

Humanistische Union

Mobilitätspartnerschaften als Kooperationsmaschine (vollständig)

Wie Drittstaaten in die europäische Migrationskontrolle eingebunden werden, aus: vorgänge Nr. 208 (Heft 4/2014), S. 50-64*

(Red.) Das Migrationsmanagement der EU beschränkt sich nicht auf Maßnahmen der Grenzsicherung. Die EU versucht auch, nicht-europäische Staaten in die europäischen Migrationskontrollen einzubinden und die eigenen Ziele zu vorgeblich gemeinsamen Zielen zu machen. Ein Beispiel dafür sind die „Mobilitätspartnerschaften“, deren Konzept die Europäische Kommission 2007 vorstellte und die mittlerweile mit acht Drittstaaten abgeschlossen wurden.

* Dieser Beitrag basiert auf einer umfassenderen Forschungsarbeit zu Mobilitätspartnerschaften im Kontext des europäischen Migrationsregimes (Schwiertz 2011).

In den letzten 25 Jahren ist es zu einer zunehmenden Europäisierung und Ausweitung von Migrationskontrollen gekommen, die nicht zuletzt auf das Scheitern nationalstaatlicher Ansätze zurückzuführen ist. Im Zuge der Vergemeinschaftung ist ein europäisches Migrationsregime entstanden, das vielfältige Regierungstechniken von der militarisierten Grenzsicherung bis hin zu ‚sanften‘ Methoden des Regierens sowie ein heterogenes Netz von nationalen, supra- und internationalen sowie nicht-staatlichen Akteuren umfasst. Die Europäisierung geht nicht nur einher mit einer Vervielfältigung der Migrationskontrolle und einer Diversifizierung ihrer Akteure, sondern ist verbunden mit einer geographischen Ausweitung von Kontrollen, die die gesamte EU in ein ‚borderland‘ (Balibar 2009) verwandeln und die gleichzeitig über das Staatsgebiet der EU-Mitgliedstaaten hinausgehen. Im Zuge dieser Vorverlagerung der Migrationskontrolle bekommen die angrenzenden Staaten eine zentrale Rolle, da diese als Transit- und Herkunftsländer in das europäische Migrationsregime eingebunden werden sollen.

Im Zuge der Vorverlagerung von Migrationskontrolle bekommen die angrenzenden Staaten eine zentrale Rolle, da diese als Transit- und Herkunftsländer in das europäische Migrationsregime eingebunden werden sollen. Die Mobilitätspartnerschaften der EU können in diesem Zusammenhang als eine Kooperationsmaschine beschrieben werden, die darauf hinarbeitet, dass Drittstaaten ein Stück weit zu Akteuren des europäischen Migrationsregimes werden.

Mobilitätspartnerschaften sind ein relativ neues, aber zentrales Instrument der europäischen Migrationspolitik (Carrera/Hernández i Sagrera 2009; Schwiertz 2011; Kunz et al. 2011; Chou/Gibert 2012; Reslow/Vink 2014). Hier sollen die Mobilitätspartnerschaften im Rahmen eines umfassenderen Migrationsregimes in den Blick genommen werden. Mit dem Begriff des Migrationsregimes beschreibe ich das Zusammenwirken verschiedener Prozesse und Institutionen, ohne von einer allmächtigen Instanz der Steuerung oder einer perfekten Abschottung auszugehen (Mezzadra 2007; Karakayali/Tsianos 2007; Bojadžijev/Karakayali 2007). Gerade die Mobilitätspartnerschaften machen deutlich, dass der Begriff ‚Festung Europa‘ für eine kritische Analyse zu kurz greift, da auf diese Weise nicht in den Blick gerät, dass Migration trotz aller Kontrollen stattfindet. Vielmehr wird sie entrechtet und repressive Kontrolltechniken wirken mit anderen Formen des Regierens zusammen, um Migration für Europa nützlich zu machen.

Entstehung und Kontext der Mobilitätspartnerschaften

Der grenzüberschreitende Kontrollanspruch Europas wird im „Global Approach to Migration“ der EU programmatisch ausgearbeitet. Das mittlerweile als „Global Approach to Migration and Mobility“ (GAMM) bezeichnete Programm zielt auf eine globale Ausdehnung der europäischen Kontrolle und re-formuliert diese als eine Verbindung von vier Politikbereichen: „irreguläre Migration und Menschenhandel“, „legale Migration und Mobilität“, „Maximierung der Auswirkungen von Migration und Mobilität auf die Entwicklung“ und seit neuerem „internationaler Schutz und Asylpolitik“ (KOM(2011) 743; Europäischer Rat 2005). Mobilitätspartnerschaften sind in den letzten Jahren zum zentralen Konzept geworden, um diese Agenda umzusetzen:

*„[Mobility] partnerships constitute the most innovative and sophisticated tool to date of the Global Approach to Migration and contribute significantly to its operationalisation”
(SEC(2009) 1240: 4).*

Um zu analysieren, wie grenzüberschreitende Mobilität durch das europäische Migrationsregime reguliert und bekämpft wird, ist es bedeutsam, die diskursiven Konstruktionen von „Migration“ in den Blick zu nehmen. Durch die Untersuchung der drei ursprünglich im Global Approach benannten Wissensfelder Arbeitsmarkt, Entwicklung und Grenzschutz wird deutlich, wie sich jeweils ein spezifischer Diskurs mit eigenen Konstruktionen, Problematisierungen und Erklärungen formiert.(1)

