten sie [informelle Politik] jedoch oft skeptisch: Entscheidungsprozesse würden intransparent, die Verantwortlichkeiten ließen sich nicht mehr eindeutig zuordnen und die formalen Institutionen würden über Gebühr abgewertet – so lauten die gängigsten Monita. Insbesondere die Parlamente seien die Verlierer der informellen Regierungspraxis, da sie nurmehr ex post – nachdem Vorentscheidungen unter exekutiver Führerschaft fast unverrückbar ausgehandelt worden seien – als ratifizierende Instanzen auf den Plan träten. Damit würden aber gerade die einzigen Institutionen, welche in Deutschland der Volkssouveränität Ausdruck verleihen, in demokratietheoretisch bedenklicher Weise abgewertet“ (Kropp 2003: 24).

Was sind nun die Probleme informeller Politik im Allgemeinen und der des ICMPD im Besonderen? Aus einer liberal-demokratischen Perspektive ergeben sich zwei Punkte.

AUSSCHALTUNG DEMOKRATISCHER KONTROLLE

Erstens findet die politische Willensbildung, der Diskussions- und Abstimmungsprozess, nicht mehr dort statt, wo er nach den Prinzipien repräsentativer liberaler Demokratie stattfinden sollte: in der Öffentlichkeit und den nationalen Parlamenten. Statt dessen werden grundsätzliche Linien der Politik informell, d.h. unverbindlich und wenig transparent entwickelt. Politikentwicklung oder *policy development* findet auf zwischenstaatlicher Ebene nicht einmal zwischen Vertretern der Parlamente, sondern jenen der Regierungen und noch mehr der hohen Beamtschaft statt. Die Legislative und noch immer national organisierte Öffentlichkeiten werden systematisch aus dem Prozess ausgeschlossen und verkommen zu Akklamationsorganen. Dieses Phänomen ist unter Begriffen wie ‚Entmachtung der Parlamente‘ beschrieben worden (vgl. von Blumenthal 2003: 9; Kropp 2003). Im Interview formulierte der heutige Generaldirektor des ICMPD dieses Problem. Auf die Frage nach Bedeutung und Einfluss seiner Organisation antwortete er:

Wir tragen bei, indem wir Netzwerke aufbauen, Netzwerke auf verschiedenen Stufen. Man kann Netzwerke auf der politischen, auf der Ministerebene ... das tun wir, um Richtungsentscheidungen zu haben. Aber unser Fokus ist eigentlich auf der operativen Ebene. Dort, wo die Politik eigentlich, erstens umgesetzt wird und zumeist auch vorgeplant wird, bevor sie bei den formellen staatlichen Akteuren, wie Regierung, Parlament oder so landet. Ich meine, der Minister schreibt ja nicht den Antrag, sondern das passiert irgendwo weiter unten. Und wir arbeiten eigentlich mit Leuten, die viel weiter unten sind, aber die effektiv auch schreiben. (Interview Zürcher 2004)

Zentrale Folge einer solchen Informalität als Umgehung geregelter demokratischer Verfahren ist die Ausschaltung demokratischer Kontrolle durch Parlamente, Gerichte und vor allem die Öffentlichkeit. Brand et al. stellen fest, dass es gerade solche informellen Netzwerke sind, die dazu führen, „dass mächtige Interessen sich noch leichter durchsetzen können, weil wirksame Regeln und Kontrollmechanismen fehlen“ (Brand et al. 2000: 132). Informelle Netzwerke bereiten verschiedenste Entscheidungen der Migrationspolitik vor, ‚bevor sie bei den formellen staatlichen Akteuren, wie Regierung, Parlament oder so‘ landen.

Gerade in der Analyse der Institutionen der Globalisierung, allen voran IWF, WTO und G8, hat sich diese Kritik der Entmachtung und Einschränkung demokratischer Souveränität geschärft und zugespitzt. Das ICMPD als internationale Organisation operiert im selben Feld, wenn auch auf einer anderen Ebene. Es schränkt nicht Souveränität durch seine Regeln ein, wie es die WTO vergleichsweise direkt tut, sondern höhlt demokratische Beteiligung, Willensbildung und Kontrolle durch die Organisation von informellen Prozessen am Parlament vorbei aus. Es ist nicht

der Organisation dies ‚persönlich‘ vorzuwerfen, ist sie doch nur Beispiel einer generellen Entwicklung. Sie handelt bei ihrer Praxis im Interesse ihrer Mitglieder und anderer beteiligter Staaten. Schließlich ist sie sich der Problematik dieser Fragen bewusst und will um jeden Preis den Eindruck vermeiden, sich über die Staaten zu stellen oder eine eigene Agenda durchsetzen zu wollen.

[W]enn man die Machtfrage stellt, dann ist man am falschen Ort. Erst einmal: Wir wollen nicht, wir sind nicht der große Zampano. Ganz sicher nicht. Ist erst mal völlig unrealistisch. Weil es ist völlig klar, und das muss es auch sein: Wir haben kein Mandat irgendwelcher, irgendwelcher ... ja von wem auch? Also, es ist ganz klar, es sind die Staaten eigentlich, die sagen, was sie wollen. Und das kann man ihnen überhaupt nicht abnehmen. Das gehört derart zum staatlichen Handeln überhaupt. Das ist Politik. Sie sind die Verantwortlichen. Sie müssen es auch auslöffeln. (Interview Zürcher 2004)

Aber die Organisation nutzt die von den Regierungen gebotenen Einflussmöglichkeiten, entspricht den Forderungen sich einzubringen. Das ICMPD treibt die Entwicklung dieser informellen, unkontrollierten politischen Sphäre voran, weil ihre Spezialität in der Organisation informeller Foren liegt und sie nur in ihr bestehen kann.

DEMOKRATIE UND VERANTWORTUNG

Zweitens ist mit dem Problem der Ausschaltung demokratischer Kontrolle ein weiteres eng verbunden: das Problem der Verantwortung. Verantwortung ist ein zentrales Prinzip demokratischer Herrschaft. Nur wenn Herrschaft verantwortliche Herrschaft ist, ist sie eine legitime. Der moderne, rationale Staat zeichnet sich denn auch durch sein Streben nach Legitimität aus. Im 19. Jahrhundert vollzog sich in Europa ein grundlegender Wechsel in der Legitimierung staatlicher Herrschaft. Vom Gottesgnadentum der Könige und Kaiser verschob sich die Legitimation auf das Volk. Stefan Breuer stellt Max Weber zitierend fest: In der Demokratie gilt, dass „die Anerkennung durch die Beherrschten nunmehr ‚statt als Folge der Legitimität, als Legitimitätsgrund angesehen wird“ (Breuer 1998: 169). In der liberalen Demokratie wird die Anerkennung der Beherrschten durch die Verantwortung der Herrscher ihnen gegenüber erzeugt. Unter Verantwortung kann Folgendes verstanden werden: „Wer Verantwortung *für* etwas hat, muss für seine entsprechenden Handlungen und Versäumnisse und deren Folgen einstehen, namentlich auch, indem er die Verantwortung *vor* dem trägt, dem gegenüber er die Obsorge für seinen Verantwortungsbereich übernommen hat.“ (Brockhaus 1974: 419, Hervorhebung im Original) Wenn relevante Entscheidungen in internationalen, informellen Foren getroffen werden und von den Parlamenten allenfalls abgenickt werden können, ohne darauf Einfluss zu nehmen, ist das Prinzip der Verantwortung geschwächt. Die Parlamente können nicht sinnvoll Verantwortung *für* etwas tragen, an dem sie nicht beteiligt waren. Jedoch ergibt sich aus dem zweiten Aspekt, der Verantwor-

tung vor etwas zu tragen, ein weiteres Problem. In Bezug auf den Budapester und den amerikanischen Puepla Prozess stellt Overbeek fest:

Because of their inclusion into regional frameworks of integration, these mechanism become *locked in* and it would be extremely costly, both economically and politically, not to respect them (Gill 1998). Accordingly, states become more accountable to external than to internal forces. States are made responsible for maintaining the direction or the orientation taken by the regional system, and to upholding the principles or social purposes of the agreements signed. Both 'Processes' have developed mechanisms to strengthen these tendencies and to monitor the compliance of the participating states. (Overbeek 2002: 12, Hervorhebung im Original)

Die Regierungen und Behörden, die im Budapester Prozess informelle Politik betreiben, tragen Verantwortung so weder vor ihrem ‚Elektorat‘, wie der Volkssouverän heute beinahe mitleidig genannt wird, noch vor seinem Repräsentanten, dem Parlament, sondern vor einem informellen Gremium, gebildet aus hohen Beamten und Regierungsvertretern anderer Staaten und organisiert von einer internationalen Organisation, dem ICMPD. Hält man sich vor Augen, dass dieses informelle Forum nicht technische Fragen diskutiert, wie es die globalen Regime für Post oder Luftverkehr tun, sondern mit Grenzkontrollen, Abschiebungen oder Asylpolitik existenzielle Entscheidungen für konkrete Menschen und Gesellschaften vorbereitet, wird das Problem mangelnder demokratischer Legitimität deutlich.

ENTDEMOKRATISIERUNG

Als Zusammenfassung der Ergebnisse dieses Abschnitts ist es wichtig, den Begriff der *Informalisierung der Migrationspolitik* als ein Element einer zu entwickelnden Theorie des Migrationsmanagements festzuhalten. Der Inhalt des Begriffs kann wie folgt zusammengefasst werden.

Wer Macht oder Einfluss ausübt, auch indirekt, wie es das ICMPD und der Budapester Prozess mit dem von Norwegen geleiteten Monitoring-Mechanismus mehr oder weniger direkt tun, muss sich gemäß den Vorstellungen einer repräsentativ-liberalen Demokratietheorie verantworten, muss ‚für die Folgen einstehen‘. Um die Verantwortlichkeit der politisch Mächtigen zu gewährleisten, gibt es in demokratischen Systemen vielfältige Normen, konstitutionelle Verfahren und Machtkontrollen. Dazu zählen u.a. die Gewaltenteilung, regelmäßige allgemeine, freie und geheime Wahlen, das Rechtsstaatsprinzip und die Kontrolle durch die Öffentlichkeit, garantiert u.a. durch die Presse- und Meinungsfreiheit. Staatliche Gewalt und auch die Souveränität des Volkes finden ihre Grenze an den Grund-, also den Bürger- und Menschenrechten. Durch solche Prinzipien, die in komplexen Verfahren institutionalisiert sind, sollen verantwortliche Herrschaft garantiert und demokratische Legitimität hergestellt werden. Wenn die konstitutionellen Institutionen regelmäßig umgangen und geschwächt werden, Verantwortlichkeit nicht gegeben und ‚demokratische Öffentlichkeit‘ wie juristische Kontrolle ausgeschaltet sind, ist demokrati-

sche Legitimität nicht nur, wie es die meisten AutorInnen seltsam verschämt nennen, ‚gefährdet‘ oder ‚in Frage gestellt‘, sondern, so meine These, nicht mehr gegeben.

Diese Kritik ist jedoch in mehrfacher Hinsicht eine verkürzte. Sie verharrt in den Kategorien liberaler Demokratietheorie. Ihr zentrales Problem ist, dass sie die durch den (bürgerlichen) Staat geschaffene und reproduzierte Spaltung der Gesellschaft in eine ‚politische‘ und eine ‚ökonomische‘ Sphäre nicht in Frage stellt. Die Kritik bezieht sich nur auf die politische Seite, da ‚die Ökonomie‘ oder ‚der Markt‘ als Bereiche außerhalb demokratischer Selbstbestimmung gedacht werden (vgl. Schmidt 2000: 165-174). Doch auch in einer Perspektive, die die strukturelle Beschränktheit liberaler Demokratie auf die ‚politische Sphäre‘ feststellt und Demokratie substantiell erweitern möchte, ist die Praxis der Informalisierung politischer Prozesse problematisch. Die Verlagerung von politischen Entscheidungen in intransparente, nicht-kontrollierbare Foren, die nicht zuletzt deshalb stattfindet, um sie den Augen und der Kritik einer interessierten Öffentlichkeit zu entziehen, kann auch einer angedeuteten kritischen Perspektive nicht gleichgültig sein, umso mehr als sie im Falle des Budapester Prozesses und des ICMPD Schlüsselfragen post- oder antinationaler Politik und Theorie betrifft. Die Verkürztheit dieser Kritik wird in folgenden Kapiteln, die sich mit den Herrschaftsfunktionen von Staat und Nation im Verhältnis zur Migration befassen, verdeutlicht.

MANAGEMENT ALS DEPOLITISIERUNG

Einher mit der informellen Arbeitsweise des ICMPD geht eine Depolitisierung der Migrationspolitik durch das Migrationsmanagement. Mehrere Aspekte sind hier hervorzuheben. Das ICMPD orientiert sich an den Werten von Effizienz und Professionalität. Die Organisation ist kein „akademisches *research institute*, sondern von der praktischen Seite her kommend“ (Interview Zürcher 2004). Diese Ausrichtung an der Praxis, an den konkreten Problemen und den Bedürfnissen der Mitgliedsstaaten kann erklären, warum das ICMPD vom Managementbegriff ausgeht: Es ist sich zwar der Widersprüche und Dilemmata des Feldes bewusst, doch geht es vor allem um das (zweck-)rationale Lösen der mit Migration verbundenen Probleme, eben des Managements eines Problems und nicht der im engeren Sinne *politischen* Auseinandersetzung über deren Widersprüche. Was zuvor *Politik* war, mit allen seinen Assoziationen – etwa Prinzipien, Macht, Interessen, Konflikte –, wird zum technokratischen *Management*.

Ein Zitat von Widgren, das lange auf der Startseite der Internetpräsenz des ICMPD erschien, drückt diese Entpolitisierung aus: „Solving migration challenges in innovative ways. That’s what ICMPD stands for“ (ICMPD 2004ä). Es geht nicht um gegensätzliche Interessen und Wertvorstellungen in Bezug auf Migration, es geht lediglich um ‚innovative‘ Lösungen für eine ‚Herausforderung‘. Die Inhaltslosigkeit des Begriffs der ‚innovativen Wege‘ transportiert einen vermeintlich apolitischen Charakter von Migration. Die zutiefst politischen Konflikte der Migration werden verdeckt.

Die Begriffe der *Informalisierung* und *Depolitisierung der Migrationspolitik* sind an diesem Punkt der Arbeit erst vorläufig formulierbar. Informelle Politik als Arbeitsweise zu benutzen und Migration als vor allem technisches Problem darzustellen erscheint als eine mehr oder minder unbewusste Strategie, um erwartete gesellschaftliche Widerstände zu vermeiden. Dabei werden diese Strategien nicht im Sinne von heimlicher Durchsetzung benutzt, sondern entsprechen schlicht einer an Effizienz und Schnelligkeit orientierten Arbeitsweise. Welcher trotz allem höchst politischen Rationalität diese Strategien folgen, wird in den nächsten Kapiteln analysiert.

Migrationsmanagement und Globalisierung

Bislang ist noch nicht bestimmt worden, warum die europäischen Staaten, unterstützt vom ICMPD, die Informalisierung der Migrationspolitik betreiben. Informelle Politik kann mit Foucault als eine Regierungstechnik bzw. Technologie der Macht beschrieben werden, die den an die Staaten gestellten Herausforderungen der Globalisierung entspricht. Die Globalisierungsprozesse⁶⁸ lassen sich nicht mehr mit den „klassischen Mitteln einer auf den Nationalstaat orientierenden Politik“ (Woyke 2000: 194) beeinflussen, sondern bedürfen, „um Steuerungs- und Managementaufgaben für das internationale System wahrzunehmen“ (ebd.), neuer Formen politischer Organisation. Die Staaten sind mit dem Problem konfrontiert, dass die Effizienz und die räumliche und zeitliche Reichweite ihres Handelns, kurz ihre Fähigkeit zum Beeinflussen von gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Prozessen, nicht mehr mit formellen Instrumenten und Verfahren zu realisieren sind. In dieser Kluft zwischen Überforderung formalisierter Verfahren und der Reaktion auf Globalisierungsprozesse „entstehen politische Foren, Gruppen, Organisationen und Allianzen, die formell (und konstitutionell) nicht vorgesehen sind und dennoch eine beträchtliche politische Macht entfalten“ (Altvater/Mahnkopf 2002: 278). Migrationsmanagement mit seinem formellen wie informellen Elementen ist eine Reaktion staatlicher Politik auf die schwindende Fähigkeit zur Kontrolle internationaler Migration. Der scheinbare bzw. drohende Souveränitätsverlust der Staaten wird durch Prozesse informeller Politik kompensiert: „Nicht eine Abnahme staatlicher Souveränitäts- und Planungskapazitäten, sondern eine Verschiebung von formellen zu informellen Formen der Regierung lässt sich beobachten.“ (Lemke et al. 2000: 26)

Informelle Politik und Migrationsmanagement als eine staatliche Regierungstechnik zu interpretieren, die auf Globalisierungsprozesse reagiert, reicht jedoch nicht aus, um den Zusammenhang zwischen Migrationsmanagement und Globalisierung wirklich zu verstehen. Dafür ist es notwendig, den migrationspolitischen Ansatz,

⁶⁸ Unter Globalisierung verstehe ich in Anlehnung an Held et al. einen Prozess der Ausweitung, Intensivierung und Beschleunigung von Austausch und Abhängigkeiten mit wachsenden Auswirkungen in verschiedenen Dimensionen: Politik, Handel, Finanzmärkte, Produktion, Migration, Kultur, Umwelt. Globalisierung produziert transkontinentale oder interregionale Netzwerke von Austausch, Interaktion und der Ausübung von Macht (Held et al. 1999: 14-16).

wie er im Zwischenschritt dargestellt wurde, in einen größeren politischen Rahmen einzuordnen. Dieser Rahmen wird gebildet durch die grundsätzlichen politischen Ziele bzw. das politische Projekt Widgrens und des ICMPD.

DAS POLITISCHE PROJEKT DES ICMPD

Dieses Projekt, das Widgren nie klar formulierte, sondern eine Interpretation darstellt, hat nichts Radikales oder Verschwörerisches. Es ist eine eher unspektakuläre Zielvorstellung, wie die Probleme der Gegenwart gelöst werden sollten. Wie bereits dargestellt, unterstützt ICMPD ein globales Regime, in dem Staaten multilateral zusammenarbeiten und einen Teil ihrer Kompetenzen und Souveränität abgeben, um das globale Problem der Migration gemeinsam zu managen. Diese Strategie gilt jedoch auch für andere Bereiche:

The long term solutions to the migration challenge are the same as those outlined for all the other burning global problems that we face: stabilizing world population on a reasonable level, reinstalling human rights, reinforcing democracy, peacefully settling regional conflicts, halting environmental degradation, allowing for continued economic growth, abolish trade protectionism, alleviating poverty, relieving the debt burden, increasing sound development aid, strengthening UN cooperation and in general maintaining peace, regionally and globally (Widgren 1990: 766).

Diese Aufzählung von Maßnahmen und Zielen enthüllt wichtige Erkenntnisse über Widgrens politischen Hintergrund. Aus der schwedischen Sozialdemokratie stammend, identifiziert er als Lösung der globalen Probleme – Armut, Umwelt, Menschenrechte, Konflikte, Migration – klassische sozialdemokratische und liberale Reformelemente: Demokratisierung, Entwicklungshilfe, Handelserleichterungen Schuldenerlass und internationale Kooperation. Widgrens Strategie zur Lösung ‚all der drängenden globalen Probleme‘ basiert also auf einem Entwicklungsmodell, das durch Nationalstaaten und einen kapitalistischen Weltmarkt charakterisiert ist, die durch internationale Kooperation und globale Regime ergänzt werden. Widgren und mit ihm das ICMPD beziehen sich in ihren Strategien auf das Gegebene, denn „die heutige Situation, die ist so und nicht anders“ (Interview Zürcher 2004), und „wir sind in diesem System nun mal drin“ (Interview Gehrke/Pluim 2004).

Dabei wird der enge Zusammenhang von Migration und globaler Ungleichheit nicht geleugnet: „[W]hy has the debate on the real factors behind these [migration] movements evaporated, as it were? When will leaders again address the growth of irregular migration as arising from the lack of global richness-sharing mechanisms?“ (Widgren 2000: 142). Wie dieses Zitat zeigt, ist Widgren sich wohl bewusst, dass Migration aus der weltweiten Ungleichheit resultiert, und so fordert er konsequenterweise ‚globale Mechanismen zur Reichtumsteilung‘. Im direkt anschließenden Satz macht er klar, welche Mechanismen dies wären: “Free trade would be the globally most significant factor in making it possible for the South to take advantage of globalization” (ebd.). Diese Aussage macht deutlich, dass das von

Widgren vertretene Projekt zu seinem Erfolg auf stabiles kapitalistisches Wachstum angewiesen ist, das durch internationale Kooperation und eine Marktöffnung der Industrieländer gestützt werden sollte.⁶⁹

NEOLIBERALE WELTORDNUNGSPOLITIK

Dieses Modell lässt sich als *neoliberale Weltordnungspolitik* fassen. Angelehnt ist dieser Begriff an das Konzept von Global Governance, wie es die *Commission on Global Governance* (CGG) 1995 vorgelegt hat (vgl. Brand et al. 2000: 30-34). Die CGG fordert die Einrichtung globaler Steuerungsinstitutionen, um den Herausforderungen der Globalisierung zu begegnen, ohne die zentrale Rolle von Nationalstaaten oder den kapitalistischen Weltmarkt in Frage zu stellen.

Es ist ein Projekt, das die zentralen Macht- und Herrschaftsverhältnisse nicht in Frage stellt, jedoch mit und trotz ihnen an Reformen zur Verbesserung der Welt und zur Lösung ihrer Probleme arbeiten will. Insofern ist es ein ‚gewöhnliches‘ und wahrscheinlich mehrheitsfähiges Projekt. Die Qualifizierung als ‚neoliberal‘ erscheint mir gerechtfertigt, da Widgren Freihandel und kapitalistisches Wachstum als Entwicklungsstrategie, mit einer an ökonomischen Kriterien orientierten Migrationspolitik verbindet. Zudem weisen die Effizienz- und Managementleitbilder auf die Verwandtschaft zu ökonomischen Modellen hin. Der Begriff Weltordnungspolitik ist dem der Global Governance vorzuziehen, da er exakter ist und nicht den schwammig-verschleiernden Ballast des Governance-Konzepts trägt, wie es auch von vermeintlich progressiven Autoren wie Franz Nuscheler und Dirk Messner verwandt wird (vgl. Brand et al. 2000: 34-38).

⁶⁹ Selbst wenn man Widgren zustimmt, dass eine Öffnung der Märkte der Industrieländer für die Agrarprodukte des Südens, wie er sie an anderer Stelle präzisierend vorschlägt (Widgren 2002b:156), ein Schritt zur gerechteren Reichtumsverteilung wäre, kann eine solche Festlegung auf Rohprodukte für die Entwicklungsländer und Hochtechnologie für die Industrieländer, keine auf Dauer erfolgversprechende Entwicklungsstrategie sein (vgl. Altvater/Mahnkopf 1999: 244-246).

Nationalstaaten und Migrationskontrolle

Wenn der Staat nicht mehr bestimmt, wer zugelassen ist, dann gräbt er an seinen eigenen Wurzeln. Der Staat manifestiert sich nämlich eigentlich wo? An der Grenze! Wenn er nämlich Unterscheidungen trifft, zwischen eigenen Staatsangehörigen und Ausländern, das passiert letztlich an der Grenze. Und das macht den Staat eigentlich aus.

