



universität
wien

Diplomarbeit

Titel der Diplomarbeit

**Die externe Dimension der EU-Migrationspolitik am
Beispiel der Europäischen Nachbarschaftspolitik mit
der Ukraine**

Verfasser

Robert Erlachner

angestrebter akademischer Grad

Magister der Philosophie (Mag. Phil.)

Wien, im April 2011

Studienkennzahl laut Studienblatt:
Studienrichtung laut Studienblatt:
Betreuer:

A 300
Politikwissenschaft
Univ. Doz. Dr. Paul Luif

Danksagung

Besonders danken möchte ich meinem Betreuer, Univ.-Doz. Dr. Paul Luif, der mir stets mit wichtigen Ratschlägen, Anregungen und Tipps zur Seite stand. Niki, die trotz der kleinen Isabella und dem großen Georg viel Zeit dafür aufgebracht hat, die Arbeit kritisch zu begutachten. Vera, dir gilt mein besonderer Dank! Über den gesamten Zeitraum hast du mich energisch unterstützt, mich in schwierigen Phasen aufgemuntert, motiviert, mir wichtige Denkanstöße gegeben und viel Verständnis entgegengebracht. Für die Ermöglichung des `Studentendaseins` und die tatkräftige Unterstützung während meiner gesamten Studienzeit, möchte ich ein großes Dankeschön an meine Eltern und meine Schwester, Elisabeth, richten. Danke auch an meine Freunde, die mich während meiner Studienzeit begleitet haben und für viele schöne Momente und Erinnerungen verantwortlich sind.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	S. 8
1. Einleitung	S. 11
2. Theoretische Betrachtung	S. 15
2.1. Definition – Migration	S. 15
2.2. Definition – Migrationspolitik	S. 17
2.3. Migration und Sicherheit – Implikationen des `erweiterten Sicherheitsbegriffs`	S. 21
2.4. Der Begriff `Migrationsmanagement` und migrationspolitische Interessen als Bestandteil der internationalen Beziehungen	S. 23
2.5. Der `governance` - Begriff als politikwissenschaftliches Analyseinstrument im Bereich der internationalen Beziehungen	S. 26
3. Charakterisierung zeitgenössischer EU-Migrationspolitik	S. 28
3.1. Europa nach dem 2. Weltkrieg – Vom Auswanderungs- zum Einwanderungskontinent	S. 29
3.1.1. Die `Gastarbeiterphase`, der Fall des `Eisernen Vorhangs und die Balkan-Kriege	S. 29
3.1.2. Internationale Migration in die EU heute – Zahlen, Daten, Fakten	S. 33
3.2. Genese der gegenwärtigen EU-Migrationspolitik	S. 35
3.2.1. Die `vier Phasen` nach Andrew Geddes	S. 35
3.2.2. Der (Reform-) Vertrag von Lissabon	S. 40
3.3. Theoretische Erklärungsmuster zur `Europäisierung` des Politikfeldes der Migrationspolitik auf `supranationaler Ebene`	S. 41
3.4. Überblick: Darstellung zeitgenössischer EU-Migrationspolitik	S. 43
3.4.1. Migration als `Querschnittsmaterie`	S. 43
3.4.2. Zentrale Wesenszüge gegenwärtiger EU-Migrationspolitik	S. 44
4. Die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) der EU	S. 49
4.1. Strategischer Überbau – Die Rolle von Drittländern hinsichtlich des Ziels der Schaffung eines `Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts` (RFSR) – Migrationspolitische Aspekte und Handlungsanleitungen ...	S. 49
4.2. Die Verortung der ENP im politischen System der EU – Die ENP innerhalb der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU ...	S. 51
4.3. Die politische Logik der ENP	S. 55
4.4. Überblick: Die Funktionsweise der ENP	S. 60
4.4.1. Programmierung und Umsetzung	S. 60
4.4.2. Die Tätigkeitsbereiche der ENP	S. 62
4.4.2.1. Intensivierung des politischen Dialogs	S. 63
4.4.2.2. Wirtschaftspolitik und Politik der sozialen Entwicklung	S. 63
4.4.2.3. Handel und Binnenmarkt	S. 64
4.4.2.4. Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres	S. 64
4.4.2.5. Weitere Tätigkeits- und Kooperationsbereiche der ENP	S. 65
4.4.3. Finanzierung der ENP – Die EU als Geber	S. 65
4.5. Die ENP – Implikationen und Zusammenschau	S. 69