Im Arbeitsmarktdiskurs wird Migration als eine Ressource begriffen, die für Europa nützlich gemacht werden soll (KOM(2005) 669; HWWA 2004). Hierbei wird ein überwiegend positives Bild von Migrant_innen gezeichnet, jedoch nur insoweit diese ausreichend „Humankapital“ mitbringen. Die Migration der vermeintlich weniger nützlichen – die etwa vor einem Krieg fliehen und dabei nicht zugleich einer bestimmten Nachfrage des europäischen Arbeitsmarktes entsprechen – ist dagegen negativ konnotiert. Im Entwicklungsdiskurs erscheint Migration zugleich als ein Problem, das durch „Entwicklung“ beseitigt werden soll und als ein Instrument der „Entwicklungshilfe“ (KOM(2005) 390; ARS Progetti 2007). Einerseits sollen Herkunftsländer soweit entwickelt werden, dass weniger Menschen auswandern, andererseits werden Migrant_innen in Europa als Entwicklungshelfer_innen „ihrer“ Länder angerufen. Unter beiden Aspekten wird die Zugehörigkeit zu einem nationalen Kollektiv naturalisiert: Langfristig sollen alle Menschen dort leben, wo sie aufgrund der ihnen zugeschriebenen Kultur oder Ethnie vermeintlich hingehören und wo sie ihre „Wurzeln“ haben.

Im Grenzschutzdiskurs wird eine Vorstellung von unregulierten Migrationsströmen als Gefahr und Risiko erzeugt, die vermeintlich nicht nur die Souveränität und Bevölkerung von Nationalstaaten, sondern auch die Migrant_innen selbst bedrohen. Damit verknüpft sich ein humanitaristischer Diskurs, der mit dem Verweis auf bedrohte Menschenleben weitere Kontrollen rechtfertigt (Ticktin 2011). Im Zentrum des Grenzschutzdiskurses steht die illegale Einreise. Migration erscheint hier in der Form eines „wachsenden Migrationsdrucks auf die EU-Außengrenzen“ (KOM(2006) 402: 3; ICMPD et al. 2007: 28f.). Damit sich diese „Krise“ nicht verschärft, werden Gegenmaßnahmen auf europäischer Ebene als notwendig erachtet (KOM(2006) 402: 3).

Der Grenzschutzdiskurs greift dabei auf andere Diskurse zurück und nutzt deren Aussagen. So werden die vor allem im Rahmen des Arbeitsmarktdiskurs konzipierten Regeln für legale Zuwanderung als ein Mittel gesehen, um illegale Einwanderung zu reduzieren (ebd.: 4). Informationskampagnen über legale Migration in Drittstaaten werden mit der Abschreckung von potentiellen „Illegalen“ verbunden (ebd.: 5; vgl. Janicki/Böwing 2010). Die Verknüpfung mit dem Entwicklungsdiskurs wird ebenfalls deutlich, wenn Mittel

des „capacity building“, des Aufbaus von Migrationskontrollen als „Entwicklungshilfe für Drittstaaten“ beschrieben werden und bei „Rückführungen“ auf den positiven Entwicklungseffekt verwiesen wird (ebd.: 5; ICMPD et al. 2007: 47). In den analysierten Diskursen werden nicht nur bestimmte Sichtweisen auf Migration konstruiert, sondern spezifische Kontrolltechniken nahegelegt und arrangiert.

Wie sich die Migrationsdiskurse auf das Migrationsregime der EU übertragen, zeigen die unionseuropäischen Reaktionen auf die Grenzübertritte bei Ceuta und Melilla im Herbst 2005. Neben der Ausweitung von Grenzanlagen und -kontrollen, stoßen die Ereignisse eine Verschiebung in der Strategie der EU-Mitgliedstaaten an:

„[After] the events in Ceuta and Melilla related to illegal immigration Spain, UK and other member states really understood that going on with a policy that was only focused on illegal immigration was simply not possible – we had to do other things too” (Interview Richir 2010: 2).

Bereits wenige Tage nach den Ereignissen von Ceuta/Melilla wird eine euro-afrikanische Ministerkonferenz in Rabat in die Wege geleitet, die einen gemeinsamen Ansatz des Migrationsmanagements beschließt, wobei bereits Maßnahmen im Grenzschutzbereich mit entwicklungs- und arbeitsmarktpolitischen Ansätzen verbunden wurden (Rabat Declaration 2006). Als Reaktion auf europäischer Ebene kann schließlich der Global Approach gesehen werden, der im Dezember 2005 zur offiziellen Migrationspolitik der EU wurde.

Konzept und Praxis der Mobilitätspartnerschaften: Das Konzept der Mobilitätspartnerschaften der Kommission

Spätestens mit den Ereignissen von Ceuta und Melilla erkennen die Mitgliedstaaten der EU, dass sie für die Umsetzung ihrer Migrationspolitik auf die Mitarbeit der Drittstaaten angewiesen sind. Die Übernahme dieser Politik entspricht jedoch häufig nicht der politischen Programmatik der Drittstaaten: Entweder weil Migrationskontrollen dort nicht auf der Agenda stehen oder weil die Regierungen von Transitländern befürchten, durch eine Verschärfung von Grenzkontrollen selbst zum „Einwanderungsland“ zu werden (vgl. Hess/Karakayali 2007: 43). Des Weiteren profitieren viele Drittstaaten indirekt von Rücküberweisungen ausgewanderter Staatsangehöriger (vgl. Heck 2010: 48). Ebenso ist es der öffentliche Druck in den Drittstaaten, welcher diese dazu veranlasst, von einer Unterstützung der europäischen Migrationsbekämpfung Abstand zu nehmen. Das Instrument der Partnerschaften ist eine Reaktion auf das Verhältnis zu Drittstaaten, bei denen die EU eine mangelnde Kooperationsbereitschaft – insbesondere bei Rückübernahmeabkommen – problematisiert (KOM(2002) 703: 27). Erst durch das Kräfteverhältnis zwischen EU und Drittstaaten lässt sich verstehen, wie Elemente des Entwicklungs- und Arbeitsmarktdiskurses in die unionseuropäische Externalisierungspolitik eingebunden werden konnten.