Gottfried Zürcher, Generaldirektor von ICMPD⁷⁰

Souveränität und irreguläre Migration

In der Zusammenfassung des ersten Teils ist die entscheidende Bedeutung von Migrationskontrolle, vor allem in der Form der Bekämpfung irregulärer Migration, für Programmatik, Praxis und Selbstverständnis des ICMPD dargestellt worden. Irreguläre Migration muss bekämpft werden, um ein Regime regulärer, geordneter Mobilität zu ermöglichen. Aber warum genau wird irreguläre Migration als negativ angesehen? Anders herum: Warum ist ein Regime für reguläre, mithin kontrollierte Migration überhaupt notwendig? Warum spielt die Bekämpfung irregulärer Migration für die politische Rationalität des ICMPD eine so entscheidende Rolle? Mit den zwei folgenden Kapiteln verfolge ich eine *Kritik der Migrationskontrolle*, die zwei Absichten hat. Zum einen steht Kritik im Sinne Kants für eine prüfende, urteilsfähige Auseinandersetzung mit dem gewählten Gegenstand. Es geht um die Herausarbeitung der politischen Rationalität des ICMPD in seiner strikten Bekämpfung irregulärer Migration. Zum anderen geht es mir auch um eine kritische Diskussion der Legitimität der Migrationskontrolle.

Die Frage, warum irreguläre Migration eigentlich bekämpft werden soll, läuft Gefahr als ziemlich trivial abgetan zu werden, erscheint dies in der momentanen Einwanderungsdebatte doch als selbstverständlich und eine apolitische Notwendigkeit. In dieser Sicht bedroht unkontrollierte oder ‚illegale‘ Migration nationalstaatliche Souveränität, gefährdet die nationale Homogenität und hat im Ganzen negative Auswirkungen für die Zielländer. Für die Regierungen der europäischen Staaten scheint es also genug Gründe zu geben, gegen irreguläre Migration vorzugehen. Das ICMPD will den europäischen Staaten dabei helfen, „gewisse Kernkompetenzen zu entwickeln, zu fördern, aufzubauen und vielleicht auch weiterzuentwickeln“ (Interview Zürcher 2004). Eine dieser ‚Kernkompetenzen‘ ist die Fähigkeit, die eigenen Grenzen zu kontrollieren und über die Zulassung von Menschen auf das Territorium effektiv zu entscheiden, denn „[w]ir sehen, dass die staatlichen Akteure einen schwierigen Stand haben, Migrationströme, sagen wir, zu len-

⁷⁰ Interview Zürcher 2004

ken. Und in den letzten 50 Jahren hatten sie zunehmend einen schwierigen Stand. Die Fähigkeit des Staates zur Steuerung hat eigentlich tendenziell eher abgenommen und nimmt weiter ab.“ (ebd.) Diese Abnahme der Fähigkeit des Staates zur Lenkung von Migrationströmen auf sein Territorium berührt den Kern staatlicher Souveränität. Weil das ICMPD seine Legitimation und sein Selbstverständnis aus der Unterstützung der europäischen Staaten zieht, ist es für die Organisation ein wichtiges Ziel, diese in der Bewahrung ihrer Souveränität zu unterstützen. Doch es lohnt genauer hinzusehen. Auf welche Weise ist staatliche Souveränität durch unkontrollierte Migration bedroht, und wie legitimiert der Nationalstaat die sich daraus ergebende Kontrolle von Migration?

SOUVERÄNITÄT UND GRENZE

Mit Weber lässt sich unter einem Staat Folgendes verstehen: „*Staat* soll ein politischer *Anstaltsbetrieb* heißen, wenn und insoweit sein Verwaltungsstab erfolgreich das *Monopol legitimen* physischen Zwangs für die Durchführung der Ordnungen in Anspruch nimmt“ (Weber 1976: 72, Hervorhebungen im Original). Weber versteht unter einem modernen Staat eine politische Anstalt, die gemäß einer bestimmten Verwaltungs- und Rechtsordnung erfolgreich legitime physische Gewalt monopolisiert hat, die also ihren Gesetzen auf dem klar definierten Staatsterritorium letztlich gewaltsam Geltung verschaffen kann. Dies gilt nicht nur für die eigenen Staatsbürger, sondern für alle Menschen auf dem betreffenden Territorium (ebd.:75). Ein solcher Staat, der von keiner anderen Macht in der Ausübung seiner Tätigkeit dominiert wird, ist ein souveräner Staat. Ob ein Staat in diesem Sinne als souverän gelten kann, entscheidet sich an seinen Grenzen. Wenn er nicht die Fähigkeit hat, den Zugang zu seinem Territorium zu kontrollieren, mithin zwischen eigenen Bürgern und Fremden, zwischen Erwünschten und Unerwünschten zu unterscheiden, verliert er seine Souveränität und damit seine Staatlichkeit im modernen Sinn. Wenn mit einem Mal alle Staaten der Erde aufhören würden, Migration zu kontrollieren und unerwünschte Menschen ‚fremder‘ Staatsangehörigkeit abzuschieben, gäbe es keine ‚modernen Staaten‘ mehr. Dies erklärt zunächst, warum der Staat eine Politik der Migrationskontrolle verfolgt, durch Grenzschutz, Abschiebungen oder eine bestimmte Außenpolitik. Warum diese Kontrolle jedoch als legitim gelten kann, ist in der Definition von Weber nicht enthalten und damit noch nicht erklärt. Breuer betont, dass den modernen Staat tatsächlich nicht so sehr die Souveränität auszeichne – diese sei lediglich eine Intensivierung der Ansprüche älterer Herrschaftsformen –, sondern, dass sich dieser durch die Legitimität seiner ‚rationalen Herrschaft‘ auszeichne (Breuer 1998: 162).

Nationale Selbstbestimmung

Moderne Staaten sind heute Nationalstaaten. Nach Kostakopoulou gründen Nationalstaaten ihre Souveränität auf zwei Strategien: Zunächst die von Weber bekannte effektive Geltung von Gesetzen auf ihrem Territorium und die Unterscheidung zwi-

schen Bürgern und Fremden. Das zweite dem *Nationalstaat* eigene Element ist die Territorialisierung seines gedachten nationalen Kollektivs, d.h. die Bindung einer Nation an ‚ihr‘ Territorium (Kostakopoulou 2002: 5). Das ‚Eigentum‘ eines Territoriums durch eine Nation zieht es nach sich, dass Gesellschaften entstehen, in denen das Aufenthaltsrecht auf einem Territorium durch die Mitgliedschaft zur Nation bestimmt ist oder durch die ‚Erlaubnis‘ des Eigentümers, die der Staat als politischer Ausdruck der Nation erteilt: „The idea of exclusive national ownership of the bounded territory and territorial dimensions of nationalism are conducive to the formation of communities of unequal membership in which belonging is tied with formal immigration status“ (ebd.: 3). Entscheidend dabei ist die Idee, dass Nationalstaaten als Ausdruck der politischen Selbstbestimmung bestimmter Völker gesehen werden. So erscheint das Territorium eines Staates als Eigentum genau einer durch Staatsbürgerschaft definierten Nation.⁷¹

MICHAEL WALZER UND DIE SELBSTBESTIMMUNG POLITISCHER GEMEINSCHAFTEN

In einer modernen Interpretation nationaler Selbstbestimmung begründet Michael Walzer aus kommunitaristischer Sicht die Legitimation und Notwendigkeit von Migrationskontrolle. Walzers zentrales Argument lautet: Wenn wir die Unterschiedlichkeit und Vielfalt von verschiedenen Gruppen und Kulturen schätzen, müssen wir auch anerkennen, dass eine solche Verschiedenheit nur durch die Existenz von Grenzen erhalten wird. Würde es keine Grenzen und statt dessen vollkommene Bewegungsfreiheit geben, könnten sich keine stabilen, langfristigen Gemeinschaften mit distinkter Kultur entwickeln. Zum Beispiel, so Walzer, könne sich die demokratische, von den Werten der Aufklärung geprägte Kultur der westlichen Industriestaaten, die ihrerseits von Vielfalt geprägt ist, nur durch Grenzziehung erhalten. Eine positive Alternative zu einer Welt ohne (Staats-) Grenzen gibt es demnach nicht: „To tear down the walls of the state is not, as Sidgwick worriedly suggested, to create a world without walls, but rather to create a thousand petty fortresses“ (Walzer 1992: 74). Statt Staaten würden sich viele kleine Gemeinschaften entwickeln, die ‚ihr‘ Territorium durch umso stärker gewaltförmige und repressive Mittel verteidigen würden.

Dem Einwand, die Unterschiedlichkeit von Gesellschaften, ihre Besonderheit sei weniger wert als Gleichheit und das Recht auf Bewegungsfreiheit, hält Walzer entgegen, ohne eine solche ‚besondere Gemeinschaft‘ könne es keine Demokratie, keine politische Selbstbestimmung einer Gruppe von Menschen überhaupt geben: „The restraint of entry serves to defend the liberty and welfare, the politics and culture of a group of people committed to one another and to their common life“ (ebd.: 75). Was also auf dem Spiel steht, ist nicht nur die Sicherung einer bestimmten kulturellen Lebensweise oder gar etwa der Schutz von Wohlstand und Privilegien der rei-

⁷¹ Dabei gab es sehr unterschiedliche Formen der Begründung des Staates. Beispielsweise unterscheidet Breuer in einer groben Typologie zwischen ethnisch begründeten Staatsnationen (Deutschland), territorial und politisch legitimierte holistische Nationen (Frankreich) und Territorialnationen, die individualistisch durch die Gemeinschaft freier und gleicher Individuen begründet sind (England) (Breuer 1998: 191).

chen Staaten – auf dem Spiel steht, so Walzer, die *community* als Form menschlichen Zusammenlebens selbst:

At stake here is the shape of the community that acts in the world, exercises sovereignty, and so on. Admission and exclusion are at the core of communal independence. They suggest the deepest meaning of self-determination. Without them, there could not be *communities of character*, historically stable, ongoing associations of men and women with some special commitment to one another and some special sense of their common life. (ebd.: 83, Hervorhebung im Original) Die Gemeinschaft, deren Mitglieder sich und ihrem gemeinsamen Leben gegenseitig verpflichtet sind, die sich demokratisch selbst bestimmt und Souveränität ausübt, ist natürlich der Nationalstaat. Nationalstaatliche Souveränität und die Ausgrenzung von Nicht-Mitgliedern der nationalen Gemeinschaft sind in dieser Perspektive Grundbedingungen von Demokratie, Frieden und kultureller Vielfalt.⁷²

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass Migrationskontrolle in dieser Sicht notwendig und legitim ist, um nationale Selbstbestimmung und kulturelle Entfaltung zu ermöglichen. Der Nationalstaat ist primärer Bezugsrahmen von Solidarität, und seine Bürger haben in Zweifelsfall einen moralischen Vorrang, vor Nicht-Staatsangehörigen. Die universalistischen Vorstellungen liberaler wie kommunitaristischer Demokratie- und Staatstheorie gehen dabei davon aus, dass letztlich jeder Mensch zu einem Nationalstaat gehört, unter dessen Schutz er leben und in dem er sich kulturell entfalten und selbst bestimmen kann.⁷³ Wichtig ist diese Annahme deshalb, weil auf diese Weise die allgemeine Geltung von Menschenrechten postuliert werden kann. Da die Menschenrechte in der liberalen Vorstellung höchste Priorität haben, ließe sich die Verweigerung von Einwanderung als Verweigerung von Freiheit und gleichen Rechten ohne die Annahme der Mitgliedschaft eines jeden Menschen in seiner eigenen Nation, die ihn schützt und seine Rechte garantiert, nicht legitimieren.

Die Angehörigkeit zu einer Nation wird in der Regel vererbt.⁷⁴ Menschen werden auf diese Weise einem bestimmten Kollektiv zugeordnet, das kulturell oder ethnisch definiert ist und die Einzelnen an festgelegte Territorien bindet. Walzer stellt jedoch fest, dass die Staaten die Verpflichtung haben, Menschen in Not, deren elementare Rechte nicht beachtet werden, zu helfen, sprich Asyl zu gewähren. Selbst sein in den frühen 1980ern geschriebener Text beschreibt die Praxis der Einwanderungskontrolle als häufig unnötig restriktiv. Walzers politische Theorie taugt also

⁷² Albert F. Reiterer hebt in ähnlicher Weise die ‚Solidaritätszumutung‘ in demokratischen Nationalstaaten hervor. Die vom Staat geforderte Solidarität mit den Mitbürgern, in Form von Pflichten, Steuern etc., sei prinzipiell eine Zumutung für die Freiheit und Autonomie des Einzelnen, und ließe sich unter den Bedingungen unkontrollierter Einwanderung nicht aufrechterhalten. Stabile Gesellschaften seien auf die ‚nationale Solidarität‘ angewiesen, die sich stets nur auf eine begrenzte, kulturell und national affine Gruppe erstrecken könne (Reiterer 2001).

⁷³ Allerdings lassen sich auch mit liberalen bzw. libertären Prinzipien Argumente für eine Öffnung der Grenzen finden (vgl. Bauder 2003a; Carens 1995).

⁷⁴ Auch wenn Einbürgerung möglich ist und in vielen Ländern das *ius soli* gilt, sind diese Verfahren doch stets an Bedingungen geknüpft, während die Vererbung der reguläre Weg zum Erwerb nationaler Zugehörigkeit ist.

nicht dazu, Abschottung zu legitimieren, aber sie enthält den Argumentationskern für Migrationskontrolle.⁷⁵

Keht man von den Höhen der idealen politischen Theorie zurück in die Niederungen der praktischen Politik, ist es entscheidend, im Auge zu behalten, dass nicht nur die Legitimation eine Rolle für die Rationalität spielt, sondern auch materielle Interessen. Die Abwehr irregulärer Migration zielt nicht nur auf die Erhaltung vermeintlicher nationaler Homogenität⁷⁶, d.h. einer kulturell oder ethnisch begründeten imaginierten ‚Reinheit‘ der Nation, weil diese die politische Selbstbestimmung einer Gemeinschaft ermöglicht, sondern weil einflussreiche und konfliktfähige Gruppen ein Interesse an diesem Ziel haben.⁷⁷ Staatliche Souveränität wird nicht in erster Linie deshalb gesichert, weil sie Ausdruck der Selbstbestimmung der Nation ist, sondern weil der Staat als materielle Institution ein Interesse an der Erhaltung seiner Machtbasis hat.

STRATEGISCHER NATIONALISMUS

Doch für die politische Rationalität des Migrationsmanagements spielen beide Ebenen eine Rolle. Das Projekt ist auf die theoretische Legitimation von Migrationskontrolle ebenso angewiesen, wie es die Interessen der Staaten und Bevölkerungen einkalkulieren muss – die natürlich zum Teil mit denen der Akteure des Projektes übereinstimmen. Die Motive von Souveränität und nationaler Homogenität bestimmen die politische Rationalität und dadurch Programmatik und Praxis des ICMPD nur indirekt. Das ICMPD fordert die Vergemeinschaftung der Einwanderungspolitik in Europa, will ein globales Migrationsregime und, so meine These, unterstützt eine neoliberale Weltordnungspolitik. Staatliche Souveränität ist also für die Organisation nichts Absolutes und kein Selbstzweck. Ähnlich ist es mit dem Ziel nationaler Homogenität. Widgren bezog sich immer wieder auf die Gefahr einer fremdenfeindlichen Mobilisierung der europäischen Bevölkerung. Diese Mobilisierung und der Unwille großer Kreise bzw. relevanter politischer Akteure gegen ‚zu viele Ausländer‘ ist ein Faktor, der einkalkuliert werden muss, aber das vergleichsweise progressive Integrationskonzept und die Forderung nach drastischer Erhöhung der Einwanderung zeigt, dass nationale Homogenität keine originäre Sorge des ICMPD ist. Diese Erkenntnisse lassen sich im Begriff des *strategischen Nationa-*

⁷⁵ Kostakopoulou hat darauf hingewiesen, dass einen Menschen als ‚illegal‘ zu klassifizieren, ein staatlicher Akt ist, der Menschen, die zuvor noch ‚legal‘ waren oft über Nacht zu ‚Illegalen‘ macht. In diesem Sinne, so Kostakopoulou, ist es nicht verwunderlich, dass ‚illegale‘ Migration ständig zu steigen scheint oder auf hohem Niveau zu bleiben. Weil die Staaten ‚illegale‘ Migration durch Repression bekämpfen, indem sie immer mehr Gruppen von Menschen illegalisieren, bleibt deren Zahl ständig hoch oder steigt an (Kostakopoulou 1998: 10).

⁷⁶ Unter nationaler Homogenität verstehe ich die angenommene kulturelle oder ethnische Einheitlichkeit einer Gruppe von Menschen, aus der sich ihr Selbstverständnis als ‚Nation‘ und eine nationale Identität ergeben. Da die Begründung verschiedener Nationen unterschiedlich ist – kulturell, politisch, ethnisch, religiös – verwende ich das Adjektiv national, um alle Fälle zu umfassen.

⁷⁷ Auf die historische Kontinuität und die große Bedeutung von ethno-nationalistischen, auf die nationale, kulturelle und ‚rassische‘ Reinheit des Volkes zielenden Motiven für die Migrationsabwehr kann hier nicht eingegangen werden. Für die Beispiele Deutschlands und Österreichs vergleiche, Georgi 2004a, Georgi 2005 und Amling/Georgi 2005

lismus zusammenfassen.⁷⁸ Strategischer Nationalismus bedeutet, dass die Erhaltung staatlicher Souveränität und nationaler Homogenität wichtig für die politische Rationalität des Migrationsmanagements sind, weil es die Interessen der europäischen Staaten und ihrer Bürger einkalkulieren muss, sie jedoch nicht die entscheidenden Motive sind. Mit diesem Begriff ist es nun möglich, die in der Einleitung zitierte Aussage, das ICPMD handle nach völkischen Prinzipien als eine Fehleinschätzung zurückzuweisen.

Konstruktion des Nationalen

Dennoch verweist die Kritik am angeblich völkischen Denken auf einen wichtigen Punkt. Die Legitimation der Migrationskontrolle durch das Prinzip der nationalen Selbstbestimmung beruht auf zahlreichen Widersprüchen und bestimmten Annahmen, die mit einer konstruktivistischen Perspektive in Frage gestellt werden können. Im für die Nationalismusforschung entscheidenden Jahr 1983 wurden gleich drei wichtige Bücher publiziert, die sich mit dem ‚konstruierten‘ Charakter von Nationen befassten. Diese erschienen nicht länger als quasi-natürliche Kollektive, die nach Jahrhunderten oder gar Jahrtausenden gemeinsamer Geschichte irgendwann in den letzten 200 Jahren ihr Schicksal erfüllt und sich zum Nationalstaat konstituiert hätten. Statt dessen analysierten Ernest Gellner, Eric Hobsbawn und Benedict Anderson Nationen und Nationalstaaten als durch historisch-spezifische Prozesse entstandene, oft bewusst und strategisch hervorbebrachte politische Projekte. Nationalismus bringt die Nation hervor – nicht umgekehrt. Ihre Forschungen markierten eine Wende in der Nationalismusforschung und lösten eine Fülle von weiteren Arbeiten aus (Wehler 2004: 8).⁷⁹

Nach Etienne Balibar, auf den ich mich im Folgenden stützen werde, erscheinen Nationen, wie sie in großen Teilen der Öffentlichkeit diskutiert werden, als eine „Selbstentfaltung des nationalen Wesens“ (Balibar 1990: 107) und basieren auf zwei Grundannahmen: Erstens der Vorstellung, dass die Generationen von Menschen, die seit Jahrhunderten auf einem mehr oder weniger gleichbleibenden Territorium eines bestimmten Namens gelebt haben, eine gemeinsame Substanz teilen, die sie verbindet. Zweitens der Idee, dass die geschichtliche Entwicklung, die zur Entstehung der heutigen Nationen führte, eine schicksalhafte war, in der sich ein vorher existentes Wesen enthüllte (Balibar 1990: 107).

PREKÄRE GEMEINSCHAFTEN

⁷⁸ In Anlehnung an Wehler gebrauche ich den Begriff des Nationalismus nicht in einem abwertendem Sinne, etwa als übertriebene Variante des Patriotismus, sondern als beschreibendes Konzept. Nationalismus heißt also ein Ideensystem, das „der Schaffung, Mobilisierung und Integration eines größeren Solidarverbandes (Nation genannt), vor allem aber der Legitimation neuzeitlicher politischer Herrschaft dient“ (Wehler 2004: 13). Sein wichtigstes Ziel ist deshalb die Schaffung und Erhaltung eines souveränen Nationalstaats.

⁷⁹ Bei den drei genannten 1983 erstmals erschienenen Büchern handelt es sich um: Ernest Gellner: Nationalismus und Moderne; Benedict Anderson: Die Erfindung der Nation; und Eric Hobsbawn / T. Ranger (Hrsg.): Die Erfindung der Tradition (Wehler 2004: 116).

Demgegenüber legt Balibar dar, dass jede soziale Gemeinschaft, die durch Institutionen reproduziert wird, eine imaginierte ist, in der die Einzelnen ihre individuelle Existenz auf Geschichte, Namen und Traditionen der Gemeinschaft projizieren. Dies kann für Familien,⁸⁰ Vereine und Parteien ebenso gelten wie für Völker und Nationen. Stets sind sie auf Institutionen angewiesen, die durch vielfältige Praktiken und Rituale die Nation schaffen und permanent reproduzieren. Diese Funktion wird alltäglich durch Nachrichten, Sportereignisse, Feiertage, Fahnen, Hymnen, Schulen, Geschichtsschreibung und tausend Bezüge zu ‚Deutschland‘, ‚Frankreich‘ oder ‚Europa‘ erfüllt. Diese Produktion nationaler Identität ist jedoch immer prekär. Zum einen gibt es nicht ‚wirklich‘ eine gemeinsame Geschichte oder Substanz, zum anderen werden Gesellschaften durch Klassenkonflikte⁸¹ und soziale, religiöse und politische Unterschiede destabilisiert.

Das grundlegende Problem besteht folglich darin, das Volk zu schaffen. Besser gesagt: das Volk muss sich permanent als nationale Gemeinschaft schaffen. Oder noch anders gesagt: es gilt die einheitsstiftende Wirkung zu erzeugen, durch die das Volk allen als ‚ein Volk‘ erscheint, d.h. als Grundlage und Ursprung der politischen Macht. (Balibar 1990: 115)

Diese einheitsstiftende Wirkung nationaler ‚Diskurse‘ wird erzeugt durch die Ethnizierung der Gesellschaft, durch die Konstruktion einer ‚fiktiven Ethnizität‘. Diese Ethnizität ist fiktiv darin, dass sie beständig reproduziert und geschaffen werden muss, nicht jedoch in ihrer Verinnerlichung und in ihren höchst realen Auswirkungen. Sprache und ‚Ethnizität‘ sind historisch die zwei entscheidenden Kategorien um ein ‚Volk‘ zu schaffen, das im Staat den Ausdruck der bereits lange bestehenden ‚ideellen Nation‘ sieht.