4.5.1. Sicherheit und Entwicklung unter dem Dach der ENP	S. 69
4.5.2. Stärken und Schwächen der ENP	S. 70
5. Die Ukraine – Der neue Nachbar	S. 72
5.1. Geografie und Demografie	S. 72
5.2. Politisches System der Ukraine	S. 72
5.3. Ökonomische Situation: Zahlen, Daten und Fakten zur Ukraine	S. 73
5.4. Die innenpolitische Situation der Ukraine	S. 74
5.4.1. Die innenpolitische Situation vor der `Orangen Revolution`	S. 74
5.4.2. Die `Orange Revolution`	S. 75
5.4.3. Von der `Orangen Revolution` bis heute	S. 75
5.5. Ukrainische Außenpolitik – Zwischen Russland und der EU	S. 77
5.5.1. Die Beziehungen der Ukraine zu Russland	S. 77
5.5.2. Die Beziehungen der Ukraine zur EU	S. 79
5.6. Das Migrationsprofil der Ukraine – Migrationsspezifische Zahlen, Daten und Fakten	S. 82
5.6.1. Dynamik und Verlauf der Migration in der Ukraine	S. 82
5.6.1.1. Die Ukraine als Auswanderungs- bzw. Herkunftsland von MigrantInnen	S. 83
5.6.1.2. Die Ukraine als Transitland internationaler Wanderungsprozesse	S. 84
5.6.1.3. Die Ukraine als Zielland für MigrantInnen	S. 85
5.6.2. Überblick: Migrations- und Asylpolitik der Ukraine – Probleme und Herausforderungen	S. 86
6. Fallbeispiel: Die ENP und die Ukraine – Migrationsspezifische Aspekte als wesentlicher Bestandteil der bilateralen Beziehungen im Bereich Justiz und Inneres	S. 89
6.1. Das Politikfeld Justiz und Inneres als Kernbereich der ENP mit der Ukraine	S. 90
6.2. Der überarbeitete EU-Ukraine-Aktionsplan im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht (APFSR) – (Migrationspolitische) Herausforderungen und Zielsetzungen	S. 92
6.2.1. Migration	S. 93
6.2.2. Asyl	S. 93
6.2.3. Grenzverwaltung	S. 93
6.2.4. Visa	S. 94
6.2.5. Dokumentensicherheit	S. 94
6.3. Die realpolitische Umsetzung migrationspolitischer Zielsetzungen im Bereich Justiz und Inneres	S. 95
6.3.1. Das geografische Finanzierungsinstrument TACIS	S. 95
6.3.2. Das Instrument AENEAS – Finanzierung und Programmierung	S. 98
6.3.2.1. Der `Söderköping-Prozess`	S. 99
6.3.2.2. Projekte im Bereich Asylpolitik	S. 100
6.3.2.3. Projekte im Bereich Bekämpfung des Menschenhandels	S. 100
6.3.2.4. Projekte im Bereich irreguläre Migration und Dokumentensicherheit	S. 101
6.3.2.5. Projekte im Bereich legale Arbeitsmigration	S. 101
6.3.3. Das ENPI und die Ukraine – Programmierung und Finanzierung	S. 102