Im Mai 2007 kommt die Europäische Kommission einer Aufforderung durch den Europäischen Rat nach und präsentiert Mobilitätspartnerschaften als ein Konzept „für eine wirksamere Steuerung legaler Wanderungen zwischen der EU und Drittstaaten, die zu erheblichen Anstrengungen zur Bekämpfung der illegalen Migration bereit sind“ (KOM(2007) 248: 2). Im Sinne des Global Approach soll neben der Migrationsbekämpfung einerseits den „Arbeitsmarkterfordernissen“ der EU-Mitgliedstaaten entsprochen werden und sollen andererseits „mögliche positive entwicklungspolitische Wirkungen“ entstehen (ebd.).

Die Mobilitätspartnerschaften werden als eine gemeinsame Erklärung von dem jeweiligen Drittstaat, der Europäischen Kommission und dem Ratspräsidenten sowie den teilnehmenden Mitgliedstaaten unterzeichnet und umfassen „Verpflichtungen“ für beide Seiten (vgl. SEC(2009) 1240: 4). Die EU und ihre Mitgliedstaaten verpflichten sich „Möglichkeiten der legalen Migration“ zu verbessern, die Drittstaaten in

der „Entwicklung ihrer Fähigkeit zur Steuerung legaler Migrationsströme“ zu unterstützen, „Rückkehrmigration“ zu fördern sowie die Verfahren für „Kurzzeit-Visa“ zu verbessern (KOM(2007) 248: 5ff.). Die in Aussicht gestellten Visaerleichterungen, die häufig zusammen mit Rückübernahmeabkommen verhandelt werden, sowie die Möglichkeiten legaler Migration werden als Anreize für die Kooperation der Drittstaaten verstanden. Die „Entwicklung“ der Migrationssteuerung in den Drittstaaten, die Förderung der „Rückkehrmigration“, aber auch die angestrebte Kanalisierung von Migration entsprechend der Nachfrage auf dem europäischen Arbeitsmarkt zeigen jedoch auch, wie Interessen der EU durch den Entwicklungs- und Arbeitsmarktdiskurs als deren Beitrag zu einer Partnerschaft dargestellt werden können.

Bereits im Kommissionstext wird deutlich, dass die Verpflichtungen seitens der Drittstaaten weniger unter Vorbehalt stehen, als die „Verpflichtungen“ der EU, die von den unterschiedlichen Interessen der Mitgliedstaaten abhängig gemacht werden. Die unionseuropäischen Angebote hängen maßgeblich davon ab, inwieweit Drittstaaten ihre Aufgaben erfüllen, die alle samt darauf abzielen „illegale Migration zu bekämpfen“ (KOM(2007) 248: 4). Die unbedingte Pflicht zur „Rückübernahme“ von eigenen Staatsangehörigen und Transitmigrant_innen durch die Drittstaaten (ebd.) kann zum einen als Voraussetzung für die Steuerung legaler Migration, zum anderen als Kampf gegen „Braindrain“, die Abwanderung von „Hochqualifizierten“, begründet werden. Auch in der Umsetzung könnten die geforderten Verbesserungen der Grenzkontrollen an das arbeitsmarkt- und entwicklungspolitisch begründete ‚capacity building‘ in den Drittstaaten anschließen. So soll, um „Sicherheitsrisiken im Zusammenhang mit internationalen Wanderungsströmen zu verringern“ (ebd.: 5), die Zusammenarbeit mit europäischen Behörden, mit dem Informationsaustausch im Bereich der Arbeitsmärkte verbunden werden. Gleichmaßen könnten die „Informationskampagnen“ zur „Verhinderung illegaler Migration“ (ebd.: 4), die darauf abzielen Menschen von einer Migration abzuhalten, in die „Bereitstellung von Informationen zum Arbeitsmarktbedarf der EU-Mitgliedstaaten, ihren Werten und den Zuwanderungsbedingungen“ (ebd.: 6) eingebunden werden. Durch die Maßnahmen zur Bekämpfung des „Schleuserunwesens und des Menschenhandels“ wird zudem der humanitäre und durch die Bekämpfung der „Migrationsursachen“ der Entwicklungsdiskurs mit Zielsetzungen des Grenzschutzdiskurses verbunden (ebd.: 5).

Pilot-Mobilitätspartnerschaften mit Kap Verde und der Republik Moldau

Am 5. Juni 2008 wurden die ersten Mobilitätspartnerschaften mit Moldau und Kap Verde unterzeichnet, wobei an ersterer 15 Mitgliedstaaten und an letzterer 5 teilnehmen und die gemeinsamen Erklärungen und die vorgeschlagenen Maßnahmen nicht rechtsverbindlich sind (IP/08/893; IP/08/894). Im Bereich der Migrationsbekämpfung gleichen sich die Dokumente nahezu vollständig, was den Eindruck erweckt, dass die repressiven Maßnahmen nicht zur Disposition stehen und nicht an die jeweiligen ‚Partnerstaaten‘ angepasst werden: Festgeschrieben wird dabei u. a. eine Zusammenarbeit mit FRONTEX im Bereich des „Grenzsicherheitsmanagements“ sowie eine „uneingeschränkte Zusammenarbeit in Fragen der Rückkehr und Rückübernahme“ (Rat 2008a; Rat 2008b).