Das für die Kritik der Migrationskontrolle wichtige Ergebnis dieser Argumentation ist, dass „die nationale Ideologie das Volk als eine fiktive ethnische Einheit konstituiert, und zwar auf der Grundlage einer universalistischen Vorstellung, die jedem Individuum eine einzige ethnische Identität zuschreibt und folglich die ganze Menschheit in verschiedene Ethnizitäten einteilt, welche potentiell ebenso vielen Nationen entsprechen“ (Balibar 1990: 118). Erkennt man diesen fiktiven und imaginierten Charakter nationaler Gemeinschaften an, der hier nur oberflächlich angedeutet werden konnte, ist es möglich, zwei Einsichten zu formulieren: Erstens, dass die Legitimation von Migrationskontrolle durch die Darstellung von Nationalstaaten als ‚Schicksalsgemeinschaften‘ mit langer Tradition und Geschichte, deren Selbstbestimmung es zu sichern gelte, auf äußerst fragwürdigen Annahmen be-

⁸⁰ Als Beispiel für ‚reale‘ Gemeinschaften würde einem die Familie einfallen, wenn diese nicht durch die ausdauernde Kritik ihrer Funktionalität für eine ganze Reihe konstruierter Phänomene (bürgerliche Gesellschaft, Staat, Geschlecht) geradezu überdeterminiert wäre. Auch Balibar analysiert ihre Bedeutung für die imaginierte Gemeinschaft der Nation (Balibar 1990:123-126).

⁸¹ Der Begriff der Klasse ist noch immer relevant. Auch wenn kaum Klassenbewusstsein vorhanden ist, Klassen *für sich* im Sinne von Marx nicht existieren, und die Arbeiterklasse nicht das revolutionäre Subjekt war und ist, kann ohne eine Unterscheidung zwischen Lohnabhängigen und Kapitalbesitzern und ihren verschiedenen Untergruppen, Gesellschaft auch heute nicht verstanden werden (vgl. Georgi 2004b).

ruht.⁸² Die zweite Einsicht ist, dass die Aufteilung der gesamten Menschheit in einzelne Ethnizitäten und Nationen und die Zuordnung jedes Menschen durch die Vererbung von Staatsangehörigkeit zu einer Nation und damit einem Territorium auf fiktiven Grundlagen aufbaut – und doch höchst materielle Auswirkungen hat. Die Ausgrenzung von MigrantInnen und die Einschränkung von Bewegungsfreiheit sind mit diesen Argumenten nicht zu rechtfertigen. Gleichwohl findet sich dieses Argument in den Empfehlungen der Prager Ministerkonferenz von 1997 wieder: Jeder Staat sei unter internationalem Recht verpflichtet, seine Staatsbürger zurückzunehmen (Ministerkonferenz von Prag 1997: 8; Interview Zürcher 2004).

Diese Einsichten erlauben eine weitere Präzisierung des Begriffs des strategischen Nationalismus: Die politische Rationalität des Migrationsmanagements bezieht sich zwar nur vermittelt und strategisch auf nationalistische Prinzipien von Abstammung und Kultur, gleichwohl sind diese Argumente integraler Teil des Projekts und seiner politischen Rationalität.

Aporien der Menschenrechte

Aus der Aufteilung der Welt in einzelne Nationalstaaten und der Zuordnung eines jeden Menschen zu einem von ihnen ergeben sich weitere Konsequenzen für die politische Rationalität des ICMPD. In der Zusammenfassung der Programmatik des ICMPD im Zwischenschritt wurde deutlich, dass dieses eine restriktive Politik gegenüber Flüchtlingen vertritt. Es ist deshalb notwendig zu erklären, warum die Interessen der Nationalstaaten strategisch einbezogen werden, jene der Flüchtlinge jedoch offensichtlich nicht bzw. in geringer Weise. Die Bedeutung der Interessen von Flüchtlingen für die politische Rationalität des ICMPD kann mit Hannah Arendts Begriff der Aporien der Menschenrechte näher analysiert werden, den sie in ihrem 1951 erschienenen Buch *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft* entworfen hat (Arendt 2000).

Die Menschenrechte⁸³ haben eine zweifache Bedeutung für eine Kritik der Migrationskontrolle. Die europäischen Staaten, und mit ihnen das ICMPD, berufen sich darauf, sie zu schützen, und ziehen einen großen Teil ihrer Legitimation und ihres politischen Selbstverständnisses aus ihrer Rolle als Vorbild und Mahner in Bezug auf die Einhaltung von Menschenrechten. Prinzipiell gehen die Staaten dabei von der Annahme aus, dass die Menschenrechte eines jeden Einzelnen durch seinen Staat geschützt werden. Falls dies nicht der Fall ist, falls jemand von seinem eigenen Staat verfolgt und seine Rechte in massiver Weise verletzt werden, sind die Staaten Europas durch die Genfer Flüchtlingskonvention, nationales Recht und ihren mora-

⁸² Zu den Beispielen der Prozesse der Nationalstaatsbildung in Deutschland und Österreich, vgl. Ameling/Georgi 2005 und Georgi 2005.

⁸³ Die Menschenrechte, wie sie in der in der Französischen Revolution proklamiert wurden und in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte ‚niedergelegt‘ sind, sind von verschiedenen Seiten als verkürzt kritisiert worden. So wurden Versuche gemacht, sie um sozioökonomische Rechte, Partizipationsrechte oder kulturelle Rechte zu erweitern. Marx hat in der Schrift *Zur Judenfrage* darauf hingewiesen, dass Menschenrechte in ihrer Entstehung mit dem liberalen Freiheitsbegriff verbunden sind und sich letztlich auf Interessen des *Bourgeois* an der freien Verfügung über sein Eigentum zurückführen lassen (vgl. Fetscher/Delbrück 2000).

lischen Anspruch gebunden, ihnen zu helfen. Aus dieser prinzipiellen Möglichkeit der Garantie der Menschenrechte und der Affirmation des Rechts auf Asyl für ‚genuine Flüchtlinge‘ und Menschen, ‚die wirklich Schutz brauchen‘, ist die Ausgrenzung aller Anderen ermöglicht. Der Schutz der einen legitimiert die Ausgrenzung der Anderen. Oder umgekehrt: Um nicht zum ‚Totengräber der Genfer Konvention‘ zu werden und die Aufnahmebereitschaft für die ‚wirklichen‘ Flüchtlinge zu erhalten, muss die Migration derjenigen, deren Menschenrechte nicht in ausreichendem Maße verletzt wurden, bekämpft werden. Die effektive Ausgrenzung der einen legitimiert den Schutz der anderen. Mit Hannah Arendt lässt sich jedoch zeigen, dass selbst der Schutz ‚wirklich Verfolgter‘ ein äußerst prekärer ist (Arendt 2000: 601-625).

VERLUST DER MENSCHENRECHTE

Es gehört zu den Entstehungsbedingungen der Menschenrechte im 18. Jahrhundert, dass der Mensch als individueller Träger dieser Rechte sich kaum konstituiert hatte, „als er aus dieser Isolierung auch schon wieder verschwand und sich in das Glied eines Volkes verwandelte“ (ebd. 604). Es stellte sich heraus, dass die ‚unveräußerlichen und unabdingbaren‘ Rechte so unabdingbar nicht waren. Wenn ein Mensch den Schutz seines Staates verlor, gab es keine Autorität, die bereit war, diesen ausgestoßenen Menschen – Minderheiten, Flüchtlinge, Staatenlose – zu ihrem Recht zu verhelfen (ebd.: 604-606). Menschenrechte sind für ihre Verwirklichung an die souveränen Nationalstaaten gebunden. Dies gilt insbesondere für die Rechte von Menschen außerhalb des Territoriums ihres Staates, vor allem für Flüchtlinge. Dass gerade die Rechte von Flüchtlingen systematisch verletzt werden, ist kein Zufall.

Der Verlust der Menschenrechte findet nicht dann statt, wenn dieses oder jenes Recht, das gewöhnlich unter die Menschenrechte gezählt wird, verloren geht, sondern nur, wenn der Mensch den Standort in der Welt verliert, durch den allein er überhaupt Rechte haben kann und der die Bedingung dafür bildet, dass seine Meinungen Gewicht haben und seine Handlungen von Belang sind. (ebd.: 613)

Arendt beschreibt den Zustand von Menschen außerhalb des Schutzes ihrer Staaten als einen der absoluten Rechtlosigkeit. Flüchtlinge sind radikal unschuldig, indem sie ihre Verantwortung für bestimmte Taten, die sie zu Verfolgten macht, in der Regel nicht nachweisen können, diese vom Verfolgerstaat nicht bestätigt und vom Aufnahmeland nicht anerkannt wird. Ihre Unschuld zieht ihre Rechtlosigkeit nach sich, da sie nicht einmal das Recht auf Asyl erhalten (ebd.: 610-611).

Rechtlos sind sie im Verständnis Arendts jedoch auch dann, wenn sie über Jahre und Jahrzehnte in demokratischen Staaten leben, dort partikulare Rechte genießen und durch private oder öffentliche Wohlfahrt unterstützt werden. Auf diese Vorteile hat der Flüchtling oder Staatenlose kein effektives Recht, „da es kein Gesetz gibt, das die Nationen zwingen könnte, ihn zu ernähren“ (ebd.: 613). Zwar existiert heute mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und weiteren Zusatzabkommen sowie einer Vielzahl von UNO-Organisationen, regionalen Mechanismen und NGOs ein globales Regime des Menschrechtsschutzes, doch bleibt die Realisierung der Menschenrechte äußerst begrenzt. Stets finden sie ihre Grenze an der Bereitschaft souveräner Staaten, sie anzuerkennen oder ihre Durchsetzung zu gewährleisten.⁸⁴ Die GFK ist verbindliches Völkerrecht, doch weil es außer den Staaten selbst keine effektive Instanz gibt, um sie durchzusetzen, bleibt der Schutz des Flüchtlings letztlich ein Gnadenakt. Die regelmäßige und massive Verletzung der Rechte von Flüchtlingen, ihre repressive Behandlung, in die das ICMPD mit seinem migrationspolitischen Ansatz und seinem Einfluss tief verwickelt ist, beweisen ihre Rechtlosigkeit. Berichte von unabhängigen NGOs belegen diesen Zustand immer wieder (vgl. Basso-Tribunal 1994; Human Rights Watch 2004).

Dieses Übel hat so wenig mit den uns aus der Geschichte bekannten Übeln von Unterdrückung, Tyrannei oder Barbarei zu tun (und widersteht daher auch allen humanitären Heilungsmethoden), dass es sogar nur möglich war, weil es keinen einzigen ‚unzivilisierten‘ Flecken Erde mehr gibt, weil wir, ob wir wollen oder nicht, in der Tat in ‚einer Welt‘ leben. Nur weil die Völker der Erde trotz aller bestehenden Konflikte sich bereits als Menschengeschlecht etabliert haben, konnte der Verlust der Heimat und des politischen Status identisch werden mit der Ausstoßung aus der Menschheit überhaupt. (Arendt 2000: 614)

Die von Arendt geschilderte Situation der Rechtlosigkeit ist eine Folge der Aufteilung der Welt in souveräne Staaten, die ihre Mitgliedschaft durch Abstammung

⁸⁴ Wichtig ist in diesem Zusammenhang die Diskussion über einen ‚neuen Humanitarismus‘ und die Durchsetzung von Menschenrechten mittels staatliche Souveränität übergehende humanitäre Militärinterventionen (vgl. Habermas 1999; kritisch Demirovic 1999.).

bestimmen und ihre Grenzen bewachen. Es ist deshalb kein Zufall, dass der Schutz der Rechte von Flüchtlingen nicht funktioniert und das ICMPD sie nicht wesentlich in seine politische Rationalität einkalkuliert. Ihre Rechtlosigkeit und Diskriminierung sind im System der souveränen Nationalstaaten angelegt, die Schutz vorrangig, wenn überhaupt, nur den eigenen Staatsbürgern angedeihen lassen.

FOLGEN DER RECHTLOSIGKEIT

Arendt neu formuliert, ließe sich sagen, dass die absolute Rechtlosigkeit sich zum einen in den Illegalisierten zeigt, die ohne ein Verbrechen begangen, jemanden geschädigt zu haben, eingesperrt und abgeschoben werden. Doch sind diejenigen, die es bis in die ‚demokratischen Staaten‘ geschafft haben, vielleicht einen temporären Schutz genießen oder wegen der Genfer Flüchtlingskonvention nicht in Staaten mit Folter und ohne ‚faire‘ Gerichte abgeschoben werden können, noch vergleichsweise privilegiert. Die wahren Rechtlosen sind in dieser Sicht heute diejenigen, die es nicht auf das Territorium der westlichen Staaten schaffen, jene, die durch die militärische und polizeiliche Abschottung Europas, durch die Zerschlagung der Fluchtwege außerhalb des Geltungsbereiches dieser Gesetze gehalten werden. Ein Beispiel sind die Flüchtlingslager in Mazedonien und Albanien während des Kosovo-Krieges, in denen die Menschen durch Zäune, Polizei und eine militärische Blockade anderer Fluchtwege gleichsam eingesperrt waren (vgl. Dietrich/Glöde 1999: 31-37). Ein weiteres Beispiel ist der Fall der Flüchtlinge der *Cap Anamur*, die im Juli 2004 drei Wochen im Mittelmeer kreuzten, da Italien sich weigerte, sie an Land zu lassen (vgl. Süddeutsche Zeitung 2004). In solchen Zwischenräumen ‚außerhalb‘ Europas, zu denen auch die Transitbereiche internationaler Flughäfen wie Frankfurt a.M. zählen, sind die Menschen, wie Arendt es beschreibt, absolut rechtlos und außerhalb der Menschheit.⁸⁵ Diese Rechtlosigkeit, so Arendt birgt die Gefahr, die Ausgestoßenheit bis ins letzte auszuführen:

Ihre Unbezogenheit zur Welt, ihre Weltlosigkeit ist wie eine Aufforderung zum Mord, insofern der Tod den Menschen, die außerhalb aller weltlichen Bezüge rechtlicher, sozialer und politischer Art stehen, ohne jede Konsequenzen für die Überlebenden bleibt. (Arendt 2000: 624)

Die Folgenlosigkeit und das Desinteresse am Tod von mehr als 10.000 im Mittelmeer ertrunkenen Menschen, belegen, dass Arendts Analyse der Flüchtlinge auf erschreckende Weise aktuell ist (vgl. Widgren 2002b: 156, und S. 8 und Fn. 2 dieser Arbeit).

Der Anspruch europäischer Regierungen, die Bekämpfung irregulärer Migration und die ‚konsequente‘ Abschiebung nicht-anerkannter Flüchtlinge mit dem Schutz

⁸⁵ Sandro Mezzadra hat darauf hingewiesen, dass durch die abgestufte Grenzziehung und die im Inneren der EU geschaffenen Orte außerhalb des nationalen Territoriums, quasi Nicht-Orte, entstehen, die weder Inland noch Ausland sind und so die Entrechtung ermöglichen (Mezzadra/Neilson 2003: 2). In dieser Perspektive sind auch die Diskussionen über den regionalen Flüchtlingsschutz, das bedeutet die Schaffung von ‚sicheren Gebieten‘ nahe den Krisenregionen der Welt, die vom ICMPD unterstützt werden, zu sehen.

derjenigen Menschen zu rechtfertigen, deren Menschenrechte massiv verletzt wurden, kann mit Arendt radikal in Frage gestellt werden. Während die verschiedenen Berichte von Flüchtlings- und Menschenrechtsorganisationen zeigen, dass Flüchtlingsrechte weder in den ständig verschärften Gesetzen noch in ihrer restriktiven Anwendung gewahrt werden, kann mit Arendt verstanden werden, dass diese Aporie sich aus der Organisation der Welt in ein System souveräner Staaten ergibt.

Der Begriff der *Aporien der Menschenrechte* kann zeigen, was in die politische Rationalität Migrationsmanagement als besonderes Projekt nicht eingegangen ist und warum. Strategischer Nationalismus als Begriff bezeichnet die Erkenntnis, dass die Interessen und die Macht der Nationalstaaten und ihrer Bürger in das Kalkül einfließen – dies gilt jedoch nicht für die andere beteiligte Seite: die Flüchtlinge. Weil ihre Interessen und Rechte auf den Menschenrechten beruhen, die wegen der Spaltung der ‚einen Welt‘ in souveräne Staaten keine effektive Geltung haben können, fließen ihre Rechte nicht in das Kalkül ein – statt dessen werden sie von Gruppen unterstützt, „deren sentimental humanitäre Sprache sich oft nur um ein Geringes von den Broschüren der Tierschutzvereine unterscheidet“ (Arendt 2000: 603). Die politische Rationalität des Migrationsmanagements ist ein Kompromiss, der verschiedene Faktoren strategisch einbezieht, unter anderem den Nationalismus. Flüchtlinge in ihrer Rechtlosigkeit spielen keine wichtige Rolle.

Politische Ökonomie der irregulären Migration

Die Bekämpfung irregulärer Migration und die Begrenzung von Einwanderung werden mit dem Verweis auf die nationalstaatliche Souveränität und, wie Michael Walzer es tut, mit der demokratischen Selbstbestimmung kulturell distinkter Gemeinschaften gerechtfertigt. Doch bleiben beide Argumente seltsam abstrakt. Sie abstrahieren von realen Machtverhältnissen und ökonomischen Strukturen, die für Migrationsbewegungen höchst relevant sind. Ebenso verbleibt die Feststellung des konstruierten Charakters von nationaler Identität und Nationen, wie sie im vorletzten Abschnitt dargestellt wurde, als eine Kritik der Ideen auf der ‚ideologischen‘ Ebene. Tatsächlich ist es so, dass irreguläre MigrantInnen nicht zufällig von einigen Orten losziehen, um beliebige andere zu erreichen. Die geographischen Muster der Migration sind eng an regionale und globalen Muster sozioökonomischer Ungleichheit gebunden (vgl. Bade 2000: 440-444). Das Zentrum-Peripherie-Modell, im Folgenden dargestellt, kann zum Verständnis dieser Muster beitragen.

Zwischen der Entstehung von Nationalstaaten und der konkreten historischen kapitalistischen Weltökonomie besteht ein enger Zusammenhang. Von Anfang an basierte der entstehende Kapitalismus auf der Trennung in verschiedene politische Einheiten, die in Macht- und Abhängigkeitsverhältnissen zueinander standen. Die Ausbeutung der Länder und Regionen der Peripherie ermöglichte materielle und schließlich auch politische Zugeständnisse der herrschenden Klasse der Zentren, an die sich emanzipierende Arbeiterbewegung. Die so ermöglichte relative Befriedung der Klassengegensätze war eine Vorbedingung für das Entstehen von Nationen als

klassenübergreifende Kollektive und ihrer politischen Institutionalisierung in Nationalstaaten (Hirsch 1995: 14-16). Dies zu sagen heißt nicht, dass es möglich wäre, Nationalstaaten aus der kapitalistischen Produktionsweise gleichsam ‚abzuleiten‘. Diese ist nicht ‚natürlich‘ mit der ‚Nation-Form‘ (Balibar) verbunden, vielmehr überschreitet der Weltmarkt tendenziell jede nationale Begrenzung und untergräbt damit den Nationalstaat selbst.

ZENTRUM UND PERIPHERIE

Die Weltsystemtheorie von Wallerstein zeigt jedoch, dass die konkrete historische ‚Welt-Wirtschaft‘ stets durch ‚Zentrum‘ und ‚Peripherie‘ geprägt war und ist und dass sie auf dieser Trennung basiert. Zentrum und Peripherie sind heute in nationalstaatlichen Einheiten organisiert (wobei sich das Muster auch innerhalb von Staaten wiederholt) und unterscheiden sich durch unterschiedliche Akkumulations- und Ausbeutungsbedingungen, ungleiche Tausch- und Herrschaftsverhältnisse (Balibar 1990: 110-111). Mit ‚Akkumulations- und Ausbeutungsbedingungen‘ sind unterschiedliche Konfigurationen von Lohnniveau, Lebensstandard, Qualifikationen, Arbeitsbedingungen, demokratischen Rechten usw. gemeint, die sich in den Ländern oder Regionen der Peripherie als Armut, Arbeitslosigkeit, politische Krisen und Perspektivlosigkeit für große Teile der Bevölkerungen auswirken und Migration befördern können.⁸⁶

Staaten sind entscheidende Instrumente der Herrschaft des Zentrums über die kapitalistische ‚Peripherie‘, weil durch sie die internationale Ungleichheit der Akkumulations- und Ausbeutungsbedingungen hergestellt und verfestigt wird. [...] Beide Formen des Klassenverhältnisses und der Ausbeutung bedingen sich aber gegenseitig, und der globale Akkumulationsprozess beruht geradezu auf deren Verbindung. Also auch darauf, dass die billige Arbeitskraft der Peripherie durch die Metropolen ausgebeutet werden kann. Diese Unterschiede können nur dadurch dauerhaft existieren, dass sie in getrennten Staaten organisiert sind. (Hirsch 1995: 34-35)

Der kapitalistische Weltmarkt basiert auf der Ungleichheit zwischen Zentrum und Peripherie. Daraus folgt, dass die schlechten Lebensbedingungen und die Perspektivlosigkeit, die viele Menschen aus der Peripherie als irreguläre MigrantInnen in die Zentren einwandern lässt, durch die Staaten dieser Zentren direkt und indirekt verantwortet werden. Die Antriebskräfte, geographischen Muster und Schwankungen der Migration sind eng mit den dynamischen und sich verändernden Beziehungen zwischen verschiedenen Regionen des Zentrums und der Peripherie verknüpft. Die bei Walzer harmlos erscheinende Selbstbestimmung kulturell unterschiedlicher Gemeinschaften entpuppt sich als Rechtfertigung zur Wahrung politischer und wirtschaftlicher Privilegien.

⁸⁶ Einige Beispiele für solche ungleichen Akkumulationsverhältnisse in geographischer Nähe sind die Grenzen zwischen den USA und Mexiko, Singapur und Indonesien, sowie Deutschland und Polen (vgl. Düvell 2003: 205).

KRITIK DER MIGRATIONSKONTROLLE

Mit der oben vorgetragenen konstruktivistischen Nationalismuskritik konnte gezeigt werden, dass der Nationalismus als Element der politischen Rationalität des Migrationsmanagements, ob strategisch oder nicht, auf äußerst problematischen Annahmen über den essentialistischen Charakter von Nationalstaaten beruht. Hannah Arendts Begriff der Aporien der Menschenrechte hat verdeutlicht, warum die Interessen und Rechte der Flüchtlinge nur in äußerst untergeordneter Form in das Kalkül des Migrationsmanagements eingehen. Mit dem Zentrum-Peripherie-Modell ist es nun möglich einen dritten Widerspruch in der politischen Rationalität zu benennen. Migrationsmanagement abstrahiert von den verschiedenen Akkumulations- und Ausbeutungsbedingungen. Die Bekämpfung irregulärer Migration ist eine Strategie zur Wahrung der durch den Kapitalismus hervorgebrachten Ungleichheiten, die die kapitalistischen Zentren und ihre Bevölkerungen privilegieren.

Kapitalverwertung und Autonomie der Migration

Der geschlossene nationale Staat ist es, der dem Kapitalismus die Chance des Fortbestehens gewährleistet; solange er nicht einem Weltreich Platz macht, wird also auch der Kapitalismus andauern.