6.3.3.1. ENPI-Ukraine: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit (Cross-Border-Cooperation [CBC])	S. 103
6.3.3.1.1. Das CBC-Programm zwischen Polen, Ukraine und Weißrussland und die Verordnung über den `Kleinen Grenzverkehr`	S. 104
6.3.3.2. Die EU-Border-Assistance-Mission (EUBAM) in der Ukraine und der Republik Moldau	S. 105
6.3.3.3. Das `Thematische Programm Migration und Asyl`	S. 109
6.3.3.4. Die `Östliche Partnerschaft`	S. 111
6.3.4. Das Arbeitsübereinkommen zwischen FRONTEX und der Ukraine	S. 112
6.3.5. Das EU-Ukraine Visae erleichterungs- und Rückübernahmeabkommen ...	S. 115
6.3.6. Die Rolle der Internationalen Organisationen und (I)NGOs	S. 119
6.4. Die externe Dimension der EU-Migrationspolitik – Die ENP und die Ukraine im Bereich Justiz und Inneres – Implikationen und Zusammenschau .	S. 124
7. Conclusio	S. 132
8. Literaturverzeichnis	S. 144
9. Anhang	S. 165
9.1. Grafik	S. 165
9.2. Abstract Deutsch	S. 166
9.3. Abstract English	S. 167
9.4. Lebenslauf	S. 168

Abkürzungsverzeichnis

AA	Assoziationsabkommen
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AIDCO	EuropeAid Cooperation Office
APFSR	Aktionsplan zu Freiheit, Sicherheit und Recht
APJI	Aktionsplan Justiz und Inneres
BIP	Bruttoinlandsprodukt
CBC	Cross Border Cooperation
CIREA	Centre for Information, Discussion and Exchange on Asylum
CIREFI	Centre for Information, Discussion and Exchange on the Crossing of Borders and Immigration
CIS	Commonwealth of Independent States
CSP	Country Strategy Paper
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
ECHO	European Commission - Humanitarian Aid & Civil Protection (Europäisches Amt für humanitäre Hilfe)
ECRE	European Council on Refugees and Exiles
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds
EFF	Europäischer Flüchtlingsfonds
EG	Europäische Gemeinschaft
EIDHR	European Instrument for Democracy & Human Rights (Europäisches Instrument für Demokratie und Menschenrechte)
EK	Europäische Kommission
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
ENPI	Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument
EP	Europäisches Parlament
EPU	Europäische Politische Union
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
ER	Europäischer Rat

ESS	Europäische Sicherheitsstrategie (auch `Solana-Paper`)
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EUBAM	EU Border Assistance Mission (to Moldova and Ukraine)
EUROPOL	Europäische Polizeibehörde
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
FRONTEX	Frontieres Exterieures (Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen)
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GVSP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development
ILO	International Labour Organisation
IMF	International Monetary Fund
(I)NGO	(Internationale) Nichtregierungsorganisation
IOM	International Organisation for Migration
ISCOS	Istituto Sindacale per la Cooperazione allo Sviluppo
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NIF	Nachbarschafts-Investitionsfazilität
NIP	National Indicative Programme
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PJZS	Polizeilich und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
PKA	Partnerschafts- und Kooperationsabkommen
RAA	(EU-Minister-) Rat für auswärtige Angelegenheiten
RFSR	Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
SDÜ	Schengener Durchführungsübereinkommen
SIS	Schengener Informationssystem

TACIS	Technical Assistance to the Commonwealth of independent States
TAIEX	Technical Assistance and Information Exchange
TREVI	Terrorisme, Radicalisme, Extremisme, Violence Internationale
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
UNDP	United Nations Development Programme
UNHCR	United Nations High Commissioner on Refugees (UN-Flüchtlingshochkommissariat)
VIS	Visa-Informationssystem
WB	Weltbank
WTO	World Trade Organisation
ZBJI	Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres

1. Einleitung

Der Bereich der Migrationspolitik stellt insbesondere seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam 1999 einen Kernbestandteil gegenwärtiger EU-Politik im Bereich Justiz und Inneres dar. Seither unterliegen die Bereiche Migration, Asyl und Grenzverwaltung einer unterschiedlich stark ausgeprägten `Europäisierungsdynamik`. Mit dem Vertrag von Amsterdam hat sich die Europäische Union ferner das Ziel gesetzt, einen `Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts` zu schaffen. Der Bereich Migrationspolitik sowie die darin enthaltene Vorgabe des effektiven `Migrationsmanagements`, also der Anspruch internationale Migrationsbewegungen effektiv zu steuern und regulieren, nehmen hinsichtlich dessen, dass die EU und viele ihrer Mitgliedstaaten aufgrund ihrer jüngeren historischen Vergangenheit und der weitgehend stabilen politischen, ökonomischen und sozio-ökonomischen Situation wichtige Anziehungspunkte im internationalen Migrationsgeschehen darstellen, aus EU-Perspektive einen sehr wichtigen Stellenwert ein.