Am 12. August 2008, nur zwei Monate nach Beginn der Mobilitätspartnerschaft, unterzeichnete Moldau eine „Arbeitsvereinbarung“ mit FRONTEX, so dass zwei Monate später die erste Übung der „Rapid Border Intervention Teams“ (RABIT) an der Grenze zu Rumänien durchgeführt werden konnte.(2)

Im Fall von Moldau wird die Kooperationsbereitschaft insbesondere über die Aussicht auf Entwicklungshilfe und die Hoffnung auf einen EU-Beitritt erzeugt: „Die Integration in Europa ist das Endziel unserer gesamten Innen- und Außenpolitik“, so der ehemalige Premierminister Vasile Tarlev.(3) Bei Kap Verde sind gute Beziehungen zur EU ebenfalls ein wesentlicher Anreiz. So versicherte der Premierminister José Maria Neves, dass sein Staat für eine Anbindung an die EU gewillt ist „to go as far as possible“.(4) Die für die Mobilitätspartnerschaft mit Kap Verde zuständige Kommissionsbeamtin lobt die Zusammenarbeit – und verdeutlicht dadurch zugleich die paternalistische Sicht der EU auf Drittstaaten: „Cape Verde was always a very good student“ (Interview Sobiech 2010: 2). Mit Kap Verde musste ein

Dialog über Visafragen und Rückübernahmeabkommen allerdings erst entwickelt werden, während Moldau bereits vor Abschluss der Mobilitätspartnerschaft ein EU-Rückübernahmeabkommen unterzeichnet hatte. Im Rahmen der Mobilitätspartnerschaft werden bilaterale Abkommen zur legalen Migration in Aussicht gestellt, zudem soll die Diaspora der Staatsbürger_innen von Kap Verde für dessen Entwicklung aktiviert werden (Rat 2008b). Kap Verde soll außerdem bei der „Einführung eines den internationalen Normen entsprechenden Asylsystems“ unterstützt werden, was auf die europäische Strategie verweist, mit den Grenzen auch den Flüchtlingsschutz auszulagern (ebd.: 12). Schließlich wird der Abschluss einer Arbeitsvereinbarung sowie eine „Grenzschutzgrundausbildung“ mit FRONTEX gefordert (ebd.: 13). Obwohl Kap Verde bereits 2006 in die FRONTEX-Operation Hera involviert war, hat der Staat erst 2011 eine Arbeitsvereinbarung mit FRONTEX abgeschlossen.

Mit Georgien (2009), Armenien (2011) und Aserbaidschan (2013) wurden in den folgenden Jahren weitere Mobilitätspartnerschaften östlich der EU geschlossen, die inhaltlich nicht wesentlich von denen mit Kap Verde und Moldau abweichen. Dabei konnten in denselben Zeiträumen auch Arbeitsvereinbarungen zwischen FRONTEX und Georgien (4. Dezember 2008), Armenien (22. Februar 2012), Aserbaidschan (16. April 2013) abgeschlossen werden.(5)

Bezeichnend für die mit den Mobilitätspartnerschaften verbundenen Machteffekte ist insbesondere das Scheitern einer solchen Partnerschaft mit Senegal. In der Erklärung einer Kommissionsbeamtin wird dabei eine paternalistische und abschätzige Sicht der EU auf Drittstaaten in Afrika deutlich: Senegal „did not understand why the Commission wants to talk with them. In Africa the countries are more used to talk to the member states. They don't understand the idea of talking to the EU. They don't understand what the EU is. On the east it is much easier“ (Interview Weinar 2010: 5). Diese eurozentrische Sicht, die die Mobilitätspartnerschaften insgesamt durchzieht, reproduziert (post-)koloniale Diskurse, die nicht-europäische Staaten als „unterentwickelt“ oder als „good student“ beschreiben und die europäischen Staaten dagegen als Helfer und Lehrmeister erscheinen lassen (vgl. Kunz/Maisenbacher 2013: 208f.; Ziai 2010). In dem Scheitern der Verhandlungen mit Senegal wird jedoch auch ein Widerstand gegen eine Vereinnahmung durch das europäische Migrationsregime deutlich. So konnte Senegal seine Interessen in bilateralen Abkommen einbringen, ohne eine Mobilitätspartnerschaft und Rückübernahmeabkommen mit der EU einzugehen. Dass die Strategie der Externalisierung des Migrationsregimes über Mobilitätspartnerschaften nicht reibungslos verläuft zeigen auch die nicht weitergeführten Verhandlungen mit Ghana und Ägypten (vgl. Van Criekinge 2010).

Der „Arabische Frühling“ und die Mobilitätspartnerschaften im Mittelmeerraum

Die Ende 2010 beginnenden Aufstände in nordafrikanischen Ländern – häufig bezeichnet als „Arabischer Frühling“ – brachten nicht nur lang etablierte Herrschaftsregime zu Fall, sondern eröffneten für viele Menschen auch einen Möglichkeitsraum der Migration. Während viele der nordafrikanischen Regime Migrationskontrollen im unionseuropäischen Interesse errichtet hatten, ließ deren Fall für einen kurzen Zeitraum auch die Grenzen nach Europa brüchig werden. So konnten sich mehr Menschen, insbesondere von Tunesien aus, auf den Weg nach Europa machen bzw. sahen sich durch die Auseinandersetzungen in den nordafrikanischen Staaten dazu gezwungen. Obwohl die meisten Menschen innerhalb von Nordafrika migrierten und nur wenige in Europa angekommen sind, wurde in der europäischen Öffentlichkeit panisch von einer neuen „Flüchtlingswelle“ aus Afrika gesprochen und die unionseuropäische Migrationspolitik erneut oben auf die Agenda gesetzt. Noch bevor abzusehen war, wie sich die politische Lage in Nordafrika entwickeln würde, suchten die EU und ihre Mitgliedstaaten nach neuen „Partnern“ für ihre Migrationspolitik.