Max Weber⁸⁷

Kapitalakkumulation und Staatensystem

Der vorige Abschnitt hat gezeigt, wie eng irreguläre Migration an die globalen Strukturen von Ausbeutung und Ungleichheit gebunden ist. Die Staaten des kapitalistischen Zentrums tragen eine Mitverantwortung für die Armut und Perspektivlosigkeit, die viele Menschen zum Entschluss führt, (irregulär) nach Europa einzuwandern. Doch die Erkenntnis, dass die europäischen Staaten diese Bewegungen begrenzen und kontrollieren wollen, um ihre Privilegien zu sichern, greift noch immer und in zweifacher Weise zu kurz.

Erstens geht es bei der Ausgrenzung von MigrantInnen nicht nur um die Sicherung konkreter Vorteile, etwa hoher Löhne und Wohlfahrtsleistungen. Statt dessen ist die Kontrolle der Mobilität von Menschen, insbesondere in ihrer Form als Migration von Arbeitskräften, konstitutiv für die kapitalistische Weltökonomie.⁸⁸ Zweitens erscheinen MigrantInnen in diesem Bild als eine abhängige Variable, die von *push-* und *pull-*Faktoren getrieben, passive Objekte von Ausbeutung und Objekt technokratischen Migrationsmanagements sind. Entgegen dieser Opferperspektive gilt es, den selbstbestimmten Charakter und die subjektive Dimension der Migration zu betonen. Auf diese Fragen wird in den folgenden zwei Abschnitten eingegangen.

Im vorangegangenen Kapitel ist das implizite politische Projekt des ICMPD, von dem Migrationsmanagement nur einen Teil darstellt, unter dem Begriff der *neoliberalen Weltordnungspolitik* zusammengefasst worden. Meine These ist, dass für das ICMPD nicht die Erhaltung nationaler Homogenität oder Privilegien, ja nicht einmal die Verteidigung nationalstaatlicher Souveränität als Selbstzweck der entscheidende Grund für die konsequente Bekämpfung irregulärer Migration ist. Statt dessen ist die dem folgenden Kapitel zugrunde liegende Annahme, dass

⁸⁷ Max Weber: *Wirtschaft und Gesellschaft*, zitiert nach Hirsch 1995: 36.

⁸⁸ Es ist hervorzuheben, dass ein bestimmter Grad irregulärer Migration äußerst funktional für erfolgreiche Kapitalverwertung sein kann, da Menschen ohne rechtlichen Status flexible und billige Arbeitskräfte darstellen. Irreguläre Migration und Beschäftigung werden oft toleriert – man denke nur an das offene Geheimnis der illegal beschäftigten ArbeiterInnen auf den Baustellen des Bundes in Berlin-Mitte. Doch eine solche *laissez-fair* Politik ist für die wirtschaftlich tatsächlich notwendige Zahl von Einwanderern nicht funktional und zerstört die Akzeptanz für mehr Einwanderung. Die begrenzte Toleranz von irregulärer Migration ist kein Widerspruch zur grundsätzlichen Notwendigkeit von Migrationskontrolle für die Stabilität der Kapitalverwertung.

unkontrollierte Einwanderung, die freie Bewegung von Menschen über Staatsgrenzen den Erfolgsbedingungen des politischen Projekts des ICMPD widersprechen würde.

Was sind diese Bedingungen? Da das Projekt auf einem Entwicklungsmodell basiert, das auf Freihandel und Wachstum in einer globalen Ökonomie setzt, ist die Stabilität der Kapitalverwertung die Grundvoraussetzung, um im Rahmen des Projekts Erfolge zu erzielen. Doch irreguläre Migration destabilisiert diese Bedingungen in indirekter und direkter Form. Indirekt, weil sie zu vielfältigen Kosten und potenziellen sozialen Krisen führt. Bimal Gosh, Berater von IOM und Herausgeber eines der wichtigsten Bücher zum entstehenden globalen Migrationsmanagement (Gosh 2000), fasst die realen oder erwarteten Kosten folgendermaßen zusammen: „the loss of sovereignty; threat to security (including fears of increase in crime and violence); economic dislocation; strain on existing social services and facilities; social instability resulting from sudden and massive migratory movements; and erosion of cultural homogeneity“ (ebd.: 24; vgl auch Jäger/Jäger 2002: 218). In einer Gesellschaft, die geprägt ist durch soziale und politische Konflikte zwischen Einwanderern und ‚Einheimischen‘, durch einen überlasteten Staat und – erwartete – generelle Instabilität, ist profitable Kapitalverwertung äußerst unsicher. Doch eine Öffnung der Grenzen oder eine effektive Unfähigkeit der Staaten, ihre Grenzen zu schützen, würde erfolgreiche Kapitalakkumulation nicht nur in dieser indirekten Weise beeinträchtigen. Warum dies so ist, wird im Folgenden gezeigt.

NATIONALSTAATLICHE SPALTUNG

Ein zentrales Argument des Neo-Marxismus ist, dass die Aufspaltung des kapitalistischen Weltsystems in souveräne Nationalstaaten eine Grundlage für die Entwicklung und Erhaltung des Kapitalismus darstellt (vgl. Balibar/Wallerstein 1990; Linklater 2001: 137-141). Die relative Autonomie des Staates gegenüber den Klasseninteressen ermöglicht einen Ausgleich der antagonistischen und tendenziell unvereinbaren Interessen, stabilisiert die Gesellschaft und schafft damit eine Grundbedingung erfolgreicher Kapitalverwertung. Dass eine solche Form des Klassenkompromisses bzw. der Sozialpartnerschaft möglich ist, beruht aber auf der Spaltung der verschiedenen Klassen – sowohl der Sektionen der ‚Arbeiterklasse‘, als auch der Unternehmer und Kapitalbesitzer – in verschiedene nationale Einheiten. Da auch und gerade innerhalb der Klassen ein Konkurrenzverhältnis besteht, um Arbeitsplätze, Lohn, Ressourcen oder Profit, ist es den Nationalstaaten in ihrer relativen Autonomie möglich, ‚ihre Klassen‘ zum Kompromiss zu bringen, um ‚gemeinsam‘, d.h. in Abgrenzung zu den Klassen anderer Nationen, um Vorteile auf dem Weltmarkt zu konkurrieren. Die nationale Spaltungen beruhen also nicht nur, wie zuvor dargestellt, auf der ‚Erfindung von Traditionen‘ und einer ‚imaginierten Gemeinschaft‘ zur Befriedung von gesellschaftlichen Konflikten, sondern haben in der Konkurrenz gegenüber anderen Nationalstaaten auch eine quasi ‚objektive‘ materielle Grundlage. Schließlich ermöglicht die nationalstaatliche Spaltung des Weltsystems dem nicht unbegrenzt, aber doch weitaus mobileren Kapital, in verschiedenen

national begrenzten ökonomischen Räumen zu agieren, während die national gespaltenen und so in ihrer Reichweite begrenzten staatlichen und gesellschaftlichen Kräfte diese Möglichkeit nicht haben. So profitiert das Kapital von der Standortkonkurrenz der verschiedenen Nationalstaaten und kann sie gegeneinander ausspielen (Hirsch 1995: 31-34).

Die gerade getroffene Aussage, dass politische und gesellschaftliche Kräfte national beschränkt bleiben, bedarf der weiteren Kommentierung und führt zum zentralen Argument dieses Kapitels. Zwar sind politische Kräfte, die des Staates als auch anderer Akteure, durch ‚Außenpolitik‘ und internationale Kooperation auch über die Grenzen des Nationalstaates hinaus wirksam. Eine ganze Disziplin, die der Internationalen Beziehungen, befasst sich mit diesem Feld.⁸⁹ In Fortführung der Argumentation von Hirsch sind mit den *gesellschaftlichen Kräften* hier die Lohnabhängigen oder Arbeiter in ihrer Funktion als solche gemeint. Sie sind den staatlichen und ökonomischen Akteuren gegenübergestellt. Die Lohnabhängigen sind nicht wie das Kapital nahezu unbegrenzt mobil. Zum einen handelt es sich um in soziale Beziehungen eingebundene Menschen, nicht Waren oder abstraktes Kapital. Zum anderen wird die Mobilität der Menschen als ‚Produktionsfaktor Arbeit‘ äußerst restriktiv gehandhabt und durch die Nationalstaaten verhindert (vgl. Overbeek 2002).

Nun ist das hier skizzierte System von Nationalstaaten, Klassenspaltungen und Konkurrenzverhältnissen alles andere als stabil. Obwohl Kapital international investiert wird und transnationale Konzerne global agieren, bleiben doch beide an die einzelnen Nationalstaaten gebunden. Der Weltmarkt setzt sich mit den und gegen die Nationalstaaten als Form politischer Organisation durch.

Das einzelstaatliche System ist daher nie stabil, sondern in seiner konkreten Struktur immer bestands- und krisenbedroht. Dies nicht nur wegen der Permanenz der letzten Endes kriegerischen Konflikte, sondern auch deshalb, weil die Klassenkämpfe niemals völlig in die staatliche Form eingebunden werden können (*ein Beispiel dafür sind internationale Migrations- und Fluchtbewegungen*) und weil die im Rahmen des globalen Akkumulationsprozesses notwendig ungleiche ökonomische Entwicklung immer neue Brüche und Verwerfungen schafft. (Hirsch 1995: 34, Hervorhebung von mir, F.G.)

Internationale Migrations- und Fluchtbewegungen dienen Hirsch als Beispiel für Klassenkämpfe, die nicht in der nationalstaatlichen Arena gehalten werden können. Selbstbestimmte, autonome Migration, so ließe sich zugespitzt formulieren, ist unter bestimmten Bedingungen ein (unbewusster) Akt des Widerstands oder Klassenkampfes, weil sie die für den Kapitalismus notwendige Spaltung in nationalstaatliche Einheiten untergräbt. Menschen, die in ein anderes Land ziehen, weil sie da, wo sie sind, arm oder unterdrückt sind und keine Perspektive für sich und ihre Familie sehen, kündigen den globalen Konsens nationalstaatlicher Souveränität auf. Sie ü-

⁸⁹ Die politische Dimension der Globalisierung, also die verschiedensten internationalen Organisationen und Foren, in denen sich die eigentlich auf ihr Territorium beschränkten Nationalstaaten engagieren, sind deshalb nicht in erster Linie als Einschränkung staatlicher Souveränität und Handlungsfreiheit zu denken, sondern als Strategie bzw. nach Foucault, als Regierungstechnik, um erfolgreich Souveränität und Handlungsfähigkeit zu erhöhen, indem sie tendenziell global wird (vgl. Woyke 2000: 194).

bertreten Gesetze und Grenzen, um sich ihr Recht auf ein menschenwürdiges Leben zu nehmen. Wenn man annimmt, dass „das *Strukturprinzip* einzelstaatlicher politischer Organisation [...] eine Voraussetzung der globalen Kapitalakkumulation“ (Hirsch 1995: 34, Hervorhebung im Original) ist, dann ist die Autonomie der Migration eine ernsthafte Gefahr für die Stabilität der Kapitalverwertung. Die allseits bekundete Schwierigkeit, die Bewegungen irregulärer MigrantInnen zu kontrollieren und zu begrenzen, verweisen auf die Fähigkeit der MigrantInnen, diesen Versuchen in begrenzter Weise zu widerstehen.

Autonomie der Migration

Diese Argumentationsfigur wird seit einigen Jahren in der antirassistischen politischen und wissenschaftlichen Diskussion unter dem Stichwort der Autonomie der Migration im Zusammenhang mit einem zu schaffenden Recht auf globale Bewegungsfreiheit debattiert (vgl. Grenzcamp 2003). Für die Analyse des Migrationsmanagements in Europa ist der Begriff entscheidend, da er einen Wechsel der Perspektive erlaubt. Zunächst ist Migration nicht ein Projekt einzelner atomisierter Individuen, getrieben von neoklassischen *push/pull*-Faktoren, sondern ein Projekt, das in soziale Beziehungen eingebunden ist und ohne weitverzweigte soziale Netzwerke nicht möglich wäre. Dies bedeutet jedoch auch, dass für Einzelne oder Gruppen, die keinen Zugang zu oft ‚ethnisch‘ geprägten Netzwerken in den Transit- und Zielländern haben oder nicht über entsprechende Ressourcen verfügen, um kommerziell arbeitende Schleuser zu bezahlen, Migration nicht möglich ist. Die subjektive Dimension meint die Tatsache, dass eine Entscheidung zur Migration und ihre erfolgreiche Realisierung oft, nicht immer, eine subjektiver Akt der Emanzipation ist, um aus perspektivlosen, patriarchalen oder ausbeuterischen Lebensbedingungen auszubrechen.

Migration mag zunächst ein individuelles Vorhaben sein, aus dem Wunsch heraus, der Misere, der Abhängigkeit und der Überausbeutung zu entkommen, einem Wunsch, durch den sich das Individuum als politisches Subjekt hervorbringt. Das Vorhaben wird jedoch von einem gesellschaftlichen Individuum entwickelt, das in einer Gruppe, in einem familiären und sozialen Umfeld lebt. Je größer die Hindernisse sind, die dem Vorhaben entgegenstehen, desto mehr erweist sich diese soziale Dimension als unerlässlich für den Erfolg des Projekts in all seinen Phasen (Moulier-Boutang 2002).

Der ‚migrantische Exodus‘ (Bojadzijeve et al. 2004) aus den Herkunftsländern der Peripherie in die Zentren ist eine Aufkündigung der Regeln einer nationalstaatlich geprägten Welt. Diese Menschen akzeptieren ihre Situation nicht mehr und kümmern sich in ihrer Entscheidung zur Migration nicht um das Übertreten von europäischen Gesetzen und den Widerspruch zu den nationalistischen Prinzipien der Kongruenz von Staatsvolk und Staatsgebiet. Trotz aller Bemühungen in der Weiterentwicklung des Migrationsmanagements, in der das ICMPD, wie im ersten Teil ausführlich dargelegt, seine Rolle spielt, umgehen MigrantInnen dieses System und

praktizieren eine Form relativ autonomer Migration. Bojadzjev et al. betonen mit Bezug auf Hardt/Negri (2000), dass diese Autonomie sich auf die Bewegung und das Umgehen von Regeln bezieht und nicht ein autonomes Subjekt der MigrantInnen in Gegensatz zum Staat beschreibt. Die Autonomie der Migration gefährdet mithin nicht nur nationalstaatliche Souveränität, sondern den globalen Akkumulationsprozess insgesamt:

[Die einzelstaatliche politische Organisation] erlaubt nicht nur eine Dämpfung und Befriedung des Klassenkonfliktes innerhalb der staatlichen Grenzen, sondern gestattet es der ökonomisch herrschenden Klasse überhaupt erst, sich als Bourgeoisie zu formieren und politisch, ökonomisch und kulturell ‚hegemonial‘ zu werden, also einen Anspruch auf die Vertretung übergreifender gesellschaftlicher Interessen zu erheben (Balibar/Wallerstein 1992, 111 f.). Die Vielzahl der Einzelstaaten ist somit selbst Ausdruck und Mittel von Konkurrenz und Klassenkampf. Sie stellt insoweit ein grundlegendes und keineswegs beliebig aufhebbares Strukturmerkmal des Kapitalismus dar. Sie ist unmittelbar mit dem globalen Akkumulationsprozess verknüpft und dessen Bestandteil. (Hirsch 1995: 33)

Die selbstbestimmte Mobilität von Menschen muss verhindert werden, da sie die Stabilität von Kapitalakkumulation und Kapitalverwertung gefährdet. Erst an dieser Stelle der Argumentation wird also wirklich verständlich, warum die europäischen Staaten und die anderen Länder des kapitalistischen Zentrums Migrationskontrolle mit solcher Entschlossenheit und Restriktion verfolgen. Ihre Macht beruht auf dem Prinzip erfolgreicher, ungestörter Kapitalverwertung. Unkontrollierte Migration, die mit den neuen Transport- und Kommunikationstechnologien eine historisch nicht gekannte Dimension annehmen könnte, muss in größerem Ausmaß verhindert werden, um diese Machtbasis zu erhalten. Es ist anzunehmen, dass weder die europäischen Staaten noch das ICMPD dies in dieser Klarheit kalkulieren. Das ICMPD vertritt ein bestimmtes Entwicklungsmodell, das unter dem Begriff der neoliberalen Weltordnungspolitik gefasst wurde und dessen ökonomische Basis erfolgreiche Kapitalakkumulation ist. Die wohlmeinende und doch konsequente Verfolgung und Umsetzung eines solchen Projekts macht Stabilität notwendig, die durch irreguläre Migration gefährdet wird.

Zwei neue Begriffe zur Analyse der politischen Rationalität des Migrationsmanagements können festgehalten werden. Der Begriff der *Verwertungsstabilität* soll die Erkenntnis bezeichnen, dass Migrationsmanagement als Bekämpfung irregulärer Migration zum Ziel hat, die Bedingungen erfolgreicher Kapitalverwertung zu stabilisieren. Das Konzept der *Autonomie der Migration* macht deutlich, dass MigrantInnen keine puren Objekte politischer und ökonomischer Strukturen sind. Ihre Handlungen als Subjekte, die Grenzen überschreiten und Gesetze umgehen, fließen als im vorhinein einkalkulierte Widerstände in die politische Rationalität des Migrationsmanagements ein. Der Rang, den diese Widerständigkeit für die politische Rationalität des Migrationsmanagements einnimmt, lässt sich ermessen, wenn man sich an die ständige Sorge der Nationalstaaten und des ICMPD erinnert: Die Staaten verlieren ihre Fähigkeit zur Kontrolle von Migration; deshalb gelte es Kernkompetenzen

zu entwickeln, um die Fähigkeiten zurückzugewinnen und effektives Management zu ermöglichen.

Viele Fragen bleiben offen: Ist irreguläre/ ‚illegale‘ Migration, die nun, als in begrenzter Form selbstbestimmte und autonome soziale Bewegung fassbar wird, tatsächlich eine ernsthafte Gefahr für die einzelstaatliche Struktur des Weltsystems? Oder ist die wahrgenommene Bedrohung eher eine imaginierte? Inwiefern ist die Positionierung gegen unkontrollierte Migration durch verschiedene Akteure, Nationalstaaten, internationale Organisationen, Konzerne, Interessenverbände, Parteien tatsächlich durch die Bedrohung der Kapitalakkumulation bedingt? Welche relative Bedeutung hat es für das ICMPD? Inwiefern ließe sich das empirisch nachweisen? Die Stabilität der Kapitalakkumulation ist nicht der einzige Grund für Migrationskontrolle. Offensichtlich spielen der Schutz nationaler Souveränität und die Erhaltung nationaler Homogenität eine sehr reale Rolle. Bestimmte Akteure jedoch, unter ihnen das ICMPD, scheinen über solchen letztlich ‚irrationalen‘ Erwägungen zu stehen und irreguläre Migration vor allem wegen ihren krisenhaften Auswirkungen für die gegenwärtige Ordnung insgesamt bekämpfen zu wollen.

Exkurs: No Border? No Nation? Fragen und Probleme offener Grenzen

Die bisherige Analyse des Migrationsmanagements in Europa, exemplarisch ausgeführt an der Variante des ICMPD, hat gezeigt, dass die üblicherweise vorgebrachten Gründe zur Legitimation der Migrationskontrolle aus einer emanzipatorischen Perspektive als nicht legitim gelten können. Doch was folgt daraus? Was folgt aus der Parole ‚No Border, No Nation!‘, die seit Mitte der 1990er Jahre das Leitmotiv antirassistischer Bewegungen im Kampf gegen die ‚Festung Europa‘ bildet? Diese Fragen können hier nicht beantwortet, aber präzisiert werden.

Die offensichtliche Schwierigkeit einer Position, die Migrationskontrolle grundsätzlich kritisiert, ist der Einwand, man könne doch, trotz allem, nicht einfach die Grenzen öffnen, weil das die Zielgesellschaften der zu erwarteten Migration in die soziale und ökonomische Krise stürzen würde. Diese Einwände sind angesichts der heftigen negativen Reaktionen großer Teile der Bevölkerung Europas auf einen vergleichsweise geringen Anstieg der Einwanderung Anfang der 1990er Jahre nicht von der Hand zu weisen. Die *thousand petty fortresses* und eine autoritäre, sogar faschistische Gegenbewegung sind reale Möglichkeiten. Welche Bedingungen müssten also erfüllt werden, um die ‚konkrete Utopie‘ offener Grenzen zu ermöglichen? Sind offene Grenzen erst nach weitgehenden sozialen und ökonomischen Reformen möglich, die den Entwicklungsländern und Regionen der Peripherie zu einem vergleichbaren materiellen Wohlstand verhelfen würden?

Ein weiteres Problem ist der Charakter von Grenzen selbst. Mit Bezug auf die globale Entgrenzung durch die kapitalistische Globalisierung haben Narr/Schubert auf die positiven Seiten von Grenzen hingewiesen:

Normen, die menschlichen Bedürfnissen entsprechen und sozialer Anstrengungen bedürfen, um sie zu verwirklichen, müssen sozial konkretisiert werden. Darum bedürfen sie allemal eines sozialen Ortes; darum sind sie auf sozialen Raum angewiesen, und das heißt immer zugleich: auf soziale Grenzen, angewiesen. [...] Grenzen nehmen nicht nur, sie geben auch. Sie stellen eine notwendige Bedingung aller Menschenrechte dar. (Narr/Schubert 1994: 215-216)

Wie können also Formen politischer Organisation und Vergesellschaftung gedacht werden, die begrenzt sind, aber nicht ausgrenzen? Diese Frage hängt eng zusammen mit der ausufernden Debatte über politische Formen ‚jenseits‘ des Nationalstaates. Es wäre ein lohnendes Unterfangen, die verschiedenen Modelle postnationaler Konstellationen (Habermas 1998), post-westfälischer Ordnungen (Linklater 1998) oder weltweiter Föderationen (Narr/Schubert 1994) auf ihre Antworten für dieses Problem zu überprüfen.

Schließlich stellen sich noch strategische und taktische Fragen für eine antirassistische Politik und Theorie. Soll man sich, wie es beispielsweise Oberbeek (2002) tut, nach einer äußert kritischen Analyse der ‚Widersprüche des neoliberalen Migrationsmanagements‘ an einer Debatte über die Ausgestaltung eines globalen Migrationsregimes beteiligen? Oberbeek betont, dass, solange die ökonomischen Ursachen irregulärer Migration nicht gelöst sind, jedes neue Regime nur eine Verrechtlichung extrem restriktiver Praktiken bringen würde, und doch beteiligt er sich an der Diskussion (Oberbeek 2002: 13, vgl. Oberbeek 2000).⁹⁰ Aber kann eine Intervention in die Debatte mit konstruktiven Vorschlägen für eine globale Reform der Migrationspolitik in der gegenwärtigen Situation überhaupt kritische Positionen vermitteln, ohne ignoriert zu werden oder für ‚falsche‘ Argumente anschlussfähig zu sein?