Zusätzlich zu dem Faktum, dass sich Mitgliedstaaten im Laufe des EU-Integrationsprozesses auf eine immer enger werdende politische Kooperation einigen konnten und wesentliche nationalstaatliche Kompetenzen, z.B. im Bereich Justiz und Inneres, auf eine `supranationale` Verhandlungsebene hievten, hat sich die Anzahl der EU-Mitgliedstaaten auf bis dato 27 erweitert und damit auch eine enorme politische, ökonomische und geografische Ausdehnung stattgefunden. Seit den beiden vorläufig letzten EU-Erweiterungsrunden der Jahre 2004 und 2007 hat sich bei den Ländern der EU eine gewisse `Erweiterungsmüdigkeit` festgesetzt. Seither werden zunehmend Fragen danach gestellt, wo denn nun das geografische und kulturelle `Ende` der EU sei und ob denn die institutionelle Struktur und die hohe Interessensvielfalt zwischen den einzelnen EU-Mitgliedstaaten weitere Erweiterungen zulassen würden, ohne die innere und äußere Handlungsfähigkeit dieser zu stark zu beeinträchtigen? Auch die Tatsache, dass die EU vitales Interesse an nachhaltiger politischer Stabilität und Kontinuität, wirtschaftlicher Prosperität und breitem gesellschaftlichen Wohlstand besitzt und etwaige Erweiterungen diesem Interesse möglicherweise entgegenstehen, verschafft der Debatte zusätzliche Brisanz.

Angesichts des Interesses, welches nicht unabhängig von globalen, internationalen, regionalen und transnationalen politischen, ökonomischen, ökologischen, gesellschaftlichen und kulturellen Entwicklungen, Phänomenen und Herausforderungen sein kann, und trotz dessen, dass die Rolle der EU als `global player` umstritten ist, hat die EU mit dem Konzept der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) eine Antwort auf diese Fragen entwickelt, welche

es ihr erlauben sollte, die Beziehungen zu ihren Nachbarländern im Süden, Südosten und Osten in einem Ausmaß zu gestalten, welches den Interessen der EU nicht zuwiderläuft und gleichzeitig durch Kooperation und `gute nachbarschaftliche Beziehungen` regionale politische, ökonomische und gesellschaftliche Stabilität schafft, ohne weitere EU-Beitritte zwingend notwendig zu machen.¹

Die ENP erweist sich in ihrer Konzeption als ambitionierte multidimensionale `policy` im Bereich der auswärtigen Beziehungen der EU zu ihrer Nachbarschaft. Ein intensiver politischer Dialog zu Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik, z.B. etwaiger gemeinsamer sicherheitspolitischer Bedrohungen, Handel und Binnenmarkt, politische Ökonomie oder Maßnahmen zur sozialen Entwicklung spielen ebenso eine Rolle wie die Themen Umwelt, Verkehr oder Energie.² Da die EU ihren Partnerländern im Rahmen der ENP Formen der finanziellen und technischen Außenhilfe zur Verfügung stellt und diese `policy` auch Formen einer klassischen Außenpolitik beinhaltet, wird die ENP als `Mischform` dieser beiden Politikfelder verstanden. Wie anhand der vorliegenden Arbeit am Beispiel der ENP mit der Ukraine dargestellt werden wird, kommt innerhalb der ENP dem Bereich Justiz und Inneres große Aufmerksamkeit zu. Der Fokus der Arbeit liegt jedoch nicht auf den Bereichen der Terrorismusbekämpfung, der Bekämpfung grenzüberschreitender organisierter Kriminalität³, wie Waffen- und Drogenhandel, oder der Finanz- und Wirtschaftskriminalität, die allesamt dem Bereich Justiz und Inneres innewohnen, sondern auf dem Politikfeld der Migrationspolitik, also den Bereichen Grenzverwaltung, Einwanderungs-, Asyl- und Visapolitik.