Nachdem alte Verbündete, wie das Regime von Muammar al-Gaddafi, in Libyen gestürzt waren, wurden die Karten neu gemischt und auch die Strategien der europäischen Migrationspolitik von den nordafrikanischen Ländern neu bewertet. Gerade in dieser Situation eines politischen Umbruchs bot sich das Konzept der Mobilitätspartnerschaften an, um den Rahmen für eine Kooperation der sich neu etablierenden Regime zu

schaffen. Nachdem die damalige EU-Kommissarin für Innenpolitik, Cecilia Malmström, bereits im Frühjahr 2011 nach Tunesien gereist war, wurden im Oktober desselben Jahres offiziell Gespräche mit Marokko und Tunesien aufgenommen, um eine Mobilitätspartnerschaft in die Wege zu leiten.⁽⁶⁾ Im Juni 2013 wird schließlich mit Marokko eine solche abgeschlossen, die einen „gut organisierten Personenverkehr“ gewährleisten soll. An ihr nehmen mit Belgien, Deutschland, Spanien, Frankreich, Italien, die Niederlande, Portugal, Schweden und Großbritannien neun EU-Mitgliedstaaten teil. Die Mobilitätspartnerschaften werden außerdem als Gelegenheit genutzt, um die Verhandlungen über ein Rückübernahmeabkommen wieder aufzunehmen (IP/13/513). Neben der Zusammenarbeit im Bereich der Grenzkontrollen, verpflichteten sich EU und Mitgliedstaaten auch dazu, „Marokko zu helfen, ein nationales System für Asyl und internationalen Schutz einzurichten“ (ebd.).

Ein dreiviertel Jahr später, im März 2014, wird eine Mobilitätspartnerschaft mit Tunesien und zehn EU-Mitgliedstaaten geschlossen, um „die bestehenden Herausforderungen im Mittelmeerraum besser anzugehen“ (IP/14/208). Auch hier setzt die EU neben Rückübernahmeabkommen und Grenzkontrollen darauf, ein „System zum Schutz von Flüchtlingen und Asylsuchenden einzurichten“ (ebd.). Neben einer Externalisierung des Grenzregimes, also einer Vorverlagerung der europäischen Migrationskontrollen in die außereuropäische „Peripherie“ zielen insbesondere die Mobilitätspartnerschaften mit den Drittstaaten im südlichen Mittelmeer auf eine Externalisierung des Asylrechts und des Flüchtlingsschutzes ab. Die Mobilitätspartnerschaften sollen zu „einer Verbesserung der Asyl- und Aufnahmekapazitäten in Drittstaaten beitragen“ (KOM(2014) 96: 19). Dies reflektiert auch die Neuausrichtung des Global Approach, in dem „der internationale Schutz und die externe Dimension der Asylpolitik als neue thematische Priorität“ bezeichnet werden (ebd.: 2). Der Aufbau eines Asylsystems hat auch in der Mobilitätspartnerschaft mit Jordanien Priorität, die im Oktober 2014 abgeschlossen wurde (IP/14/1109).

In einer gemeinsamen Pressemitteilung kritisieren tunesische und internationale NGOs, dass zivilgesellschaftliche Akteure von der zweijährigen Aushandlung der Mobilitätspartnerschaften ausgeschlossen wurden und dass diese trotz ihres Namens nur für einige wenige Privilegierte Mobilität ermöglichen. Die Externalisierung von Verantwortung und Kontrollen wird dabei zurückgewiesen:

„Our organizations denounce Mobility Partnerships based on a security policy aiming at preventing migrants and refugees from reaching European borders: externalization of responsibilities, secured and integrated border management, conclusion of a readmission agreement, and cooperation with the many EU agencies (which will probably include Frontex).“⁽⁷⁾

Mobilitätspartnerschaften als Kooperationsmaschine

Mobilitätspartnerschaften sind eines der wichtigsten Instrumente des Global Approach. Die Strategie der „Partnerschaft“ reagiert auf das Scheitern vorangegangener Kooperationsversuche und wirkt dadurch, dass die Europäische Kommission in der Beziehung zu Drittstaaten nicht direkt in Verhandlungen einsteigt, sondern zunächst einen informellen und offenen Dialog aufbaut, um so eine gemeinschaftsstiftende Kooperation zu konstruieren. Die Mobilitätspartnerschaften funktionieren dadurch als eine Art Kooperationsmaschine: „If you have something positive to offer to third countries, then they will be more willing to help us deal with our priorities. The underlying idea is that it has to be a win-win process“

(Interview Bou 2010: 2). Um eine gemeinschaftliche Beziehung mit Drittstaaten aufzubauen, müssen also Anreize geboten werden, ohne vorab zu viele Bedingungen zu stellen:

Where with the Mobility Partnerships you are in a cooperation-building atmosphere.” (Interview Richir 2010: 4; vgl. Interview Weinar 2010: 4)

Die Situation einer Verhandlung, in der die Teilnehmenden ihre Interessen in ein Tauschgeschäft einbringen, soll umgangen werden. Stattdessen sollen die Interessen in der „Partnerschaft“ den vergemeinschafteten Zielen angeglichen werden. Indem mit Entwicklungsprojekten und der Aussicht auf legale Migrationsmöglichkeiten auf die Interessen von Drittstaaten eingegangen wird, kann eine „cooperation-building atmosphere“ (Interview Richir 2010: 4) erzeugt werden, in der sich auf eine gemeinsame Perspektive auf Migration geeinigt wird. Dadurch wird es möglich, ebenfalls umfassende Grenzkontrollen mit einzubeziehen:

„The way we approach migration in the context of the Mobility Partnerships makes that the third country see this balanced approach is fine for them and so they can more easily embark on illegal immigration. This is one thing. The second thing is, that we could put in place some specific cooperation initiatives for helping them to handle illegal migration on their territory, or for helping them to prepare to agreements – for instance readmission agreements – we can discuss. This is not an agreement, it is cooperation.” (Interview Richir 2010: 5)

Mobilitätspartnerschaften sind mehr als ein Abkommen, bei dem legale Migration und Entwicklungsprojekte für die Drittstaaten gegen Grenzkontrollen für Europa getauscht werden. Der Beitrag von Mobilitätspartnerschaft zur „Bekämpfung der illegalen Migration“ ist zunächst „psychologisch“. Es gilt Misstrauen abzubauen und anschließend an geteilte Problematisierungen ein vergemeinschaftetes Projekt der Migrationssteuerung erscheinen zu lassen, in dem auch die Behörden von Drittstaaten ein eigenes Interesse an verstärkten Grenzkontrollen entdecken können:

„[When] you do a cooperation project, usually the ministries in charge of borders or managing illegal migration are keen to receive money, to receive trainings, to receive equipment, to receive financial and technical assistance to handle these problems. And then you can begin a very operational and concrete cooperation which you will not have in the context of the negotiation of an agreement. So this is a concrete approach that helps to address illegal immigration.” (Interview Richir 2010: 5)

Der Kooperationsmodus von „Partnerschaften“ wirkt als Strategie der Externalisierung, in der Drittstaaten nicht in erster Linie sanktioniert werden. Vielmehr sollen durch positive Impulse bei den Drittstaaten deren Kooperationsbereitschaft angeregt und ownership, also eine Identifikation mit den Partnerschaften, erzeugt werden. So erkennen diese Staaten die Mobilitätspartnerschaft als ein eigenes Projekt an und übernehmen dementsprechend Verantwortung.

Neben dieser externen Dimension wirken Mobilitätspartnerschaften auch als Instrument der Europäisierung der Migrationspolitik, indem sie es der Kommission ermöglichen, die Maßnahmen der Mitgliedstaaten und ihre Interessen, aber auch die eigene Generaldirektorate, aufeinander abzustimmen und so eine unionseuropäische Maßnahme zu koordinieren. Insbesondere die Ausarbeitung von Programmen der legalen

Zuwanderung erweist sich hier als (Soll-)Bruchstelle in der Praxis der Mobilitätspartnerschaft, da die Mitgliedstaaten diese wenn überhaupt im Rahmen bilateraler Abkommen anbieten: „So you cannot say that it is a labor migration tool, because it is not. It is too early for the member states to work on labor migration schemes together. They do it bilaterally” (Interview Weinar 2010: 2). Ein solches „Scheitern“ von Programmen legaler Zuwanderung kann dennoch produktive Effekte für eine europäische Strategie haben, die maßgeblich vom Grenzschutzdiskurs geprägt ist. So kann die Kommission, die die EU gegenüber den Drittstaaten vertritt, die Verantwortung von sich und auf die Abhängigkeit von den Mitgliedstaaten verweisen, falls die Drittstaaten mit den tatsächlichen Angeboten unzufrieden sind. Die Verpflichtungen der Drittstaaten müssen hingegen von ihm alleine gewährleistet werden. In diesem Zusammenhang wird verständlich, weshalb mit Senegal trotz langer Verhandlungen keine Mobilitätspartnerschaft zustande gekommenen ist.

Das Verhältnis zwischen EU und Drittstaaten ist daher als ein Kräfteverhältnis zu begreifen, das deren politischen Strategien einen gewissen Möglichkeitsraum eröffnet, weil die EU auf ihre Kooperation angewiesen ist. Daher kann es Drittstaaten durchaus gelingen, sich im Zusammenhang mit den Mobilitätspartnerschaften stärker gegenüber der EU und ihren Mitgliedstaaten zu positionieren. Diese von der EU nicht intendierte Nebenfolge der Kooperationen im Zuge der Externalisierung der Migrationskontrollen beschreibt Sabine Hess als Boomerangeffekt, bei dem „countries of transit and origin themselves more and more play the ‚migration card‘ in international and economical negotiations“ (Hess 2008: 5). In erster Linie basiert die Machtbeziehung der Mobilitätspartnerschaften aber auf der postkolonialen, materiellen Ungleichheit zwischen globalem Norden und globalem Süden. Die durch die Partnerschaft vergemeinschafteten Problematisierungen und Zielsetzungen können dabei die tatsächlich asymmetrischen Positionen im Kräfteverhältnis zwischen EU und Drittstaaten verschleiern:

„[A] partnership is expected to be mutually beneficial, but it is not necessarily based on equality. Consequently the notion of partnership can justify cooperation within unequal relations.“ (Laakso 2007: 119).

Eine Mobilitätspartnerschaft auszuschlagen oder nachträglich aufzulösen, kann für einen Drittstaat zum Verlust wichtiger Ressourcenquellen führen und andere Kooperationen mit der EU langfristig behindern.

Fazit

Die Mobilitätspartnerschaften zwischen nicht-europäischen Staaten sowie der EU und ihren Mitgliedstaaten funktionieren als eine Kooperationsmaschine. Drittstaaten sollen durch die Regierungstechnik des „cooperation-building“ so eng in die europäische Migrationspolitik einbezogen werden, dass sie deren Zwecke und Mittel als die eigenen übernehmen. Diese ungleiche Vergemeinschaftung wird erst durch die strategische Verbindung von verschiedenen Politikbereichen in den Mobilitätspartnerschaften möglich. Für die von vielen Drittstaaten kritisch betrachtete Bekämpfung der Migration, wie sie im EU-Grenzschutzdiskurs konzipiert wird, fungiert die Verbindung mit dem Arbeitsmarkt- und dem Entwicklungsdiskurs als ein Katalysator, ohne den die Kooperationsmaschine der Mobilitätspartnerschaften nicht laufen könnte. In den bisherigen Mobilitätspartnerschaften mit Moldau, Kap Verde, Georgien, Armenien, Aserbaidschan, Marokko, Tunesien und Jordanien zeigt sich, wie es der EU gelingt, verschiedene Politikfelder zu verbinden. Durch diese Strategie wird es möglich, die europäische Migrationskontrolle zu einer Aufgabe der beteiligten Drittstaaten zu machen. Die Wirksamkeit der Kooperation durch „Partnerschaften“ zeigt sich darin, dass durch diese Politikziele der EU gegenüber Drittstaaten erreicht werden können, die bei einer unmittelbaren Verhandlung nicht möglich gewesen wären.