Muss ein antirassistisches Engagement nicht trotz aller Probleme eine sofortige Öffnung der Grenzen verlangen? Wäre es nicht reichlich zynisch, diese Forderung erst nach der Abbau globaler Ungleichheiten zu stellen und sich bis dahin auf den eigenen Metropolenprivilegien auszuruhen? Würde eine sofortige Grenzöffnung nicht eventuell die ungleiche Ressourcenverteilung ein Stück ausgleichen und somit das Kapitalverhältnis schwächen (vgl. Materialien 1998)? Alle diese Fragen sollten nicht nur politisch diskutiert werden, sondern Gegenstand einer sich kritisch verstehenden Wissenschaft sein. Da eine solche Diskussion hier nicht möglich ist, verweise ich auf die umfangreiche, wenn auch reichlich zersplitterte Literatur zur grundsätzlichen Kritik von Migrationskontrolle und zu den Möglichkeiten und Bedingungen offener Grenzen.⁹¹

⁹⁰ „[U]nless an effort is made to address the underlying causes especially of all forms of involuntary migration, any effort to create an international migration convention will inevitably result in the codification of the existing extremely immigration practices of the most countries of destination“ (Oberbeek 2002: 13).

⁹¹ Weitere Literaturhinweise zu diesen Fragen finden sich in den folgenden zum größten Teil im Netz zugänglichen Artikeln. In jedem Fall relevant sind Narr 1991; Carens 1995; Kostakopoulou 1998, 2002; Hervorzuheben sind besonders die Beiträge einer Schwerpunktausgabe des E-Journal für kritische Geographie ACME: Bauder 2003a, 2003b; Best 2003; Düvell 2003; Hiebert 2003; Preston 2003; Samers 2003.

Politische Ökonomie der Migrationssteuerung

Nützliche Arbeit ist entweder ein Begriff aus dem Arsenal der Vulgärökonomien oder der Nationalisten. [...] Zu sprechen wäre also nicht weiter von der nützlichen Arbeit und davon, dass jeder Mensch nützlich sei, sondern von der Verwertbarkeit der Arbeitskräfte unter den Bedingungen der realen Subsumtion der Arbeit unter das Kapital, von der verwertbaren Arbeit und der Entwertung der Ware Arbeitskraft. Hierin besteht der Unterschied zwischen einer pfäffischen moralischen Ökonomie und der Kritik der politischen Ökonomie.

Jost Müller⁹²

Migrationsmanagement als Kompromissversuch

Im Zwischenschritt wurde gezeigt, dass das ICMPD deutlich mehr Einwanderung will und aus diesem Grund die Schaffung eines Regimes regulärer Migration nach Europa unterstützt. Ein solches Regime hätte die Aufgabe, Arbeitsmigration nach Kriterien ökonomischen Nutzens zu steuern. In diesem Kapitel soll untersucht werden, welche politische Rationalität einem solchen Regime nutzbringender migrantischer Arbeit zugrunde liegt. Es verfolgt das Ziel, theoretisch zu problematisieren, was ‚Einwanderung nach ökonomischen Kriterien‘ eigentlich meint.

An dieser Stelle lässt sich der Bogen zurück zur Einleitung schlagen, in der Migrationsmanagement in Europa als Ausgleich zwischen konservativer und liberaler Position eingeführt wurde. Mit einer anderen Betonung ließen sich diese Pole als ein Gegensatz zwischen ‚Nationalisten‘ und ‚Ökonomen‘ formulieren. Die ‚nationalistische Position‘ ist durch die bisherigen Analysen nun klarer erkennbar. Ihr primäres Ziel ist, Einwanderung so weit wie möglich zu begrenzen und zu kontrollieren, um staatliche Souveränität, nationale Homogenität und wirtschaftliche Privilegien zu erhalten. Die ‚ökonomistische Position‘ war stets im liberalen Standpunkt enthalten, wie er in der Einleitung zugespitzt dargestellt wurde. Ihr Schwerpunkt liegt jedoch auf der Erleichterung von Einwanderung aus ökonomischen Gründen und nicht auf humanitären Erwägungen.⁹³

⁹² Müller 2002. Jost Müller war Redakteur und Mitherausgeber der Zeitschriften *Die Beute* und *Subtropen* und lehrt an den Universitäten von Frankfurt a.M. und Wien.

⁹³ Die hier dargestellten Pole sind wiederum idealtypisch verdichtet, doch lässt sich in vielen europäischen Ländern seit dem 19. Jahrhundert ein Gegensatz zwischen einer nationalistischen, primär an Begrenzung interessierten Position, und einer zweckrational kalkulierenden ökonomistischen Position nachweisen. So gab es beispielsweise in Deutschland bereits im Kaiserreich verschiedene staatliche Institutionen und gesellschaftliche Gruppen, die über die Begrenzung oder Erhöhung der Einwanderung billiger polnischer Arbeiter stritten. Gegeneinander standen das preußische Innenministerium, an erfolgreicher nationaler Homogenisierung interessiert und die Lobby der Großagrarier in Ostpreußen, die aus ‚Leutenot‘ mehr (temporäre) Einwanderung wollte. Dieses Muster setzte sich in der Zeit des Nationalsozialismus im Gegensatz zwischen SS und dem Reichsarbeitsministerium in der Frage der Zahl und Behandlung der Zwangsarbeiter fort und lässt sich auch heute in der Diskussionen über das Ziel eines Zuwanderungsgesetzes – Begrenzung oder wirtschaftlich be-

Das ICMPD versucht, diesen Gegensatz zu überbrücken. Es ist zu den ‚Ökonomen‘ zu zählen und interessiert sich nicht für Probleme nationaler Einheit, ‚denkt‘ nicht in diesen Kategorien. ‚Freizügigkeit ist das langfristige Ziel.‘ Es will Einwanderung aus ökonomisch-rationalen Gründen erhöhen, stets jedoch zum Nutzen der europäischen Staaten. Den gesellschaftlichen Gruppen und Institutionen, die staatliche Souveränität und nationale Homogenität als höchste Ziele vertreten, wird mit der restriktiven Bekämpfung irregulärer Migration und effektiver Migrationskontrolle ihre Sorge um die negativen Auswirkungen von Einwanderung genommen. Migrationskontrolle, deren zwanghafter Durchsetzung sich das ICMPD nicht schämt, ist ganz zentral ein Instrument, um die Akzeptanz dieser konservativen Gruppen zu gewinnen und eine rechtsextreme Mobilisierung der Bevölkerung zu verhindern. Diese Beruhigung erfolgt mit dem Hintergedanken, das eigentliche Ziel einer aus wirtschaftlichen Gründen notwendigen Erhöhung der Einwanderung zu erreichen. Migrationsmanagement ist in diesem Sinne als Kompromissversuch zu interpretieren. Weil das ICMPD primär an einem ‚rationalen‘ Umgang mit dem Problem der Migration und einer Erhöhung der Einwanderung interessiert ist, ist es sein Ziel, ein multilaterales Migrationsregime zu etablieren, das restriktive Migrationskontrolle mit ökonomischer Migrationssteuerung zum Migrationsmanagement verbindet. Einwanderung wird zwar erhöht, dies aber durch den Vorrang der Nützlichkeit von Einwanderung für die europäischen Staaten ausgeglichen. In den Worten des bayrischen Innenminister Beckstein: „Wir brauchen mehr Ausländer, die uns nützen, und weniger, die uns ausnützen“ (Beckstein, Focus, 10.6.2000, zitiert nach Geis 2000).

Arbeitsmigration und Utilitarismus

Der Streit um mehr Einwanderung in Europa wird vor allem über die Frage geführt, ob diese mehr positive oder mehr negative Auswirkungen hätte. Es geht um den vorhandenen oder nicht vorhandenen Nutzen der Einwanderung für Europa. In diesem Element des Nutzens können sich denn auch die ‚Nationalisten‘ und ‚Ökonomen‘ treffen, wie es im deutschen Zuwanderungsgesetz, offiziell betitelt *Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von EU-Bürgern und Ausländern*, deutlich wird. Wenn sich die beiden Strömungen auf den Nutzen von Einwanderung einigen können, ist ein Kompromiss zumindest möglich. Eine solche Situation ergab sich in Deutschland, nachdem Bundeskanzler Schröder Ende Februar 2000 die Einwanderung von ausländischen IT-Spezialisten vorgeschlagen hatte. Stellvertretend für viele (Links-)Liberale schrieb Eberhard Seidel drei Jahre später in den *Blättern für deutsche und internationale Politik*:

Für ein paar Monate lauteten die zentralen neuen Paradigmen: Einwanderung

gründete Erhöhung – erkennen (vgl. für Deutschland Georgi 2004a; Herbert 1999; Dale 1999; für die Geschichte europäischer Migrationspolitik Saasen 1996; Bade 2000).

ist nicht Last, sondern Gewinn. Deutschland muss für hoch qualifizierte Zuwanderer an Attraktivität gewinnen, will es seine Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkt nicht verspielen. [...] Es bot sich die historisch einmalige Chance, alle zivilen gesellschaftlichen Kräfte zur rationalen Ausgestaltung des Einwanderungslandes Deutschland zu bündeln, da alle demokratischen Parteien in die gleiche Richtung dachten. (Seidel 2003: 198-199)

An was alle zivilen und demokratischen Kräfte Seidel zufolge dachten, war der Nutzen von Einwanderung für Deutschland. So spielte denn auch der Begriff des Nutzens oder der ‚nützlichen Arbeit‘ eine Schlüsselrolle in der folgenden Diskussion (vgl. Müller 2002). Mit dem philosophischen Konzept des Utilitarismus (vom englischen *utility* für Nutzen) lässt sich der Hintergrund einer solchen Haltung verdeutlichen.

Utilitarismus „ist eine Richtung der normativen Ethik, die als ein Kriterium der Sittlichkeit menschlichen Handelns die Summe des Nutzens auffasst, den dieses Handeln sowohl für das handelnde Individuum selbst als auch für die Gruppe, Klasse, zu der es gehört, i.d.R. jedoch für die gesamte Gesellschaft“ hat (Havelka/Regenbogen 1990: 675). Zurückgehend auf Jeremy Bentham (1748-1832) ist das Grundprinzip des Utilitarismus das ‚größtmögliche Glück der größtmöglichen Zahl an Menschen‘. Gemäß dieser Maxime der Nutzenmaximierung sollten ökonomische, administrative und politische Fragen gelöst und Strukturen organisiert werden. Bentham vertrat dabei Ende des 18. Jahrhunderts einen hedonistischen Utilitarismus, der an einem ‚Glückseligkeitskalkül‘ (*hedonic calculus*) orientiert war. In der philosophischen Diskussion zu Benthams Thesen ergab sich schnell das Problem, den Inhalt von Glück und Nutzen näher zu bestimmen. Im 20. Jahrhundert entwickelte sich der sogenannte ideale Utilitarismus, der das Optimalitätsprinzip, d.h. die Maximierung des Nutzen, vom ‚Glück‘ löste und seine Anwendung auf beliebige Normen nachzuweisen suchte (Havelka/Regenbogen 1990: 675-677). Entscheidend ist, dass der Utilitarismus darauf zielte, die ‚gute Gesellschaft‘ nach dem Prinzip der Nutzenmaximierung zu organisieren, die an einer zu bestimmenden Rationalität gemessen werden sollte. In diesem Vorhaben ist der Utilitarismus eng mit der neoklassischen Ökonomie verwandt, deren Postulat, dass die freie Konkurrenz der Subjekte auf dem Markt zur Maximierung des Nutzens für alle führe, auch wenn Einzelne verlieren, ein utilitaristisches ist.

NÜTZLICHE ARBEIT

Vor diesem Hintergrund ist es möglich, den Begriff des Nutzens bzw. der nützlichen Arbeit in der Diskussion zur Migrationssteuerung auf doppelte Weise in Frage zu stellen. Zunächst ist das in der Migrationssteuerung angewandte Prinzip offensichtlich nicht das ‚Glückseligkeitskalkül‘, sondern eine Variante des idealen, nämlich ein ökonomischer oder auch *deskriptiver* Utilitarismus. Der von den Einwanderern zu erbringende Nutzen wird dem ökonomischen Nutzen gleichgesetzt. Das ursprünglich im deutschen Zuwanderungsgesetz geplante Punktesystem, das sich am Modell Kanadas orientierte, ist ein Beispiel. Eine hohe Punktzahl sollten Men-

schen erhalten, die gut ausgebildet und jung waren, Berufserfahrung hatten, keine finanzielle Belastung darstellten und momentanen Bedürfnissen des Arbeitsmarktes im besonderen Maße entsprachen (vgl. Czukay 2001; Bauder 2003a). Diese Kriterien stellen die ökonomische Rationalität der Verwertung dar. Eine in diesem Sinne ‚nützliche Arbeit‘ verschleiert jedoch ihren Doppelcharakter, wie Marx es nannte. Vereinfacht gesprochen, ist Arbeit demnach zum einen die konkrete nützliche Arbeit, die etwas Praktisches, einen Gebrauchswert hervorbringt. Durch den Begriff der ‚nützlichen Arbeit‘ wird verdeckt, dass Lohnarbeit in der kapitalistischen Gesellschaft immer nach den Vorgaben des Kapitals kalkuliert und organisiert wird. Ziel ist nicht die konkret nützliche Arbeit für Menschen, sondern die wertschaffende, abstrakte Arbeit für das Kapital zu dessen eigener Verwertung (Müller 2002).

Ein utilitaristischer Ansatz, der migrantische Arbeit als nützlich bezeichnet, der ihre Vorteile lobt und die ‚historische Chance‘ preist, Einwanderung endlich ‚rational‘ zu organisieren, abstrahiert von den Bedingungen, in denen diese Arbeit stattfindet. Friedrich Engels wirft denn auch Bentham in der Schrift *Die Lage der arbeitenden Klasse in England* Positivismus vor, da dieser in der Entwicklung seiner Theorie von der empirischen Realität einer durch Arbeitsteilung und Entfremdung geprägten Klassengesellschaft ausgehe. Weil Benthams Utilitarismus zugleich deskriptive Ökonomie und normative Ethik sein wolle, „gibt er nicht dem freien, selbstbewussten und selbstschaffenden, sondern dem rohen, blinden, in den Gegensätzen gefangenen Menschen die Rechte der Gattung“ (Engels, MEW 1: 566-567, zitiert nach Havelka/Regenbogen 1990: 677). Auf diese Weise, so Engels, „wird das Subjekt zum Prädikat, das Ganze dem Teil untertan.“ (ebd.) Der Utilitarismus „macht die freie Konkurrenz zum Wesen der Sittlichkeit, reguliert die Beziehungen der Menschen nach den Gesetzen des Eigentums“ (ebd.). Mit Marx gesprochen, geht es um die Reduktion aller „mannigfaltigen Verhältnisse der Menschen zueinander in das eine Verhältnis der Brauchbarkeit“ (Marx, MEW 3: 394, zitiert nach Havelka/Regenbogen 1990: 677).⁹⁴ Maximiert wird hier nicht mehr ein wie auch immer definiertes Glück für möglichst viele, sondern der Nutzen der Arbeit als Verwertungspotential für die kapitalistische Wirtschaft des Ziellandes.

Das verweist auf den zweiten Punkt. Das Optimalitätsprinzip findet seine Schranke an den Grenzen des Nationalstaats. Per definitionem ist es Aufgabe des Nationalstaats, seine Staatsbürger gegenüber Anderen, ‚Fremden‘, zu privilegieren. Eine restriktive Migrationskontrolle und die ökonomische ‚Selektion‘ der Einwanderer mag im Sinne des Utilitarismus den Nutzen der Staatsbürger steigern – gemessen in den Kriterien einer kapitalistischen Ökonomie – die Interessen der Menschen außerhalb des Territoriums werden jedoch in die Rechnung nicht einbezogen.⁹⁵ In diesem Sinne könnte man von einem nationalen Utilitarismus sprechen.

⁹⁴ Havelka/Regenbogen fassen es folgendermaßen zusammen: `Hier verwandelt sich also der ursprüngliche ethische Inhalt des Utilitarismus in eine rein deskriptiv ökonomische Theorie, aus der dann wieder pseudoethisch eine bloße Apologie des Bestehenden abgeleitet wird“ (Havelka/Regenbogen 1990: 678).

⁹⁵ Es ließe sich argumentieren, dass ein solch kapitalistischer Nutzen, zudem nicht der Nutzen der Lohnabhängigen, sondern der Unternehmer ist. Dieses Argument hat jedoch eine offene Flanke gegenüber nationalistischen Positionen, die die Nachteile von Einwanderung für ‚das Volk‘ proklamieren. Nicht zufällig haben Ge-

ÖKONOMISCHER UTILITARISMUS

Die doppelte Infragestellung des Nutzens von Einwanderung macht es möglich, einen weiteren Begriff zur Beschreibung der politischen Rationalität des europäischen Migrationsmanagements festzuhalten. Der Begriff des *ökonomischen Utilitarismus* schließt an den der Verwertungsstabilität an, indem er nicht nur ‚defensiv‘ die Bedingungen erfolgreicher Kapitalverwertung durch Migrationskontrolle stabilisiert, sondern Migration aktiv nach ökonomischen Kriterien steuern will, um diese Bedingungen zu verbessern. Der Begriff des ökonomischen Utilitarismus kann wie folgt zusammengefasst werden: Das Reden vom Nutzen der Einwanderung und der ‚nützlichen Arbeit‘ der MigrantInnen verschleiert den kapitalistischen, mithin ausbeuterischen und entfremdeten Charakter der abstrakten Arbeit. Die Wertung als national betont, dass die nationale Borniertheit eines Utilitarismus – bei aller sonstigen Kritik – nicht die gesamte Menschheit in die Kalkulation einbezieht, sondern als Nutzen das versteht, was der ‚eigenen Nation‘, in diesem Fall ‚Europa‘, Vorteile bringt.

Es kann also einer an weniger Restriktion und einer Öffnung der Grenzen interessierten politischen Perspektive nicht darum gehen, die Vorteile der Einwanderung zu betonen, sondern das Kalkül des ökonomischen Utilitarismus grundsätzlich zu kritisieren. Eine kritische Theorie des europäischen Migrationsmanagements müsste zu großen Teilen eine Kritik der politischen Ökonomie der Migrationspolitik sein. Zwar sind die Bedürfnisse nach nationaler Abschottung und latente und manifeste Fremdenfeindlichkeit in der europäischen Bevölkerung wichtige Bestimmungsfaktoren. Doch sie befinden sich, trotz des Scheiterns eines weitgehenden Zuwanderungsgesetzes in Deutschland und der Blockade der Europäischen Union, in der Defensive. Nach Widgrens Einschätzung mag es 10, 20 Jahre dauern, bis ein entsprechendes Regime regulärer, mithin nutzbringender Migration verwirklicht ist. Eine Kritik und weitere empirische Analysen dieser Entwicklungen sollten bis dahin nicht warten.

Es war Ziel dieser Arbeit, einen Beitrag zu einer solchen Analyse zu leisten, in dem einige Probleme nun klarer zu erkennen, einige Fragen präziser zu formulieren, und vielleicht sogar einige Antworten bereits gefunden sind. Genau dies soll in der folgenden Schlussbetrachtung versucht werden.

werkschaften in der Einwanderungspolitik meist einen konservativen Standpunkt vertreten. Die Schlussfolgerung müsste jedoch sein, die nationalen Trennungen zu überwinden, anstatt sie in kurzsichtiger Borniertheit zu verstärken.

Schlussbetrachtung

Die Marxschen Kategorien Klasse, Ausbeutung, Mehrwert, Profit, Verelendung, Zusammenbruch sind Momente eines begrifflichen Ganzen, dessen Sinn nicht in der Reproduktion der gegenwärtigen Gesellschaft, sondern in ihrer Veränderung zum Richtigen zu suchen ist. Wenngleich die kritische Theorie nirgends willkürlich und zufällig verfährt, erscheint sie der herrschenden Urteilsweise daher subjektiv und spekulativ, einseitig und nutzlos. Da sie den herrschenden Denkgewohnheiten, die zum Fortbestehen der Vergangenheit beitragen und die Geschäfte der überholten Ordnung besorgen, diesen Garanten einer parteiischen Welt zuwiderläuft, wirkt sie parteiisch und ungerecht.

Max Horkheimer, Traditionelle und kritische Theorie⁹⁶

Resümee

Im ersten Kapitel konnte gezeigt werden, dass das ICMPD im Kontext der neuen Migrationsmuster nach dem Zusammenbruch des Ostblocks entstanden ist, um als Pilotprojekt Politikkoordination und Politikberatung zu leisten. Durch die Expansion des europäischen Migrationsregimes nach Mittel-, Ost- und Südosteuropa ergab sich für das ICMPD ein weites Tätigkeitsfeld. Es wurde zu einer wichtigen Projektagentur der Europäischen Union und seiner Mitgliedsstaaten im Bereich von Grenzausbau, ‚Rückkehrpolitik‘ und Bekämpfung irregulärer Migration. Informell unterstützte es den Ausbau des europäischen Migrationsregimes. In diesem Bereich liegt seine größte Bedeutung, die abschließend als sehr wichtig, jedoch nicht zentral zu beurteilen ist. Es wandte eine ganze Reihe verschiedener Tätigkeitsformen an, die im Sinne der Interpretation von Foucault als Regierungstechniken einer bestimmten, auf die Bevölkerung in ihrer Form als Migration zielenden Gouvernementalität verstanden werden können. Die wichtigsten Praxisformen waren folgende: Koordination intergouvernementaler Dialoge, Aufbau zwischenstaatlicher Netzwerke auf Beamtenebene, unmittelbare Dienstleistungen für die Mitgliedsstaaten, Politikentwicklung, praxisnahe Migrationsforschung, Erstellung von Statistiken, Sekretariatsdienste, schließlich operative Einsätze, etwa bei der Analyse der Fluchtrouten von MigrantInnen und der, trotz allem, viel zu sehr an Polizeiarbeit erinnernden Informationssammlung durch das SCIS. Es konnte gezeigt werden, dass sich der informelle Charakter dieser Tätigkeiten und die Benutzung eines technischen, apolitischen Managementansatzes in der Migrationspolitik in der Informalisierung und Depolitisierung von Migrationspolitik auswirkt.

Heute ist das ICMPD eine unbefristete internationale Organisation mit 11 Mitgliedern, die an den wichtigsten künftigen Projekten zur Weiterentwicklung europäischer und globaler Migrationsregime beteiligt ist. Seine Leitmotive sind eine ‚eu-

⁹⁶ Horkheimer 2003: 235.

ropäische Philosophie', die für die Vergemeinschaftung der Migrationspolitik im Rahmen der EU eintritt und die Schaffung eines globalen Migrationsregimes im Kontext einer neoliberalen Weltordnungspolitik unterstützt. Programmatisch gilt ihr die Bekämpfung irregulärer Migration als Grundbedingung für eine angestrebte Erhöhung der Migration aus ökonomischen Gründen. Um über diese Charakterisierung der Programmatik, wie sie bereits in der Zusammenfassung des ersten Teils formuliert wurde, hinauszugehen, ist es notwendig, die Ergebnisse der theoretischen Analyse heranzuziehen.