Die Ukraine, als ehemalige Teilrepublik der Sowjetunion, ist seit dem EU-Erweiterungsprozess 2004 ein unmittelbarer Nachbar der EU. Seit dem EU-Erweiterungsprozess 2007 teilt sich die Ukraine eine ca. 1400 Kilometer lange Grenze mit der EU. Dies, aber vor allem auch die Tatsache, dass die Ukraine nicht nur ein wichtiges Zielland internationaler Migrationsbewegungen darstellt, sondern vor allem auch als wichtiges

¹ Vgl. KOM (2003) 104 endgültig: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Größeres Europa - Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn. Brüssel, 11.3.2003. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0104:FIN:DE:PDF> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]) S. 3ff.

² Vgl. KOM (2004) 373 endgültig: KOM (2004) 373 endgültig: Mitteilung der Kommission. Europäische Nachbarschaftspolitik. Strategiepapier. Brüssel, 12.5.2004. (http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_de.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 14ff.

³ Die Bereiche `Menschenhandel` und `Menschenschmuggel`, deren Grenze zwischen Migration und organisierter grenzüberschreitender Kriminalität schwimmend verläuft, werden innerhalb der Arbeit nicht gänzlich ausgespart, jedoch auch nicht eingehend thematisiert.

Herkunfts- und Transitland für Migrationsbewegungen Richtung EU gilt, deutet die Signifikanz des Bereiches der Migrationspolitik in Bezug auf die ENP mit der Ukraine an, und verleiht der vorliegenden Thematik zugleich ihre Relevanz.

Das zentrale Forschungsinteresse der folgenden Ausführungen liegt darin, die EU als externe migrationspolitische Akteurin, im Speziellen anhand des Fallbeispiels der ENP mit der Ukraine, zu untersuchen. Als Ausgangspunkt dient dabei die Hypothese,

dass sich die externe Dimension der EU-Migrationspolitik in Bezug auf die ENP mit der Ukraine vor allem dadurch auszeichnet, dass die EU hinsichtlich migrationspolitischer Angelegenheiten überwiegend eigene Interessen zur Verhinderung `unerwünschter` Migrationsformen verfolgt.

Diese Hypothese beruht auf der Annahme, dass die Verhinderung `unerwünschter` Formen der Migration in die EU als eine entscheidende Determinante für das proklamierte Ziel der Schaffung eines `Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts` betrachtet wird, und sich dieses damit auch innerhalb der Beziehungen zu Drittstaaten verdeutlicht. Zusätzlich wird der `erweiterte Sicherheitsbegriff` und eingehend mit diesem, die Konstruktion von Synergien zwischen Migration und Sicherheit, als wesentliche Triebfeder dieser Entwicklungen verstanden.

Die vorliegende Arbeit wird von folgenden zu klärenden Fragen begleitet: Worin liegen die zentralen Gründe und Ursachen für die `Europäisierung` migrationspolitischer Bereiche, also für die Etablierung eines migrationspolitischen Verhandlungsrahmens auf EU-Ebene? Welche Charakteristika werden deutlich bzw. welche Interessen der EU werden diesbezüglich erkennbar? Welche Rolle nehmen Drittländer aus EU-Perspektive ein, migrationspolitischen Herausforderungen auf internationaler Ebene nachzukommen und worin liegt die politische Logik der ENP? Welche konkreten Konzepte, Inhalte, Ziele und Interessen verfolgt die EU im Bereich Justiz und Inneres im Rahmen der ENP mit der Ukraine? Welche Instrumente, Möglichkeiten und Maßnahmen stehen ihr im Bereich der Interessensdurchsetzung zur Verfügung bzw. welche Formen der `governance` werden in diesem interaktiven Prozess der partnerschaftlichen Zusammenarbeit augenscheinlich?