Wenn auch die Position von Drittstaaten aufgrund ihrer strategischen Bedeutung für die Externalisierung des europäischen Migrationsregimes gestärkt wurde, können es sich viele durch die materielle Ungleichheit gegenüber der EU nicht leisten, ein europäisches Kooperationsangebot auszuschlagen. Mögliche Widerstände können so präventiv pazifiziert werden. Trotz der möglichen Vorteile für teilnehmende Drittstaaten und einige ihrer Staatsbürger_innen, sind Mobilitätspartnerschaften eine Strategie, die durch die verstärkte Externalisierung von Migrationskontrollen dem Recht auf Bewegungsfreiheit und menschlicher Mobilität zuwiderläuft. Zugleich wird durch die Mobilitätspartnerschaften die neoliberale Rationalität eines Migrationsmanagements gestärkt, durch die Migrant_innen nicht mehr ausschließlich als Kriminelle oder Opfer, sondern auch als eine ‚Humanressource‘ konstruiert werden. In der Logik der Mobilitätspartnerschaften erscheint Migration nicht mehr nur „negativ“ als ein Problem, sondern zugleich „positiv“ als ein Mittel zum Zweck der Produktivitätssteigerung europäischer Bevölkerungen. Gerade aber die Maßnahmen, die auf das wertvolle „Potential“ oder die „Bedürftigkeit“ von Migrant_innen zielen, erscheinen in der Beziehung zum Grenzschutzdiskurs nur dann möglich, wenn diejenigen Migrant_innen, die nicht europäischen Regeln und Kategorien entsprechen, offensiv bekämpft werden. Was bedeutet dies für diejenigen, die einen kooperierenden Drittstaat in Richtung Europa verlassen oder die in Europa bleiben wollen? Ihre Mobilität wird noch weitgehender kontrolliert als zuvor. Die Mobilitätspartnerschaften sind daher keinesfalls eine „triple win situation“, von der „both the host and home country as well as the migrant himself“ profitieren (Frattini 2006: 2). Die Entrechtung einer Mehrheit der Migrant_innen bleibt die zentrale Funktion des europäischen Migrationsregimes innerhalb und außerhalb der Grenzen der Europäischen Union.

HELGE SCHWIERTZ Dipl. Pol., promoviert an der Universität Kassel zu radikaler Demokratie und Kämpfen der Migration in Deutschland und den USA. Er lebt in Hamburg und ist aktiv im Netzwerk Kritische Migrations- und Grenzregimeforschung (kritnet.org).

Literatur

ARS Progetti (2007): *Final Report. The linkage between migration and development. Operational implications for programming and project development*, http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/europeaid/documents/guiafinalreport_en.pdf

Balibar, Etienne (2009): *Europe as borderland*, in: *Environment and Planning D: Society and Space* 27 (2).

Bojadžijev, Manuela / Karakayali, Serhat (2007): *Autonomie der Migration. 10 Thesen zu einer Methode*, in: *Transit Migration Forschungsgruppe (Hg.): Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas*. 2., unveränd. Aufl. Bielefeld: Transcript. 203-209.

Carrera, Sergio / Hernández i Sagraera, Raül (2009): *The Externalisation of the EU's Labour Immigration Policy. Towards Mobility or Insecurity Partnerships*. CEPS Working Document Nr. 321. URL: <http://www.ceps.eu/ceps/download/2180> (Stand 21.09.2010).

Chou, Meng-Hsuan / Gibert, Marie (2012): *The EU-Senegal mobility partnership. From launch to suspension and negotiation failure*, in: *Journal of Contemporary European Research* 8 (4), 408-427.

Europäischer Rat (2005): *Schlussfolgerungen des Vorsitzes (Brüssel) 15./16. Dezember 2005*. 15914/1/05 REV1.

Frattini, Franco (2006): *Chances and Risks of Migration and its Significance for the Security of the*

European Union. Rede vom 16. November 2006. SPEECH/06/693.

Heck, Gerda (2010): „Die beste Reise meines Lebens“. Migrationsmanagement und migrantische Strategien am Beispiel Marokkos, in: Hess, Sabine / Kasperek, Bernd (Hg.): Grenzregime. Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa. Berlin: Assoziation A. 43-56.

Hess, Sabine / Karakayali, Serhat (2007): New Governance oder die imperiale Kunst des Regierens. Asyldiskurs und Menschenrechtsdispositiv im neuen EU-Migrationsmanagement, in: Transit Migration Forschungsgruppe (Hg.): Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas. 2., unveränd. Aufl. Bielefeld: Transcript. 39-55.

Hess, Sabine (2008): Migration and development: a governmental twist of the EU migration management policy. Paper for the Workshop 'Narratives of migration management and cooperation with countries of origin and transit', Sussex, 18.-19. September 2008, http://www.sps.ed.ac.uk/_data/assets/word_doc/0019/23068/Paper_for_the_Workshop_in_Sussex_0808.doc

HWWA (2004): Forecasting Labour and Skills Shortages: How Can Projections Better Inform Labour Migration Policies? Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA), http://www.hwwi.org/fileadmin/hwwi/Publikationen/Dossier/Demografie/Boswell_Stiller_Straubhaar_Forecasting_L

ICMPD / Europol / Frontex (2007): Arab and European Partner States Working Document on the Joint Management of Mixed Migration Flows, http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/MTM/FINAL_Working-Doc_Full_EN.pdf

IP/08/893. Mobilitätspartnerschaft zwischen der Europäischen Union und der Republik Moldau. Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 5. Juni 2008.

IP/08/894. Mobilitätspartnerschaft zwischen der Europäischen Union und der Republik Kap Verde. Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 5. Juni 2008.

IP/13/513. EU und Marokko unterzeichnen Partnerschaftsabkommen zur Steuerung von Migration und Mobilität. Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 7. Juni 2013.

IP/14/208. EU und Tunesien vereinbaren Mobilitätspartnerschaft. Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 3. März 2014.

IP/14/1109. EU-Jordanien: Neue Partnerschaft zur besseren Steuerung von Mobilität und Migration. Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 9. Oktober 2014.