Fragmente einer Theorie des Migrationsmanagements

Im zweiten Teil sind zahlreiche Begriffe zur Beschreibung der politischen Rationalität des ICMPD herausgearbeitet worden. Diese Begriffe liegen auf verschiedenen Ebenen und gehören zu verschiedenen Kategorien. Drei von ihnen konstituieren die Elemente der politischen Rationalität des ICMPD: strategischer Nationalismus, Verwertungsstabilität und ökonomischer Utilitarismus. Durch eine Zusammenfassung ihres Inhalts kann die zweite Fragestellung dieser Arbeit beantwortet werden. *Welche politische Rationalität liegt der Arbeit des ICMPD zugrunde?* In diesen Zusammenfassungen werden die anderen Begriffe auftauchen und so ihre gegenseitige Abhängigkeit deutlich werden.⁹⁷

Zuvor ist es jedoch notwendig, erneut ins Gedächtnis zu rufen, was unter einer politischen Rationalität zu verstehen ist. Politische Rationalität ist ein Leitfaden für eine bestimmte Praxis. Sie besteht aus der Analyse und Reflexion eines Akteurs über seine Ziele und die Faktoren, die er zur Erreichung dieser Ziele einkalkulieren muss. Es geht um die ‚Rationalisierung‘ eigener Ziele, externer Einflüsse und zu erwartender Widerstände zu einer Handlungsmaxime. Diese Maxime wirkt sich auf die groben Strategien und differenzierten Taktiken aus. Die politische Rationalität ‚schreibt sich in die Regierungstechniken ein‘. Die politische Rationalität ist ein Mittelstück, sie ist Reflexion und Kalkulation, angesiedelt zwischen den Einflüssen und Widerständen auf der einen Seite und der Anwendung von Regierungstechniken auf der anderen Seite. Dies lässt erkennen, dass die politische Rationalität ein dynamisches Konzept ist. Sie analysiert, reflektiert und rationalisiert verschiedene, sich verändernde Einflüsse und prüft die Ergebnisse ihrer Anwendung, um sie erneut in die Analyse einzubeziehen. Bei der Beschreibung der verschiedenen Elemente der politischen Rationalität des ICMPD sind diese verschiedenen Schritte mitzudenken.

STRATEGISCHER NATIONALISMUS

Strategischer Nationalismus bedeutet, dass das ICMPD die Erhaltung der für den Nationalismus konstitutiven Elemente in seine Programmatik und Praxis einbezieht.

⁹⁷ Ähnlich der Zusammenfassung des ersten Teils im Zwischenschritt ist das folgende Fragment einer Theorie auf einer höheren Abstraktionsebene angesiedelt als die vorigen Kapitel. Wiederum werden viele Details, Besonderheiten und Beziehungen im Interesse einer nur aus der abstrahierenden Vogelperspektive möglichen Erkenntnis abgezogen.

Diese Elemente sind im wesentlichen *staatliche Souveränität* und *nationale Homogenität*. Sie müssen als Ziele einkalkuliert werden, weil das ICMPD in seiner Existenz als internationale Organisation und Kraft seines Mandats als Dienstleistungsorganisation auf die Interessen seiner Mitgliedsstaaten Rücksicht nehmen muss. Wesentliches Interesse dieser Staaten ist die Erhaltung ihrer Machtbasis, somit ihrer Souveränität. Vermittelt durch die Forderungen relevanter gesellschaftlicher Gruppen und die angenommene Notwendigkeit kultureller und ethnischer Einheitlichkeit für die Existenz des Nationalstaats, gehört auch die Erhaltung nationaler Homogenität zu den Interessen der Mitgliedsländer. Das Adjektiv *strategisch* macht deutlich, dass staatliche Souveränität und nationale Homogenität nicht zu den primären Zielen des ICMPD als Organisation zählen, sondern wegen des Einflusses der Staaten einkalkuliert werden müssen. Der strategische Nationalismus schreibt sich in die Praxis des ICMPD ein, indem Regierungstechniken empfohlen, gefordert und angewendet werden, die geeignet sind, staatliche Souveränität und nationale Homogenität zu erhalten. Diese verschiedenen Techniken können unter der Strategie einer strikten Migrationskontrolle zusammengefasst werden. All die verschiedenen Einzeltaktiken – fälschungssichere Passdokumente, technische Aufrüstung von Grenzschutz, die Sammlung von Informationen beim SCIS, Rückübernahmeabkommen mit Herkunftsstaaten – dienen der Verwirklichung der Strategie der strikten Migrationskontrolle, die sich wiederum aus dem strategischen Nationalismus ‚ableitet‘.

VERWERTUNGSSTABILITÄT

Das zweite Element der politischen Rationalität des ICMPD ist die *Verwertungsstabilität*. Der Begriff bezeichnet die Erkenntnis, dass unkontrollierte, irreguläre Migration den Prozess erfolgreicher Kapitalverwertung auf indirekte und direkte Weise destabilisiert; indirekt, weil unkontrollierte Migration gesellschaftliche Krisen und Konflikte auslösen könnte; auf eine direkte Weise, weil erfolgreiche Kapitalakkumulation in der kapitalistischen Weltökonomie auf das Strukturprinzip einzelstaatlicher Einheiten angewiesen ist. Kapitalverwertung beruht auf der Trennung der Welt in Staaten, weil auf den Gegensatz von Zentrum und Peripherie und verschiedener Akkumulations- und Ausbeutungsbedingungen angewiesen ist. Durch unkontrollierte, selbstbestimmte Migration wird dieser Gegensatz umgangen. Deshalb benötigt die Stabilität der Kapitalverwertung die Unterbindung der Autonomie der Migration. Diese Überlegung bildet den Kern der politischen Rationalität des ICMPD. Das grundsätzliche Ziel der Organisation bzw. ihres Gründers Widgren ist eine *neoliberale Weltordnungspolitik*. Dieses Entwicklungsmodell basiert auf Nationalstaaten, internationaler Kooperation, globalen Regimen und kapitalistischem Wachstum, um die globalen Probleme, von Armut über Umweltzerstörung bis zur Migration, zu lösen. Weil es zur Erreichung seiner Ziele zentral auf kapitalistisches Wachstum angewiesen ist, muss eine Störung erfolgreicher Kapitalverwertung verhindert werden. Unkontrollierte, irreguläre Migration stellt eine solche Gefährdung dar. Diese Erkenntnis wird in der Strategie der Migrationskontrolle rationalisiert.

Es lässt sich erkennen, dass die Strategie der strikten Kontrolle der Migration aus zwei verschiedenen Rationalitäten erwächst, erstens aus dem strategischen Nationalismus und seinem Kalkül der Erhaltung staatlicher Souveränität und nationaler Homogenität, zweitens aus der Rationalität der Verwertungsstabilität, die eine Störung erfolgreicher Kapitalakkumulation durch die Autonomie der Migration verhindern muss.

ÖKONOMISCHER UTILITARISMUS

Mit dem Begriff des *ökonomischen Utilitarismus* ist die dritte Komponente der politischen Rationalität des ICMPD bezeichnet. Ökonomischer Utilitarismus geht von denselben Überlegungen aus wie die Rationalität der Verwertungsstabilität: Kapitalistisches Wachstum ist die Grundlage des Gesellschafts- und Entwicklungsmodells des ICMPD. Zusätzlich entspricht ökonomisches Wachstum den Interessen der europäischen Staaten und ihrer Bevölkerungen, die das ICMPD einkalkulieren muss. Ökonomischer Utilitarismus erkennt an, dass es für ein möglichst großes Wachstum mehr bedarf als einer Stabilisierung der Verwertungsbedingungen – es bedarf ihrer Verbesserung. In der momentanen historischen Situation nutzt den europäischen Staaten mittelfristig eine Erhöhung der Einwanderung, um die Bedingungen der Kapitalverwertung zu verbessern und ein hohes Wachstum zu erreichen. Diese Kalkulation der ökonomischen Nutzenmaximierung von Einwanderung für die europäischen Staaten führt zur Strategie der Migrationssteuerung. Einwanderung soll nach den wechselnden Bedürfnissen der europäischen Staaten flexibel angepasst werden. Die zugelassenen Einwanderer werden dabei nach ihrem ökonomischem Nutzen ‚selektiert‘.

Außer der Rationalität des ökonomischen Utilitarismus ergibt sich als zweite Strategie eine funktionale und erfolgreiche Integrationspolitik. Einwanderung auf einem hohen Niveau macht es nötig, die eingewanderten Menschen in die Zielgesellschaft zu integrieren. Integration heißt hier, für ausreichend gegenseitige Akzeptanz zu sorgen, so dass die Verwertungsstabilität nicht durch gesellschaftliche Konflikte gestört wird bzw. sich wegen eines fremdenfeindlichen Klimas nicht ausreichend ‚qualifizierte‘ Einwanderer finden. Es bedarf einer fairen Integrationspolitik, die ethno-nationalistische Muster und plumpe Assimilationsforderungen überwindet.

Der ökonomische Utilitarismus kann sich auf verschiedene Arten in die Praxis der Migrationspolitik einschreiben. In einer wirtschaftlichen Lage, in der Einwanderung sinnvoll ist, wirkt sich die Rationalität in einer nach dem Prinzip der Nutzenmaximierung zusammengesetzten Erhöhung der Zuwanderung aus. In einer Situation, wo Einwanderung direkt oder indirekt negative ökonomische Auswirkungen hätte, führt dieselbe Rationalität zu einer strengen Begrenzung der Einwanderung. Es lässt sich erkennen, dass der ökonomische Utilitarismus für die Strategie der flexiblen Migrationssteuerung der Strategie der effektiven Migrationskontrolle bedarf. Ohne die Fähigkeit des Staates, irreguläre Migration zu verhindern, kann es keine flexible Migrationssteuerung geben – gleichwohl bleibt ein Spannungsverhältnis und potenzieller Widerspruch zwischen der Rationalität des ökonomischen Utilita-

rismus und dem strategischen Nationalismus bestehen. Beide Rationalitäten führen zur Entwicklung von Regierungstechniken, um Migration zu kontrollieren – doch wann und für welche Gruppen diese Fähigkeit zur Begrenzung, wann zur Öffnung eingesetzt wird, ist widersprüchlich und Ergebnis von Aushandlungen und Kämpfen.

RATIONALITÄT DER KONTROLLE

Die drei in der theoretischen Analyse des zweiten Teils entwickelten Elemente der Rationalität des ICMPD – strategischer Nationalismus, Verwertungsstabilität und ökonomischer Utilitarismus – sind definiert und zueinander in Beziehung gesetzt worden. Ist es möglich, diese drei Elemente zusammenzufassen, das ihnen Gemeinsame zu benennen und damit einen Oberbegriff zur Beschreibung der politischen Rationalität des ICMPD zu entwickeln? Jedes der drei Elemente führte – aus verschiedenen Gründen – zur Strategie, den Staaten und internationalen Regimen die effektive *Fähigkeit* zur Migrationskontrolle zu verleihen. Strategischer Nationalismus bedarf ihrer, um staatliche Souveränität und nationale Homogenität zu erhalten. Verwertungsstabilität gewährleistet durch sie die Bedingungen erfolgreicher Kapitalakkumulation. Ökonomischer Utilitarismus benutzt sie, um Einwanderung flexibel zu senken oder zu erhöhen. Die konkrete Anwendung der Fähigkeit zur Kontrolle und Steuerung von Migration ist widersprüchlich und umkämpft, aber sie ist eine Notwendigkeit aller drei Elemente. Deshalb ist die politische Rationalität des ICMPD eine *Rationalität der Kontrolle*. Egal, welches der drei Elemente sich in einer konkreten Situation durchsetzt, um eine rationale, nicht durch externe Faktoren aufgezwungene Entscheidung treffen zu können, bedarf es der größtmöglichen Fähigkeit der Staaten, die Bewegungen von Menschen effektiv zu kontrollieren, also nach eigenen Interessen zu überwachen, zu steuern und zu strukturieren. Dabei geht es nicht nur um eine Kontrolle an den Grenzen, sondern darum, die ‚Kontrolle zu behalten‘ über die Zusammensetzung und die Bewegung von Bevölkerungen. Dies ist die ‚Kernkompetenz‘, dies sind die ‚Fähigkeiten‘, bei deren Entwicklung das ICMPD die Staaten unterstützen will.

Die zunehmend verbreitete Erkenntnis, dass die tatsächliche Kapazität der Staaten zur Regulation der Zusammensetzung und Migration von Bevölkerungen deutlich begrenzt ist, hat nicht zur Aufgabe der Strategie der Kontrolle geführt, sondern, so meine These, eher zu ihrer Radikalisierung beigetragen. Die politische Rationalität der Kontrolle entsteht aus den drei vorgestellten Elementen, doch sie erlangt eine Eigenständigkeit, indem die effektive Fähigkeit zur Kontrolle zu einer eigenen Logik, indem die Kontrolle über Migration zu einem Wert an sich wird. Die Rationalität der Kontrolle ist die *Rationalität des Migrationsmanagements*. Management und Kontrolle sind in Bezug auf ihr Objekt austauschbar, zielen beide auf einen tendenziell unbedingten, nicht-eingehegten Zugriff, dessen politischer Inhalt noch nicht bestimmt ist. Die Rationalität der Kontrolle von Migration ist deshalb in gewissem Sinne eine inhaltlose Logik.

Die vielen einzelnen Projekte und Aktivitäten des ICMPD erscheinen nun in einem neuen Licht. Strikte Migrationskontrolle, flexible Migrationssteuerung und ‚moderne‘ Integrationspolitik als programmatische Leitlinien des ICMPD sind erkennbar nicht nur Strategien, die sich aus den verschiedenen Elementen der politischen Rationalität des Migrationsmanagements ergeben, sondern auch Regierungstechniken, die im Sinne einer politischen Rationalität der Kontrolle einen umfassenden planerischen Zugriff auf Bevölkerung und ihre Zusammensetzung ermöglichen sollen. Ihr Ziel ist es, Bevölkerungsbewegungen und damit die Zusammensetzung von Bevölkerungen zu kontrollieren und auf verschiedene Weise zu ‚verbessern‘. Diese Verbesserung mag die Erhaltung und Stärkung nationaler Homogenität sein oder eine Maximierung des Humankapitals im Sinne des ökonomischen Utilitarismus – Migrationsmanagement ist ein Projekt, dass auf die ‚Qualität‘ der Bevölkerung zielt.

Im Zusammenhang von politischer Rationalität der Kontrolle und dem impliziten Projekt einer neoliberalen Weltordnungspolitik, findet sich im Migrationsmanagement ein Element der instrumentellen Vernunft und eine ihr entsprechende Form technokratischer Bevölkerungspolitik. Ein Zusammenhang zwischen der politischen Rationalität des Migrationsmanagements als auf Bevölkerung zielende Rationalität der Kontrolle und früheren Formen der Bevölkerungspolitik, wie sie für die Zeit des Nationalsozialismus von Götz Aly und Susanne Heim beschrieben wurden, kann vermutet werden und müsste Gegenstand weiterer Forschungen sein (vgl. Aly/Heim 1993; Düvell 2002: 156-157).

FLÜCHTLINGE UND MIGRANTINNEN

Um nicht denselben Fehler zu machen wie das ICMPD und mehr über „Migrationssteuerung als über Migranten“ (Interview Widgren 2004) zu sprechen, ist es unabdingbar, die Interessen, Hoffnungen und Pläne der Flüchtlinge und MigrantInnen in die Perspektive zurückzuholen. Ihre Interessen gehen nicht in die politische Rationalität des Migrationsmanagements ein, werden in die Praxis des ICMPD nur als zu überwindender Widerstand eingeschrieben. Hannah Arendts Begriff der *Aporien der Menschenrechte* legt dar, warum weder die Interessen noch die Rechte von Flüchtlingen Relevanz haben. Sobald ein Mensch den Schutz des ‚eigenen‘ Staates verliert, wird er rechtlos, denn es gibt in der ‚einen Welt‘ der souveränen Staaten keine Instanz, die seine Rechte effektiv durchsetzen oder seine Interessen achten würde.

Die Handlungen der MigrantInnen, die ungefragt und unerlaubt aus der Peripherie in die reichen Staaten des Zentrums reisen, um dort für sich und ihre Familien ein besseres, vielleicht das ‚gute Leben‘ zu finden, gelten als nicht legitim. Die Prinzipien der Bindung eines jeden Menschen an seine Nation, das Recht auf nationale Selbstbestimmung und die Souveränität der Nationalstaaten führen dazu, dass die Wünsche dieser MigrantInnen nicht in die politische Rationalität des Migrationsmanagements eingehen. Was jedoch einkalkuliert wird und in der Tat große Unruhe verursacht, ist die Tatsache, dass sich diese Menschen nicht um Legitimität

kümmern, sondern sich ihr Recht auf ein besseres Leben durch das Umgehen von Regeln, Gesetzen und Kontrollen nehmen, es in der relativen *Autonomie der Migration* partiell durchsetzen. Diese Autonomie geht in die politische Rationalität des Migrationsmanagements ein, weil sie alle anderen Elemente in der Erreichung ihrer Ziele tief bedroht. Strategischer Nationalismus, Verwertungsstabilität und ökonomischer Utilitarismus sehen sich in der Autonomie der Migration ihrer Antithese gegenüber. Diese Herausforderung wird mit der Rationalität der Kontrolle als definierendem Prinzip des Migrationsmanagements beantwortet.

Die Arbeit ist dort angelangt, wo sie in der Einleitung begonnen hat: dem radikalen Gegensatz zwischen der staatlichen Kontrolle von Migration und den Migranten selbst; dem Antagonismus zwischen Menschen als sozial handelnden Subjekten in Bewegung und den Staaten mit ihrem Ziel, diese Bewegungen gemäß eigener Logiken zu regulieren. Wenn der Charakter dieses Gegensatzes um ein wenig klarer geworden ist, dann hat diese Arbeit ihr Ziel erreicht.

Forschungsperspektiven

Die hier vorgetragenen hypothetischen Begriffe und Fragmente einer Theorie sind entwickelt worden am Fall des *International Centre for Migration Policy Development*. Es stellt sich die Frage der Verallgemeinerbarkeit. Es stellt sich die Frage, ob diese Mikrotheorie ein Teil einer zu schreibenden Theorie des Migrationsmanagements insgesamt sein kann. Am Ende dieser explorativen Fallstudie kann ich diese Verallgemeinerbarkeit nur behaupten, nicht belegen. Dafür werden weitere Forschungen notwendig sein. Was bleibt, sind einige Wege und Fragen aufzuzeigen, denen nachzugehen, sich lohnen würde, um die Behauptung zu überprüfen.

Es wäre wichtig, die Erkenntnisse dieser Arbeit über das ICMPD durch erneute Feldforschung sowohl beim ICMPD als auch bei Institutionen in seinem Umfeld – etwa Ministerien verschiedener Staaten, IOM oder UNHCR – zu überprüfen. Dies gilt zum einen für die Bewertung der empirischen Ergebnisse, wie sie im Zwischenschritt zusammenfassend dargestellt wurden. Noch wichtiger wäre, die tatsächliche Anwendbarkeit der entwickelten theoretischen Begriffe erneut an empirischer Forschung zu testen. Eine Theorie des Migrationsmanagements müsste dann, die hier fragmentarisch gebliebene theoretische Entwicklung der Begriffe in ihren Beziehungen zueinander ausarbeiten, sich mithin um ihre weitere Präzisierung und Fundierung bemühen. Auch wäre zu fragen, ob die so herausgearbeiteten Begriffe zur Beschreibung der politischen Rationalität anderer Akteure, etwa Europäischer Kommission oder IOM, erkenntnisfördernd wären. Ihre Anwendbarkeit wäre also in einem ständigen Prozess des Vergleichs zwischen empirischen Ergebnissen und theoretischer Weiterentwicklung der Begriffe zu erhöhen.

Solange jedoch eine solche Theorie allein deskriptive Genauigkeit und Anwendbarkeit ihrer Begriffe für sich beanspruchen könnte, wäre nichts gewonnen, bliebe sie doch traditionelle Theorie im Sinne Max Horkheimers. Abstrahiert von der Rolle der Wissenschaft in der arbeitsteiligen Gesellschaft, könnte sich eine solche Theorie

einer Veränderung der Zustände allenfalls über die „Kategorien des Besseren, Nützlichen, Zweckmäßigen, Produktiven, Wertvollen“ (Horkheimer 2003: 224-224) nähern. Eine zu schreibende kritische Theorie des Migrationsmanagements muss deshalb zuallererst eine Kritik ihres Gegenstands leisten, und damit den Widerspruch zwischen einer Kontrolle der Migration und dem Recht auf Bewegungsfreiheit bewusst zuspitzen. Denn eine Theorie, „die zur Transformation des gesellschaftlichen Ganzen treibt, hat zunächst zur Folge, dass sich der Kampf verschärft, mit dem sie verknüpft ist“ (ebd.: 236).

Bibliographie

Interviews

- Alexandrova, Yva (2004): Interview mit Yva Alexandrova (ICMPD Project Officer Budapest Process) über den Budapester Prozess; Interviewer: Fabian Georgi. Das Gespräch fand am 25. Mai 2004, 11.00-12.00 Uhr in den Räumen von ICMPD in Wien statt.
- Gehrke, Lukas / Plum, Martijn (2004): Interview mit Lukas Gehrke (ICMPD Project Officer Policy Development) und Martijn Plum (ICMPD Programme Manager Consultancy Services) über Entwicklung und Bedeutung des ICMPD; Interviewer: Fabian Georgi. Das Gespräch fand am 24. Mai 2004, 11.00-12.15 Uhr in den Räumen von ICMPD in Wien statt.
- Jandl, Michael (2004). Interview mit Michael Jandl (ICMPD Senior Research Officer) über die Forschungsarbeit des ICMPD; Interviewer: Fabian Georgi. Das Gespräch fand am 24. Mai 2004, 13.00-13.15 Uhr in den Räumen von ICMPD in Wien statt.
- Lanoue, Jean (2004): Interview mit Jean Lanoue (Senior Legal Officer SCIS) über das Source Country Information System; Interviewer: Fabian Georgi. Das Gespräch fand am 26. Mai 2004, 11.30-12.30 Uhr in den Räumen von ICMPD in Wien statt.
- Widgren (2004): Interview mit Jonas Widgren (Director General of ICMPD) über Entwicklung und Programmatik des ICMPD; Interviewer: Fabian Georgi. Das Gespräch wurde am 7. Juli 2004, 11.30-12.00 Uhr telefonisch geführt.
- Zürcher (2004): Interview mit Gottfried Zürcher (ICMPD Deputy Director & Director Policy Development) über Entwicklung und Programmatik des ICMPD; Interviewer: Fabian Georgi. Das Gespräch fand am 26. Mai 2004, 10.30-11.30 Uhr in den Räumen von ICMPD in Wien statt.

Primärquellen und Publikationen des ICMPD

- Budapest Group (1998): Sixth Meeting of the Budapest Group. Warsaw, 7-8 December 1998. Final Document, URL:
<http://www.icmpd.org/uploading/Conclusions%206th%20Budapest%20Group%20Warsaw%20081298.pdf> (Stand 20. April 2004).
- Budapest Group (1999): Seventh Meeting of the Budapest Group. Rome, 14-15 December 1999. Final Document URL:
<http://www.icmpd.org/uploading/Conclusions%207th%20Budapest%20Group%20Rome%20151299.pdf> (Stand 20. April 2004).
- Budapest Group (2000): Eighth Meeting of the Budapest Group. Lisbon, 13-14 April 2000. Final Document, URL:
<http://www.icmpd.org/uploading/Conclusions%208th%20Budapest%20Group%20Lisbon%20140400.pdf> (Stand 20. April 2004).
- Budapest Group (2001): Nineth Meeting of the Budapest Group. Sofia, 22-23 March 2001. Final Document, URL:
<http://www.icmpd.org/uploading/Conclusions%209th%20Budapest%20Group%20Sofia%20220301.pdf> (Stand 20. April 2004).