Methodisch basiert die Arbeit auf der Analyse von Primärquellen, also hauptsächlich offiziellen Dokumenten der EU, und Sekundärquellen in Form von wissenschaftlicher Fachliteratur und Internetrecherchen. Anhand dessen wird es möglich, sowohl das Konzept der ENP als solches kritisch zu beleuchten, als auch die EU als außenpolitische Akteurin

hinsichtlich der Durchsetzung migrationspolitischer Konzepte und Interessen in Bezug auf die ENP mit der Ukraine zu dekonstruieren. Dadurch sollte ein Überblick geschaffen werden, wobei jedoch nicht der Anspruch auf Vollständigkeit erhoben werden kann.

Inhaltlich gliedert sich die Arbeit abseits der Einleitung und der Conclusio in fünf größere Teilbereiche. Im theoretischen Teil wird zunächst näher auf die Begriffe Migration, Migrationspolitik und `Migrationsmanagement` eingegangen. Darüber hinaus wird der `erweiterte Sicherheitsbegriff` und dessen Wirkungsmacht bezüglich der Konstruktion kausaler Zusammenhänge zwischen Migration und Sicherheit in einem nationalstaatlich verfassten System vorgestellt. Da ein zentrales Ziel der Arbeit darin besteht, die Fähigkeiten und Möglichkeiten der Interessensdurchsetzung der EU zu beleuchten, wird ferner auch auf den Begriff `governance` als politikwissenschaftliches Analyseinstrument eingegangen. Der zweite Teil der Arbeit befasst sich mit der Genese und Charakterisierung zeitgenössischer EU-Migrationspolitik, wie auch mit Daten, Fakten und Zahlen zur Rolle der EU als starker Anziehungspunkt im internationalen Migrationsgeschehen. Dies dient einem besseren Verständnis dafür, warum migrationspezifische Interessen der EU nicht nur auf das Territorium dieser selbst beschränkt sind, sondern auch darüber hinaus gehen. Im dritten Teil der Arbeit wird zunächst anhand offizieller EU-Dokumente unter Beachtung migrationspolitischer Aspekte dargestellt, welche Rolle Drittländer hinsichtlich des Ziels der EU einnehmen, einen `Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts` zu schaffen. Folglich wird die ENP als spezifisches außenpolitisches Konzept, deren Verortung im institutionellen System der EU und deren politische Logik und Funktionsweise, dargestellt und analysiert. Im vierten Teil wird die Ukraine als neuer Nachbar der EU überblicksmäßig vorgestellt. Abgesehen von einer kurzen Darstellung der (sozio-) ökonomischen, innen- und außenpolitischen Situation, dient die Erstellung eines `Migrationsprofils` dazu, diese als migrationspolitische Akteurin und gleichzeitig wichtiges Ziel-, Herkunfts- und Transitland von internationalen Migrationsbewegungen einzubetten. Der fünfte Teil der Arbeit geht konkret auf die ENP mit der Ukraine im Bereich Justiz und Inneres ein. Nach der Analyse des ENP-Aktionsplans werden zentrale Entwicklungen, Maßnahmen und Projekte bzw. der bisherige realpolitische Output der ENP in diesem Bereich dargestellt und in einem kurzen Zwischenfazit zusammengefasst. Innerhalb der Conclusio werden die zentralen Erkenntnisse der Arbeit präsentiert, sowie die aufgestellte Hypothese der Arbeit veri- oder falsifiziert.