Janicki, Jill Jana / Böwing, Thomas (2010): Europäische Migrationskontrolle im Sahel. Das CICEM in Mali, in: Hess, Sabine / Kasperek, Bernd (Hg.): Grenzregime. Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa. Berlin: Assoziation A. 127-143.

Karakayali, Serhat / Tsianos, Vassilis (2007): Movements that matter. Eine Einleitung, in: Transit Migration Forschungsgruppe (Hg.): Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas. 2., unveränd. Aufl. Bielefeld: Transcript. 7-17.

KOM(2002) 703. Europäische Kommission: Einbeziehung von Migrationsbelangen in die Beziehungen der Europäischen Union zu Drittländern. Mitteilung der Kommission.

KOM(2005) 669. Europäische Kommission: Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung. Mitteilung der

Kommission.

KOM(2005) 390. Europäische Kommission: Migration und Entwicklung: Konkrete Leitlinien. Mitteilung der Kommission.

KOM(2006) 402. Europäische Kommission: Über politische Prioritäten bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung von Drittstaatsangehörigen. Mitteilung der Kommission.

KOM(2007) 248. Europäische Kommission: Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten. Mitteilung der Kommission.

KOM(2011) 743. Europäische Kommission: Gesamtansatz für Migration und Mobilität. Mitteilung der Kommission. Mitteilung der Kommission.

KOM(2014) 96. Europäische Kommission: Bericht über die Umsetzung des Gesamtansatzes für Migration und Mobilität 2012-2013. Mitteilung der Kommission.

Kunz, Rahel / Maisenbacher, Julia (2013): Beyond conditionality versus cooperation. Power and resistance in the case of EU mobility partnerships and Swiss migration partnerships, in: Migration Studies. 1 (2). 196-220.

Kunz, Rahel / Lavenex, Sandra / Panizzon, Marion (Hg.) (2011): Multilayered Migration Governance. The Promise of Partnership. London: Routledge.

Laakso, Liisa (2007): Politics and partnership in the Cotonou Agreement, in: Koponen, Juhani / Gould, Jeremy / Siitonen, Lauri (Hg.): Anomalies of Aid. A festschrift for Juhani Koponen. Helsinki: University of Helsinki Institute of Development Studies. 116-141.

Mezzadra, Sandro (2007): Kapitalismus, Migration, soziale Kämpfe. Vorbemerkungen zu einer Theorie der Autonomie der Migration, in: Pieper, Marianne / Atzert, Thomas / Karakayali, Serhat / Tsianos, Vassilis (Hg.): Empire und die biopolitische Wende. Die internationale Diskussion im Anschluss an Hardt und Negri. Frankfurt am Main: Campus. 179-193.

Rabat Declaration (2006): Euro-African Partnership for Migration and Development. Ministerial Euro-African Conference on Migration and Development. 10./11. Juli 2006, http://www.maec.gov.ma/migration/Doc/RABAT%20DECLARATION_EN.pdf

Rat (2008a): Gemeinsame Erklärung über eine Mobilitätspartnerschaft zwischen der Europäischen Union und der Republik Moldau. ADDENDUM ZUM I/A-PUNKT-VERMERK. 21. Mai 2008. 9460/08 ADD 1.

Rat (2008b): Gemeinsame Erklärung über eine Mobilitätspartnerschaft zwischen der Europäischen Union und der Republik Kap Verde. ADDENDUM ZUM I/A-PUNKT-VERMERK. 21. Mai 2008. 9460/08 ADD 2.

Reslow, Natasja / Vink, Maarten (2014): Three-Level Games in EU External Migration Policy. Negotiating Mobility Partnerships in West Africa, in: Journal of Common Market Studies. 1-18.

Schwartz, Helge (2011): Foucault an der Grenze. Mobilitätspartnerschaften als Strategie des europäischen Migrationsregimes. Berlin: Lit.

SEC(2009) 1240. Europäische Kommission: Mobility partnerships as a tool of the Global Approach to Migration. Commission Staff Working Document.

Ticktin, Miriam Iris (2011): Casualties of care. Immigration and the politics of humanitarianism in France.

Berkeley: University of California Press.

Van Criekinge, Tine (2010) *The EU-Africa Migration Partnership. A Case Study of the EU's Migration Dialogue with Senegal and Ghana*. Florence: EUI Migration Working Group, European University Institute, <http://www.eui.eu/Documents/RSCAS/Research/MWG/200910/MWG2010-02-24VanCriekinge.pdf>

Ziai, Aram (2010): *Zur Kritik des Entwicklungsdiskurses*, in: *APuZ H. 10*, 23-29.

Anmerkungen:

(1) Im Anschluss an Michel Foucault wird der Diskursbegriff hier als ein heuristisches Konzept genutzt, um zu begreifen, wie Aussagen in spezifischen machtvollen Kommunikationszusammenhängen entstehen.

(2) http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art41.html;
http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art45.html

(3) <http://www.dw-world.de/dw/article/0,1968054,00.html>

(4) <http://www.afrol.com/articles/16293>

(5) <http://frontex.europa.eu/partners/third-countries>

(6) <http://www.statewatch.org/news/2011/apr/eu-com-council-libya-frontex-letter.pdf>

(7) <http://www.migreurop.org/article2492.html?lang=fr> (vgl. <http://www.migreurop.org/article2319.html?lang=fr>, http://www.proasyl.de/de/news/detail/news/eu_schliesst_mobiltaetspartnerschaft_mit_tunesien/). Zu Marokko vgl. http://www.euromedrights.org/eng/wp-content/uploads/2014/02/PM-Morocco_Final-Version-EN.pdf.

<https://www.humanistische-union.de/publikationen/vorgaenge/208/publikation/mobiltaetspartnerschaften-als-kooperationsmaschine-vollstaendig/>

Abgerufen am: 08.03.2026