- Budapest Group (2002a): Tenth Meeting of the Budapest Group. Athens, 13-14 May 2002. Final Document, URL:
<http://www.icmpd.org/uploading/Conclusions%2010th%20Budapest%20Group%20Athens%20130502.pdf> (Stand 20. April 2004).
- Budapest Group (2002b): Conclusions of the Special Session at Senior Officials level, held in the context of the Budapest process, on the role of immigration and border control in the combat of terrorism, Budapest 21-22 February 2002, URL:
<http://www.icmpd.org/uploading/Conclusions%20Budapest%20terror%20meeting%20220202.pdf> (Stand 20. April 2004).
- Gradin, Anita (2004): Foreword. Jonas Widgren – My Friend and Collaborator, in: ICMPD (2004d): Towards a Multilateral Migration Regime. Special Anniversary Edition dedicated to Jonas Widgren (Vienna, April 2004), S. 7-10.
- Fassmann, Heinz / Stacher / Irene (Hrsg.) (2003): Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht, Klagenfurt/Celovec.
- Hammar, Tomas (2004): Research and Politics in Swedish Immigration Management 1965-1984, in: ICMPD (2004d): Towards a Multilateral Migration Regime. Special Anniversary Edition dedicated to Jonas Widgren (Vienna, April 2004), Wien, S. 11-34.
- Hofmann, Martin / Jandl, Michael / Nygard, Ann-Charlotte (2004): The Multilateral Response to Migration in Europe, in: ICMPD (2004d): Towards a Multilateral Migration Regime. Special Anniversary Edition dedicated to Jonas Widgren (Vienna, April 2004), Wien, S. 79-118.
- ICMPD (o.J.): Trafficking in Human Beings, URL:
<http://www.icmpd.org/default.asp?nav=activities&folderid=403&id=-1> (Stand 31. Juli 2004)
- ICMPD (1994): The Key to Europe, a comparative analysis of entry and asylum policies in Western countries, published as official Swedish Government publication (SOU 1994:135), ISBN 91-38-13812-3, Stockholm 1994, 90 p.
- ICMPD (1995): Refugees from Mostar in European Countries and their Willingness to Return Home, URL:
[http://www.icmpd.org/uploading/\(15\)%20Refugees%20from%20Mostar%20in%20European%200Countries%20and%20their%20...pdf](http://www.icmpd.org/uploading/(15)%20Refugees%20from%20Mostar%20in%20European%200Countries%20and%20their%20...pdf) (Stand 20. April 2004)
- ICMPD (2000): How to halt illegal migration, to from and through South East Europe? A report on the activities of the Working Group on South East Europe of the Budapest Group, with proposals on further action in the overall framework of the Stability Pact. Prepared by the Secretariat of the Budapest Group for the Meeting of the Working Group in Skoplje on 27-28 November 2000, URL:
<http://www.icmpd.org/uploading/Skoplje%20oct%202000.pdf> (Stand 25. Juni 2004).
- ICMPD (1999): The Relationship between Organised Crime and Trafficking in Aliens. Study Prepared by the Secretariat of the Budapest Group (June 1999), URL:
<http://www.icmpd.org/uploading/OCandTR.pdf> (Stand 30. Juli 2004).
- ICMPD (2002a): Biographical note on Mr. Jonas Widgren (Deutsch), URL:
<http://www.icmpd.org/default.asp?nav=activities&folderid=-1&id=185&view=printer> (Stand 20. April 2004)

- ICMPD (2003a): What is the Budapest Process?, URL:
<http://www.icmpd.org/default.asp?nav=budapest&folderid=-1&id=93&view=printer>
(Stand 20. April 2004).
- ICMPD (2003c): Project aiming at upgrading the border control system in Albania (2002/2003),
URL: <http://www.icmpd.org/default.asp?nav=activities&folderid=398&id=204&subfolderId=18>
(Stand 20. April 2004).
- ICMPD (2004a): About ICMPD, URL:
<http://www.icmpd.org/default.asp?nav=about&folderid=-1&id6&view=printer> (Stand
20. April 2004).
- ICMPD (2004b): The history of the creation of ICMPD, URL:
<http://www.icmpd.org/default.asp?nav=about&folderid=-1&id7&view=printer> (Stand
20. April 2004).
- ICMPD (2004c): SCIS Kosovo (KIP), URL:
<http://www.icmpd.org/default.asp?nav=scis&folderid=-1&id108&view=printer> (Stand
20. April 2004).
- ICMPD (2004d): Towards A Multilateral Migration Regime. Special Anniversary Edition
dedicated to Jonas Widgren. Vienna, April 2004, Wien.
- ICMPD (2004e): SCIS Sri Lanka, URL:
<http://www.icmpd.org/default.asp?nav=scis&folderid=-1&id334&view=printer> (Stand
20. April 2004).
- ICMPD (2004f): ICMPD Source Country Information System, URL:
<http://www.icmpd.org/default.asp?nav=scis&folderid=-1&id201&view=printer> (Stand
20. April 2004).
- ICMPD (2004g): The 7th ICMPD Source Country Information System (SCIS) Joint Meeting,
URL: <http://www.icmpd.org/default.asp?nav=scis&folderid=-1&id264&view=printer>
(Stand 20. April 2004).
- ICMPD (2004h): The 8th ICMPD-SCIS Joint Meeting, URL:
<http://www.icmpd.org/default.asp?nav=scis&folderid=-1&id300&view=printer> (Stand
20. April.2004).
- ICMPD (2004i): The 9th ICMPD-SCIS Joint Meeting Takes Place in Vienna, URL:
<http://www.icmpd.org/default.asp?nav=scis&folderid=-1&id337&view=printer> (Stand
20.04.2004).
- ICMPD (2004j): Short biographical note on Jonas Widgren, in: ICMPD: Towards a Multilat-
eral Migration Regime. Special Anniversary Edition dedicted to Jonas Widgren. Vienna,
April 2004, Wien, S. 187-190..
- ICMPD (2004k) SCIS Afghanistan, URL:
<http://www.icmpd.org/default.asp?nav=scis&folderid=-1&id269&view=printer> (Stand
20. April 2004).
- ICMPD (2004l): Comprehensive Training for Migration Management in Croatia and FYR of Mace-
donia according to EU standards, Project implemented August 2000 to April 2001, URL:
<http://www.icmpd.org/default.asp?nav=activities&folderid=19&id=77&view=printer>
(Stand 20. April 2004).

- ICMPD (2004m): Stability Pact for South Eastern Europe. Working Table III. National and Regional Management and Development of Border Control (Projekt implementiert Mitte 2001), URL:
<http://www.icmpd.org/default.asp?nav=activities&folderid=19&id=181&view=printer>
(Stand 20. April 2004)..
- ICMPD (2004o): Repatriation Information Centre in Bosnia-Herzegowin, URL:
<http://www.icmpd.org/default.asp?nav=activities&folderid=1&id=111&view=printer>
(Stand 20. April 2004)
- ICMPD (2004p): The 2003 Activity Report of ICMPD (Vienna, January 2004), URL:
<http://www.icmpd.org/uploading/ICMPD%20Activity%20Report%202003%202004%20D01.pdf> (Stand 25. Juni 2004).
- ICMPD (2004q): Dialogue on Mediterranean Transit Migration (MTM), URL:
<http://www.icmpd.org/default.asp?nav=budapest&folderid=362&id=-1> (Stand 25. Juni 2004).
- ICMPD (2004r): Documents from the Meeting on Voluntary Return to Bosnia-Herzegovina. Conference held in Vienna on 23-24 June 1994, URL:
<http://www.icmpd.org/default.asp?nav=activities&folderid=322&id=115&view=printer>
(Stand 20. April 2004).
- ICMPD (2004s): Refugees and Temporarily Protected Persons from Bosnia and Herzegovina in the Main Western Receiving States and their Possibilities to Return Home (Report on an Informal Working Session held in Vienna on 18 December 1995), URL:
<http://www.icmpd.org/default.asp?nav=activities&folderid=322&id=125&view=printer>
(Stand 20. April 2004).
- ICMPD (2004t): Research and Documentation [Webseite zur Forschungsabteilung des ICMPD und ihren Projekten und Publikationen], URL: <http://www.icmpd.org/default.asp?nav=research> (Stand 12. Juni 2004).
- ICMPD (2004u): The effective usage of Country of Origin Information in the asylum systems of EU Candidate states (September 2001 – April 2002), URL:
<http://www.icmpd.org/default.asp?nav=activities&folderid=19&id=95&view=printer>
(Stand 20. April 2004).
- ICMPD (2004v): IES becomes SCIS, URL:
<http://www.icmpd.org/default.asp?nav=home&folderid=-1&id=237> (Stand 20. April 2004).
- ICMPD (2004w): ICMPD Activities in the Field of Integrated Border Management, January 2004 (Informationsblatt des ICMPD), Wien.
- ICMPD (2004y): Introductory Seminar on EU Policies Concerning Migration, Asylum and Crossing of External Borders for Turkey, URL:
<http://www.icmpd.org/default.asp?nav=activities&folderid=398&id=79&subfolderId=18> (20. April 2004).
- ICMPD (2004z): Financial, Organisational and Administrative Assessment of the BiH Police Forces and the State Border Service, URL:
<http://www.icmpd.org/default.asp?nav=activities&folderid=398&id=317&subfolderId=18> (Stand 30. Juli 2004).
- ICMPD (2004ä): Welcome on the ICMPD Website, URL: www.icmpd.org (Stand 2. Juli 2004).
- ICMPD (2007a): Local Representatives, URL: <http://www.icmpd.org/646.html> (Stand 25. April 2007).

- ICMPD (2007b): Budapest Process, URL:
[http://www.icmpd.org/906.html?&no_cache=1&tx_icmpd_pi1\[article\]=881&tx_icmpd_pi1\[page\]=885](http://www.icmpd.org/906.html?&no_cache=1&tx_icmpd_pi1[article]=881&tx_icmpd_pi1[page]=885) (Stand: 25. April 2007).
- ICMPD (2007c): SCIS Sri Lanka, URL:
[http://www.icmpd.org/729.html?&no_cache=1&tx_icmpd_pi1\[article\]=1015&tx_icmpd_pi1\[page\]=1017](http://www.icmpd.org/729.html?&no_cache=1&tx_icmpd_pi1[article]=1015&tx_icmpd_pi1[page]=1017) (Stand: 25. April 2007).
- ICMPD (2007d): Dialogue on Mediterranean Transit Migration, URL:
[http://www.icmpd.org/723.html?&no_cache=1&tx_icmpd_pi1\[article\]=922&tx_icmpd_pi1\[page\]=926](http://www.icmpd.org/723.html?&no_cache=1&tx_icmpd_pi1[article]=922&tx_icmpd_pi1[page]=926) (Stand: 27. April 2007).
- ICMPD/ÖFM (1998): Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die Zuwanderung in die Europäische Union unter besonderer Berücksichtigung Österreichs. Bestandsaufnahme und Auswertung themenspezifischer Literatur, Wien. URL: <http://www.oefm.org/documents/EBOsterw.pdf> (Stand 25. Juni 2004).
- ICMPD/ÖFM (1999a): Qualifikationsniveau von slowenischen, tschechischen und ungarischen ArbeitsmigrantInnen und ihre Position am österreichischen Arbeitsmarkt, Wien. URL: <http://www.oefm.org/documents/EBQual.pdf> (Stand 25. Juni 2004).
- ICMPD/ÖFM (1999b): Impact of the EU Enlargement on Justice and Home Affairs Issues – The cases of Austria/Hungary, Austria/Czech Republic and Austria/Slovenia [zu beziehen über ICMPD.org], Wien.
- ICMPD/ÖFM (1999c): Publikationen des ICMPD und ÖFM [Webseite mit Bestellformular für die Publikationen von ICMPD/ÖFM bis 1999]. URL: <http://www.oefm.org/publikationen.html> (Stand 12. Juni 2004).
- ICMPD/SCIS (2003a): Source Country Information Systems (SCIS) Afghanistan. Project Proposal (30 May 2003, Revised 10 September 2003), URL: <http://www.icmpd.org/uploading/SCIS%20AFG%20Project%20Document%2003%2D09%2D10.pdf> (Stand 25. Juni 2004).
- ICMPD/SCIS (2003b): SCIS Afghanistan Status Report. October 2003, URL: <http://www.icmpd.org/uploading/AFG%20Status%20Report%20Oct%2020031.pdf> (Stand 25. Juni 2004).
- ICMPD/SCIS (2003c): Migration and Security – the Role of SCIS. Discussion Paper (September 2003), URL: <http://www.icmpd.org/uploading/Migration%20and%20Security%20%2D%20The%20Role%20of%20SCIS%20Sep%202003.pdf> (Stand 25. Juni 2004).
- ICMPD/SCIS (2003d): SCIS Summary Activity Report (November 2003), URL: <http://www.icmpd.org/uploading/SCIS%20Summary%20Activity%20Report%20Nov%202003.pdf> (Stand 30. Juli 2004).
- ICMPD/SCIS (2004): Introduction to the SCIS Information Request Processing Methodology ICMPD-SCIS Legal Department, Vienna, September 2003), URL: <http://www.icmpd.org/uploading/Introduction%20to%20the%20SCIS%20Methodology%20Sep%202003.pdf> (Stand 20. April 2004).
- ICMPD/SCIS (2004a): Source Country Information Systems (SCIS) Sri Lanka. Status Report. February 2004, URL: <http://www.icmpd.org/uploading/LKA%20Status%20Report%20February%202004.pdf> (Stand 25. Juni 2004).

- ICMPD/SCIS (2004b): SCIS at a Glance (February 2004). URL:
<http://www.icmpd.org/uploading/SCIS%20at%20a%20Glance%202004-02.pdf> (Stand 25. Juni 2004).
- Lundström, Stig (2004): To Read With a Pen in Hand [Selected Bibliography of Jonas Widgren], in: ICMPD: (2004d): Towards A Multilateral Migration Regime. Special Anniversary Edition dedicated to Jonas Widgren. Vienna, April 2004, Wien, S. 165-185.
- Ministerkonferenz von Berlin (1991): Final Communiqué of the Ministerial Conference on measures for checking illegal Immigration from and through Central and Eastern Europe (31 October 1991, Berlin), URL:
<http://www.icmpd.org/uploading/1991%20Berlin%20recommendations.pdf> (Stand 25. Juni 2004).
- Ministerkonferenz von Budapest (1993): Final Communiqué of the Ministerial Conference to Prevent Uncontrolled Migration (16 February 1993, Budapest), URL:
<http://www.icmpd.org/uploading/1993%20Budapest%20recommendations.pdf> (Stand 25. Juni 2004).
- Ministerkonferenz von Prag (1997): Conference of Ministers on the prevention of illegal migration held in the context of the Budapest Process in Prague on 14-15 October 1997. Recommendations, URL:
<http://www.icmpd.org/uploading/Recommendations%20Prague%20Ministerial%20Oct%201997.pdf> (Stand 25. Juni 2004).
- Ministerkonferenz von Rhodos (2003a): Conference of Ministers on the prevention of irregular migration in the wider European region held in Rhodes on 25-26 June 2003 in the framework of the Budapest Process. Recommendations, URL:
<http://www.icmpd.org/uploading/Rhodes%20recommendations.pdf> (Stand 25. April 2004).
- Ministerkonferenz von Rhodos (2003b): Conference of Ministers on the prevention of irregular migration in the wider European region held in Rhodes on 25-26 June 2003 in the framework of the Budapest Process. Conclusions of the Conference prepared by the Chairman Mr. Pantelis Tsertikidis, Deputy Minister of Public Order of the Hellenic Republic, URL: <http://www.icmpd.org/uploading/Rhodes%20Conclusions%20.pdf> (Stand 25. April 2004).
- MTM (2003a): Informal Meeting on a Reinforcement of the Inter-governmental Dialogue on Transit Migration over the Mediterranean. La Valetta, 25-26 February 2003. Draft Final Statement by the Chair [= Erstes Treffen des Mittelerranen Transit Migration-Dialogs (MTM)], URL:
<http://www.icmpd.org/uploading/Statement%20of%20the%20Chair.pdf> (Stand 25. Juni 2004).
- MTM (2003b): Consultations on a reinforcement of the inter-governmental dialogue on transit migration over the mediterranean, Alexandria, 9-10 June 2003 Conclusions by the Chair [= Zweites Treffen des Mittelerranen Transit Migrations-Dialogs (MTM)], URL:
<http://www.icmpd.org/uploading/Statement%20of%20the%20Chair%20&%20Annex%20-%20Alex.pdf> (Stand 25. Juni 2004).
- MTM (2004): Informal Meeting on Mediterranean Transit Migration (MTM) Vienna, 5-6 February 2004 Conclusions by the Chair [= Drittes Treffen des Mittelerranen Transit Mi-

- gration-Dialogs (MTM)], URL:
http://www.icmpd.org/uploadimg/Final%20Conclusions_Vienna%20110204.pdf
(Stand 25. Juni 2004).
- ÖFM (2003): Willkommen beim Österreichischen Migrationsforum – einem Projekt des ICMPD (Startseite der Internetpräsenz des ÖFM), URL:
<http://www.oefm.org/about.html> (Stand 11. Juni 2004).
- Vertrag über die Gründung des ICMPD (1993): Vertrag über die Gründung und den Betrieb des “International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)” in Wien vom 1. Juni 1993, [= 219 der Beilagen XXII. Gesetzgebungsperiode – Staatsverträge], URL:
http://www.parlament.gv.at/pls/portal/docs/page/PG/DE/XXII/I/I_00219/imfname_008633.pdf (Stand 25. Juni 2004).
- Vertrag über die Erste Änderung des ICMPD-Vertrags (1996): Vertrag über die Änderung und Verlängerung des am 1. Juni 1993 in Wien unterzeichneten Vertrags über die Gründung und den Betrieb des International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) vom 27. März 1996, [= 221 der Beilagen XXII. Gesetzgebungsperiode – Staatsverträge]. URL:
http://www.parlament.gv.at/pls/portal/docs/page/PG/DE/XXII/I/I_00221/FNAME_ORIG_008650.HTML (Stand 25. April 2004).
- Vertrag über die Zweite Änderung des ICMPD-Vertrags (1996): Vertrag über die Änderung des am 1. Juni 1993 in Wien unterzeichneten Vertrags über die Gründung und den Betrieb des „International Centre for Migration Policy Development“ in Wien vom 26. April 1996 [= 222 der Beilagen XXII. Gesetzgebungsperiode – Staatsverträge], URL:
http://www.parlament.gv.at/pls/portal/docs/page/PG/DE/XXII/I/I_00222/FNAME_ORIG_008656.HTML (Stand 25. April 2004).
- Vertrag über die Dritte Änderung des ICMPD-Vertrags (2003): Vertrag über die Dritte Änderung des Vertrags über die Gründung und den Betrieb des International Centre for Migration Development (ICMPD) vom 25. Juni 2003, [= 220 der Beilagen XXII. Gesetzgebungsperiode – Staatsverträge], URL:
http://www.parlament.gv.at/pls/portal/docs/page/PG/DE/XXII/I/I_00220/FNAME_ORIG_008644.HTML (Stand 25. Juni 2004).
- Vertrag über die Dritte Änderung des ICMPD-Vertrags (2003b): Vorblatt zum Vertrag über die Dritte Änderung des Vertrags über die Gründung und den Betrieb des International Centre for Migration Development (ICMPD) vom 25. Juni 2003, URL:
http://www.parlament.gv.at/pls/portal/docs/page/PG/DE/XXII/I/I_00220/FNAME_ORIG_008643.HTML (Stand 25. Juni 2004).
- Working Group SEE (2000): Conclusions of the Third meeting of the Budapest Process Working Group on illegal migration within, from and through South East Europe, Skopje, 27-28 November 2000, URL:
<http://www.icmpd.org/uploadimg/Conclusions%20WG%20Illegal%20Migration%20Skopje%20November%202000.pdf> (Stand 20. April 2004).

Reden und Publikationen von Jonas Widgren

Eine ausführliche Bibliographie von Jonas Widgren findet sich der vom ICMPD herausgegebenen Festschrift (Lundström 2004).

- Widgren, Jonas (1990): International Migration and regional stability, in: *International Affairs* 66, 4 (1990), S. 749-766.
- Widgren, Jonas (1993a): The need for a new multilateral order to prevent mass movements from becoming a security threat in Europe. Paper presented at the Conference 'New mobilities – element of an European integration', 23./24. April 1993 in Berlin, Genf.
- Widgren, Jonas (1993b): Die Asyl- und Wanderungspolitik in Europa. Politische Reaktionen auf den Einwanderungsdruck, in: *Raumforschung und Raumordnung*, 51/5 (1993), S. 281-286.
- Widgren, Jonas (1998a): New multilateral approaches. Statement by Mr. Jonas Widgren, Director of the International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), in Vienna at the IV. World Congress on the Pastoral Care of Migrants and Refugees, held on 8, October 1998 at the Vatican, URL:
<http://www.icmpd.org/uploading/Vatican%20Statement%20Multilateral%20approaches%20081098.pdf> (Stand 25. April 2004).
- Widgren, Jonas (1998b): Podiumsrede von Herrn Jonas Widgren, Direktor von ICMPD in Wien (International Centre for Migration Policy Development), bei dem vom Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in Nürnberg organisiertem Seminar am 2. Oktober 1998, URL:
<http://www.icmpd.org/uploading/Nürnberg%20BAFL%20Seminar%20Widgren%20081098.pdf> (Stand 25. April 2004).
- Widgren, Jonas (1999a): Statement by Mr. Jonas Widgren, Director of ICMPD (International Centre for Migration Policy Development) in Vienna, at the Symposium organized by Bundesnachrichtendienst (BND) in Pullach (Germany) on 28 October 1999, URL:
<http://www.icmpd.org/uploading/South%20East%20Europe%20as%20key%20area%20for%20illegal%20migration%2C%20Pullach%20281099.pdf> (Stand 25. April 2004).
- Widgren, Jonas (1999b): Contribution by Mr. Jonas Widgren, International Centre for Migration Policy Development (ICMD), to the Conference "From Schengen to Amsterdam – towards a European immigration and asylum legislation", Academy of European Law, Trier, on 19 February 1999, URL:
<http://www.icmpd.org/uploading/Trier%20Conference%20European%20imm.%20and%20asylum%20legislation%20190299.pdf> (Stand 20. April 2004).
- Widgren, Jonas (2000): Statement by Mr. Jonas Widgren, Director General of ICMPD, at the session on "Migrant Smuggling and Criminal Corporatism" of the Metropolis Conference in Vancouver, 13-17 November 2000, in: ICMPD (2004d): *Towards a Multilateral Migration Regime. Special Anniversary Edition dedicated to Jonas Widgren* (Vienna, April 2004), S. 140-143.
- Widgren, Jonas (2001a): Statement by Mr. Jonas Widgren, Director General of ICMPD, at the Business Dialogue in Munich on 7 May 2001, on border control in a new European landscape, URL:

<http://www.icmpd.org/uploading/München%20Business%20Dialogue%20070501.pdf>
(Stand 25. April 2004).

Widgren, Jonas (2001b): Statement by Jonas Widgren, Director General of ICMPD, at the Conference of the Chairpersons of Committees responsible for immigration/asylum of the Parliaments of EU Member States and the European Parliament, Stockholm, 22 February 2002, URL:
<http://www.icmpd.org/uploading/Statement%20Stockholm%20Parliament%20220201.pdf> (Stand 20. April 2004)

Widgren, Jonas (2002a): Statement by Jonas Widgren, Director General of ICMPD, at the Hearing on return policies which was organized in Brussels on 16 July 2002 by the European Commission, URL:
<http://www.icmpd.org/uploading/Brussels%20Return%20planning%20230902.pdf>
(Stand 20. April 2004).

Widgren, Jonas (2002b): "New Trend in European Migration Policy Cooperation", Lecture by Jonas Widgren, Director General of ICMPD, presented to the Migration Seminar Series at MIT; Harvard University, 19 November 2000, in: ICMPD (2004d): Towards a Multilateral Migration Regime. Special Anniversary Edition dedicated to Jonas Widgren (Vienna, April 2004), S. 152-158.

Widgren, Jonas (2003): Panel statement by Jonas Widgren, Director General of ICMPD, at the Metropolis Conference in Vienna on 18 September 2003, URL:
<http://www.icmpd.org/uploading/Panel%20statement%20JW%20Metropolis%20Vienna%20180903.pdf> (Stand):

Widgren, Jonas (2004a): Excerpt of Panel statement by Mr. Jonas Widgren, Director General of ICMPD (International Centre for Migration Policy Development) at the European Population Forum, Geneva 14 January 2004, URL:
<http://www.icmpd.org/uploading/Excerpt%20of%20JW%20speech%20European%20Population%20Forum%202004-01.pdf> (Stand 30. Juli 2004).

Sekundärliteratur

Adorno, Theodor W. (1995a [1957]): Soziologie und empirische Forschung, in: ders.: Soziologische Schriften I, Frankfurt a.M., S. 196-216.

Adorno, Theodor W. (1995b [1969]): Gesellschaftstheorie und empirische Forschung, in: ders.: Soziologische Schriften I, Frankfurt a.M., S. 538-546.

Altvater, Elmar / Mahnkopf, Birgit (1999): Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft (4. Aufl.), Münster.

Altvater, Elmar / Mahnkopf, Birgit (2002): Globalisierung der Unsicherheit. Arbeit im Schatten, schmutziges Geld und informelle Politik, Münster.

Aly, Götz / Heim, Susanne (1993): Vordenker der Vernichtung - Auschwitz und die deutschen Pläne für eine neue europäische Ordnung, Frankfurt a.M.

Amling, Steffen / Georgi, Fabian (2005): Nation-state Building and Cultural Diversity in Germany, in: Jochen Blaschke (Hrsg.): Nation-State Building Processes and Cultural Diversity, Berlin, S.163-198.

- Arendt, Hannah (2000 [1951]): *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft*, München.
- Bade, Klaus J. (2000): *Europa in Bewegung. Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, München.
- Bali Prozess (2004): Bali Ministerial Conference Website, URL: <http://www.baliprocess.net> (Stand 30. Juli 2004)
- Balibar, Etienne (1990): *Die Nation-Form: Geschichte und Ideologie*, in: Etienne Balibar / Immanuel Wallerstein: *Rasse Klasse Nation: ambivalente Identitäten*, Berlin, S. 107-130.
- Balibar, Etienne / Wallerstein, Immanuel (1990): *Rasse Klasse Nation: ambivalente Identitäten*, Berlin
- Bauder, Harald (2003a): *Equality, Justice and the Problem of International Borders: The Case of Canadian Immigration Regulation*, in: ACME: An International E-Journal for Critical Geographies, 2 (2), S.167-182. URL: <http://www.acme-journal.org/vol2/Bauder1.pdf> (Stand 26. Juni 2004).
- Bauder, Harald (2003b): *The Last Word...?*, in: ACME: An International E-Journal for Critical Geographies, 2 (2), 2003, S. 218-220. URL: <http://www.acme-journal.org/vol2/Bauder2.pdf> (Stand 26. Juni 2004).
- Barry, Andrew / Osborne, Thomas / Rose, Nikolas (Hrsg.) (1996): *Foucault and Political Reason: Liberalism, Neoliberalism and Rationalities of Government*, London.
- Best, Ulrich (2003): *The EU and the Utopia and Anti-Utopia of Migration: A Response to Harald Bauder*, in: ACME: An International E-Journal for Critical Geographies, 2 (2), 2003, S. 194-200. URL: <http://www.acme-journal.org/vol2/Best.pdf> (Stand 26. Juni 2004).
- Blaschke, Jochen (1993): *Gates of immigration into the Federal Republic of Germany*, in: *International Migration*, 31/2-3, S. 361-388.
- von Blumenthal, Julia (2003): *Auswanderung aus den Verfassungsinstitutionen. Kommissionen und Konsensrunden*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 43 /2003 (Beilage zur Wochenzeitung *Das Parlament* vom 20. Oktober 2003), S. 9-15.
- Bojadzije, Manuela / Karakayali, Manuela / Tsianos, Vassilis (2004): *Das Gespenst der Migration. Krise des Nationalstaats und Autonomie der Migration*, URL: <http://www.linksnet.de/artikel.php?id=1211> (Stand 18. Juni 2004).
- Brand, Ulrich / Brunnengräber, Achim / Schrader, Lutz / Stock, Christian / Wahl, Peter (2000): *Global Governance. Alternative zur neoliberalen Globalisierung?*, Münster.
- Brockhaus (1974): *Verantwortung*, in: *Brockhaus Enzyklopädie in zwanzig Bänden*, Bd. 19, Wiesbaden, S. 419-420.
- Carens, Joseph H. (1995): *Aliens and Citizens: The case for Open Borders*, in: Ronald Beiner (Hrsg.): *Theorizing Citizenship*, Albany N.Y.
- Connolly, William E. (1993): *The Terms of Political Discourse* (3rd edition), Oxford.
- Commission of the European Union (2004): *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Study on the links between legal and illegal migration*, COM(2004) 412 final (Brussels, 4.6.2004), Brüssel.

- Council of Europe (2000): Towards a Migration Management Strategy. Report of the restricted working group on a migration management strategy & Summary of the proceedings of the seminar on managing migration in the wider Europe, Strasbourg, 12-13 October 1998, Strasbourg, (CDMG (2000) 11 rev), URL: http://www.coe.int/T/E/Social_Cohesion/Migration/Documentation/Publications_and_reports/CDMG%20_2000_%2011%20e.asp#TopOfPage (Stand 20. April 2004).
- Czukay, Irina (2001): Das System will atmen. Für seine Pläne zur Einwanderungspolitik sucht Innenminister Otto Schily die Zustimmung der Union. Doch CDU und CSU wollen sich das Thema lieber für den nächsten Wahlkampf aufsparen, in: *Jungle World*, 6. Juni 2001, URL: http://www.nadir.org/nadir/periodika/jungle_world/_2001/24/08a.htm (Stand 30. Juli 2004).
- Dale, Gareth (1999): Germany: Nation and Immigration, in: Gareth Dale / Mike Cole (Hrsg.): *The European Union and Migrant Labor*, Oxford/New York, S. 113-146.
- Delanty, Gerard (1997): *Social Sciences. Beyond Constructivism and Realism*, Buckingham, GB.
- Demirovic, Alex (1999): Balkankrieg, Postfordismus und Global Governance, in: *Prokla* 115 (Juni 1999), S. 193-202..
- Devetak, Richard (2001): Critical Theory, in: Scott Burchill / Richard Devetak / Andrew Linklater et al. (Hrsg.): *Theories of International Relations*. 2nd Edition, Basingstoke/New York, S. 155-180.
- Dietrich, Helmut / Glöde, Harald (1999): Kosovo. Der Krieg gegen die Flüchtlinge, (Forschungsgesellschaft Flucht und Migration, Heft 7), Hamburg, Berlin, Göttingen.
- Dietrich, Helmut (2003): The new border regime at the Bug river. The east of Poland and the PHARE programmes, URL: <http://www.ffm-berlin.de/english/publik/bug%20river.doc> (Stand 12. Juni 2004).
- Dobnigg, Karl (2003): Stenographisches Protokoll der 45. Sitzung des Österreichischen Nationalrats in der XXII. Gesetzgebungsperiode (28. Januar 2004), S. 203. URL: http://www.parlament.gv.at/pls/portal/docs/page/PAGE/DE/XXII/NRSITZ/NRSITZ_00045/fnameorig_016894.html#Seite_203.html (Stand 30. Juli 2004):
- Drehscheibe (2003): Berner Initiative [Drehscheibe Journalisten-Portal], URL: <http://www.drehscheibe.org/leitfaden-artikel.html?LeitfadenID=282> (Stand 31. Juli 2004).
- Düvell, Frank (2002): Die Globalisierung der Migrationskontrolle. Zur neuen Einwanderungspolitik in Europa (Materialien für einen neuen Antiimperialismus - Heft 7), Berlin, Hamburg, Göttingen.
- Düvell, Frank (2003): Some Reasons and Conditions for a World Without Immigration Restrictions, in: *ACME: An International E-Journal for Critical Geographies*, 2 (2), S. 202-209. URL: <http://www.acme-journal.org/vol2/Duvell.pdf> (Stand 26. Juni 2004).
- EMZ (2004): From Immigration Politics to Migration Management - Changes in Migration Governance, URL: http://www.emz-berlin.de/konf_e/eurofor_conferences/upcoming_01.htm (Stand 31. Juli 2004).

- European Council (1998): Strategy paper on immigration and asylum policy. Brussels, 1 July 1998 (9809/98 CK4 27 ASIM 170), Brüssel, URL: <http://www.proasyl.de/texte/europe/eu-a-o.htm> (Stand 30. Juli 2004).
- Fetcher, Iring / Delbrück, Jost (2000): Menschenrechte/Menschenrechtspolitik, in: Wichard Woyke (Hrsg.): Handwörterbuch Internationale Politik (Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung), Opladen, S. 425-429.
- Foucault, Michel (2000a): Gouvernamentalität, in: Ulrich Bröckling / Susanne Krasmann / Thomas Lemke (Hrsg.): Gouvernamentalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen, Frankfurt a.M., S. 41-67.
- Foucault, Michel (2000b). Staatsphobie (erstmalig erschienen in Libération, Nr. 967, 30. Juni-1. Juli 1984), in: Ulrich Bröckling / Susanne Krasmann / Thomas Lemke (Hrsg.): Gouvernamentalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen, Frankfurt a.M., S. 68-71.
- Geis, Mathias (2000): Wen wollen wir reinlassen? Plötzlich sind alle Parteien für Einwanderung – der Streit geht trotzdem weiter, URL: http://www.zeit.de/archiv/2000/28/200028.einwanderung_.xml (Stand 30. Juli 2004).
- Georgi, Fabian (2004a): The Politics of Immigration in Germany, in: Europäisches Migrationszentrum: An Overview on Immigration, Integration, Asylum and Refugee Politics in All EU-Member States (MigPol-Project Website). URL: http://www.emz-berlin.de/projekte_e/pj32_1pdf/MigPol/MigPol_Germany.pdf (Stand 27. April 2007).
- Georgi, Fabian (2004b): Klasse Identität. Zur Ambivalenz von Identität in politischen Bewegungen, in: Agent Provocateur. Studentische Zeitung am Otto-Suhr-Institut, No. 13, Wintersemester 2003/2004, S. 10-14. URL: <http://www.polwiss.fu-berlin.de/fsi/ap/ap13-Klasse%20Identitaet.htm> (Stand 27. April 2007).
- Georgi, Fabian (2005): Nation-state Building and Cultural Diversity in Austria, in: Jochen Blaschke (Hrsg.): Nation-State Building Processes and Cultural Diversity, Berlin, S. 27-54.
- European Politics in Migration and Ethnicity. State-nation Building Process and Cultural Diversity, Berlin.
- Gosh, Bimal (Hrsg.) (2000): Managing Migration: Time for a New International Regime?, New York.
- Grenzcamp (2003): Out of Control. Für globale Bewegungsfreiheit. Verwertungslogik und rassistische Ausgrenzung angreifen [Aufruf zum 6. Antirassistischen Grenzcamp, 31.7-10.8.2003], URL: http://www.nadir.org/nadir/kampagnen/camp03/web/public_html/bilder/aufufr/aufufr_druckversion.pdf (Stand 30. Juli 2004).
- Habermas, Jürgen (1999): Humanität und Bestialität, in: Die Zeit vom 29. April 1999, S. 1 und 6-7.
- Hardt, Michael / Negri, Antonio (2000): Empire, Cambridge.
- Havelka, Milos / Regenbogen, Arnim (1990): Utilitarismus, in: Hans Jörg Sandkühler (Hrsg.): Europäische Enzyklopädie zu Philosophie und Wissenschaften. Band 4, R-Z, Hamburg, S. 675-678.

- Held, David / McGrew, Anthony / Goldblatt, David / Perraton, Jonathan (1999): *Global Transformations. Politics, Economy and Culture*, Cambridge.
- Hiebert, Daniel (2003): *A Borderless World: Dream or Nightmare?*, in: *ACME: An International E-Journal for Critical Geographies*, 2 (2), 2003, S. 188-193. URL: <http://www.acmejournal.org/vol2/Hiebert.pdf> (Stand 26. Juni 2004).
- Hirsch, Joachim (1995): *Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus*, Berlin.
- Horkheimer, Max (2003 [1937]): *Traditionelle und kritische Theorie*, in: ders.: *Traditionelle und kritische Theorie. Fünf Aufsätze*, Frankfurt a.M.
- Hrebek, Rudolf (2000): *Europäische Union*, in: Wichard Woyke (Hrsg.): *Handwörterbuch Internationale Politik* (Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung), Opladen, S. 89-109.
- Human Rights Watch (2004): *Defending the Human Rights of Migrants and Asylum Seekers in Western Europe*, URL: <http://www.humanrightswatch.org/campaigns/migrants/> (30. Juli 2004).
- IOM (2007a): *IOM and Follow-up to the High-Level Dialogue on International Migration and Development*, URL: <http://www.un.int/iom/IOM-HLD.html> (Stand: 27. April 2007).
- IOM (2007b): *Global Migration Group (GMG)*, URL <http://www.un.int/iom/GMG.html> (Stand: 27. April 2007).
- Jäger, Siegfried / Jäger, Margarete (2002): *Das Dispositiv des Institutionellen Rassismus. Eine diskurstheoretische Annäherung*, in: Alex Demirovic / Manuela Bojadzija (Hrsg.): *Konjunkturen des Rassismus*, Münster, S. 212-224.
- Körner, Heiko (1997): *Wanderungsbewegungen aus Nordafrika*, in: Steffen Angenendt (Hrsg.): *Migration und Flucht. Aufgaben und Strategien für Deutschland, Europa und die internationale Gemeinschaft*, (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 342) München, S. 76-83.
- Kostakopoulou, Dora (1998): *Is there an Alternative to 'Schengenland'?*, in: *Political Studies* (1998), XLVI, S. 886-902.
- Kostakopoulou, Dora (2002): *Irregular Migration and Migration Theory: Making State Authorisation less relevant*, URL: www.le.ac.uk/law/celi/kostakopoulou.doc (Stand 1. Juli 2004).
- Kropp, Sabine (2003): *Regieren als informaler Prozess. Das Koalitionsmanagement der rot-grünen Bundesregierung*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 43 /2003 (Beilage zur Wochenzeitung *Das Parlament* vom 20. Oktober 2003), S. 23-31.
- Laczko, Frank / Stacher, Irene / von Koppenfeld, Amanda Klekowski (Hrsg.) (2002): *New Challenges for Migration Policy in Central and Eastern Europe*, Den Haag.
- Lemke, Thomas (1997): *Eine Kritik der politischen Vernunft. Foucaults Analyse der modernen Gouvernementalität*, Hamburg.
- Lemke, Thomas / Krasmann, Susanne / Bröckling, Ulrich (2000): *Gouvernementalität, Neoliberalismus und Selbsttechnologie. Eine Einleitung*, in: dies. (Hrsg.): *Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen*, Frankfurt a.M., S. 7-40.

- Linklater, Andrew (1998): *The Transformation of Political Community: Ethical Foundations of the Post-Westphalian Era*, Columbia, USA.
- Linklater, Andrew (2001): *Marxism*, in: Scott Burchill / Richard Devetak / Andrew Linklater et al. (Hrsg.): *Theories of International Relations*. 2nd Edition, Basingstoke/New York, S. 129-154.
- Marrus, Michael R. (1999): *Die Unerwünschten. The Unwanted. Europäische Flüchtlinge im 20. Jahrhundert*, Berlin, Göttingen, Hamburg.
- Materialien (1998): *Migration als soziale Bewegung. Vier Thesen ("Materialien für einen neuen Antiimperialismus")*, URL: <http://www.materialien.org/texte/migration/4thesen.html> (Stand 12. Mai 2004).
- Mezzadra, Sandro / Neilson, Brett (2003): *Die Einforderung der Zukunft. Migration, Kontrollregime und soziale Praxis. Ein Gespräch*, in: *Subtropen. Kritik und Versprechen – monatliches Supplement der Jungle World*, Ausgabe Juli 2003, S. 1-3.
- Morris, Lydia (2002): *Managing Migration. Civic Stratification and Migrant Rights*, London.
- Müller, Thomas (2000): *Intime Integration. Kerneuropa entwickelt sich zum Zentrum einer neuartigen Herrschaftsordnung*, in: *Jungle World* 34/2000. URL: http://www.nadir.org/nadir/periodika/jungle_world/_2000/34/15a.htm (Stand 30. Juli 2004).
- Müller, Jost (2002): *Vom Unglück der Integration. Thesen zu den aktuellen Veränderungen des Migrationsregimes*, in: *Subtropen* #15/07, Juli 2002 (Monatliche Beilage der Wochenzeitung *Jungle World*). URL: http://www.nadir.org/nadir/periodika/jungle_world/_2002/28/sub05a.htm (Stand 30. Juli 2004).
- Münz, Rainer (1997): *Phasen und Formen der europäischen Migration*, in: Steffen Angeendt (Hrsg.): *Migration und Flucht. Aufgaben und Strategien für Deutschland, Europa und die internationale Gemeinschaft*, (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 342) München, S. 34-47.
- Narr, Wolf-Dieter (1991): *Flüchtlinge, Asylsuchende, die BRD und wir. Thesen zu einem fast unlösbaren, aber täglich Lösungen fordernden Problem*, (Broschüre herausgegeben vom Komitee für Grundrechte und Demokratie), Sensbachtal.
- Narr, Wolf-Dieter / Schubert, Alexander (1994): *Die Weltökonomie. Die Misere der Politik*, Frankfurt a.M.
- New Internationalist (2002): *New Internationalist* 350, October 2002 (Schwerpunktausgabe zu Refugees and Open Borders), URL: <http://www.newint.org/issue350/title350.htm> (Stand 3. Juli 2004).
- Niessen, Jan (2000): *The Management and Managers of Migration*, Migration Policy Group, Brüssel. URL: <http://www.migpolgroup.com/uploadstore/Managers.pdf> (2. März 2004)
- Overbeek, Henk (2000): *Globalization, Sovereignty and Transnational Regulation: Reshaping the Governance of International Migration*, in: Bimal Gosh (Hrsg.): *Managing Migration: Time for a New International Regime?*, New York, S. 48-74.

- Overbeek, Henk (2002): Globalisation and Governance: Contradictions of Neo-Liberal Migration Management, . Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv, HWWA Discussion Paper 174, Hamburg.
- Plattform für eine Welt ohne Rassismus (2001): ‚Festung Europa‘ in der Offensive. Staatliche Flüchtlingsabwehr, URL: <http://www.contrast.org/borders/kein/iom/icmpd.html> (Stand 20. April 2004).
- Preston, Valerie (2003): Gender, Inequality and Borders, in: ACME: An International E-Journal for Critical Geographies, 2 (2), S. 183-187. URL: <http://www.acme-journal.org/vol2/Preston.pdf> (Stand 26. Juni 2004).
- RCM (2004): RCM Regional Conference on Migration, URL: <http://www.rcmvs.org/> (Stand 30. Juli 2004)
- Reiterer, Albert F. (2001):. Nationalstaat – Demokratie – Grenzen. Über die demokratiepolitische Unentbehrlichkeit nationaler und staatlicher Unabhängigkeit, in: Erna Appelt (Hrsg.): Demokratie und das Fremde. Multikulturelle Gesellschaften als demokratische Herausforderung des 21. Jahrhunderts, Wien.
- Samers, Michael (2003): Immigration and the Spectre of Hobbes: Some Comments for the Quixotic Dr. Bauder, in: ACME: An International E-Journal for Critical Geographies, 2 (2), 2003, S. 210-217. URL: <http://www.acme-journal.org/vol2/Samers.pdf> (Stand 26. Juni 2004).
- Schmidt, Manfred G. (2000): Demokratietheorien (3. Auflage), Opladen.
- Seidel, Eberhardt (2003): Migrationspolitische Eiszeit, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 2/2003, S. 198-202.
- Strauss, Anselm / Corbien, Juliet (1990): Grounded Theory Research: Procedures, Canons and Evaluative Criteria, in: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 19, Heft 6, Dezember 1990, S. 418-427.
- Süddeutsche Zeitung (2004): Schily weist Kritik zurück. Asyllager sollen „Karussell des Elends“ durchbrechen, in: Süddeutsche Zeitung, 22. Juli 2004, S. 6.
- The Guardian (2004): Safe havens plan to slash asylum numbers, in: The Guardian, 5. Februar 2004, URL: http://www.guardian.co.uk/uk_news/story/0,3604,889014,00.html (Stand 28. Juli 2004).
- Walzer, Michael (1992 [1983]):. Membership, in: Shlomo Avineri; Avner de-Shalit (Hrsg): Communitarianism and Individualism, Oxford, S. 67-84.
- Weber, Max (1976): Soziologische Grundbegriffe, Tübingen.
- Wehler, Hans-Ulrich (2004): Nationalismus. Geschichte – Formen – Folgen, München.
- Woyke, Wichard (2000): Internationale Organisationen, in: ders. (Hrsg.): Handwörterbuch Internationale Politik (Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung), Opladen, S. 190-196.
- Zeuner, Bodo (2000): Das System Schröder/Fischer. Oder: Die unvollständige Abschaffung der Politik, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 10/2000, S. 1185-1196.

Abkürzungen

CIREFI	Centre for Information, Discussion and Exchange on the Crossing of Borders and Immigration
CGG	Commission on Global Governance
COI	Country of Origin Information
EG	Europäische Gemeinschaft
EMZ	Europäisches Migrationszentrum
EU	Europäische Union
EUMC	European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
GCIM	Global Commission on International Migration
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HLWG	High Level Working Group
IBPC	International Border Police Conference
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development
IES	Information Exchange System
IGC	Intergovernmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia
IMP	International Migration Policy Programme
IOM	International Organization for Migration
KFOR	Kosovo Protection Force
KIP	Kosovo Information Projekt
MTM	Mediterranean Transit Migration-Dialogue
ÖFM	Österreichisches Forum für Migrationsstudien
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
RIC	Repatriation Information Centre (Bosnien-Herzegowina)
SCIS	Source Country Information System
SECI	Southeast European Co-operation Initiative
SOPEMI	Système d'Observation Permanente des Migrations, OECD
SVP	Schweizerische Volkspartei
UN	United Nations
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
WAMP	World Architecture on the Movements of People
WCO	World Customs Organization
WTO	World Trade Organization

Abbildungsverzeichnis

- Abbildung 1: Logo des ICMPD
- Abbildung 2: Zugesagte Beiträge von Mitgliedern und teilnehmenden Staaten (2003) in Euro
- Abbildung 3: Die Finanzierung des regulären Budgets 2003
- Abbildung 4: Eingang von Förderungen 2003