2. Theoretische Betrachtung

Der Fokus der vorliegenden Arbeit richtet sich auf den Aspekt der Etablierung migrationspolitischer Bereiche und Interessen in einem zwischenstaatlichen bzw. außenpolitischen Verhandlungsrahmen. Den Analyserahmen bilden die Europäische Union (EU) und deren Konzept der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP). Die folgende theoretische Abhandlung befasst sich zuerst mit einer Annäherung an die Begrifflichkeiten `Migration` und `Migrationspolitik`. Darauf aufbauend folgt das Argument, dass der `erweiterte Sicherheitsbegriff` Synergieeffekte zwischen den Begriffen `Migration` und `Sicherheit` impliziert, welche sich wiederum auf die `policy` eines nationalstaatlich-verfassten Akteurs - oder wie im Fall der EU, einer Staatengemeinschaft mit einer sich bis dato kontinuierlich steigernden Integrationsdynamik auf supranationaler Ebene - auswirken und demnach zur Handlungsanleitung für das spezifische `Agenda-Setting` im Bereich der Migrationspolitik werden können. Damit sollte eine angemessene theoretische Basis geschaffen werden, welche es erlaubt, dass migrationspolitische Interessen auch im Bereich der Außenpolitik eines Staates Einzug halten und einen wesentlichen Referenzpunkt im Bereich zwischenstaatlicher Beziehungen darstellen können. Nach Vorstellung des damit verbundenen Begriffs des `Migrationsmanagements` wird abschließend auf den Begriff `governance` im Bereich der internationalen Beziehungen eingegangen, welcher es ermöglichen sollte, den Hauptaspekt der Arbeit nach politikwissenschaftlichen Kriterien angemessen analysieren und bearbeiten zu können. Da diese Arbeit vornehmlich nicht den Aspekt behandelt, aus welchen Gründen und Motiven es zu Migrationsbewegungen aus Nicht-EU-Ländern in die EU kommt, sondern dies als gegeben voraussetzt, werden die mannigfaltigen Erklärungsmuster und theoretischen Konzepte innerhalb der verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen im Bereich der Migrationsforschung ausgespart. Es wird lediglich dem politikwissenschaftlichen Ansatz Beachtung geschenkt, welcher dem jeweiligen staatlich-verfassten Akteur hinsichtlich des Politikfeldes der Migrationspolitik erhebliche Steuerungsmöglichkeiten zur Durchsetzung seiner Interessen zugesteht.⁴

2. 1. Definition - Migration

Internationale Migrationen und Migrationsbewegungen stellen einen wesentlichen Bestandteil der Menschheitsgeschichte dar. Lehnert bezeichnet Migration als „*anthropologische*

⁴ Vgl. Wüst, Andreas (2004): Migrationsforschung. In: Dieter Nohlen / Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien Methoden Begriffe. (2. Auflage). (Band 1). München: Verlag C.H.Beck, S. 548f.

*Konstante*⁵. Für Kraler stellt Migration ein „*alltägliches, `normales` soziales Phänomen*“⁶ dar. Migration ist ein komplexes Phänomen, welches durch unterschiedliche (politische, ökonomische, soziale, kulturelle und ökologische) Umstände und Ursachen⁷ zu Stande kommt, sich demnach auf verschiedene Motive (u. a. Verbesserung der eigenen Lebensumstände, Flucht vor politischer Verfolgung, Arbeitssuche, Ausbildung) gründet und sich in weiterer Folge, nach den gegebenen Umständen am Zielort, in verschiedene Formen (u. a. Arbeitsmigration, Asyl- und Fluchtmigration, irreguläre bzw. `illegale` Migration, Familienzusammenführung, Umweltmigration, Pendel- und Transitmigration, Rückkehrmigration) manifestiert, einteilen und typisieren lässt.⁸ Ein wichtiger Aspekt hinsichtlich der Annäherung und Typisierung der Begrifflichkeit liegt auch in der Unterscheidung zwischen freiwilliger (z.B. Familienzusammenführung, Bildungsmigration, Arbeitsmigration) oder unfreiwilliger bzw. erzwungener (z.B. Menschhandel, Menschenschmuggel, Fluchtmigration) Migration. Hinzu kommt, dass die politische, ökonomische und kulturelle Globalisierung im Zusammenspiel mit den technischen Errungenschaften den Faktor Mobilität erhöht, wodurch sich eher weniger die Motive und Ursachen für Migration ändern, als deren Formen und Dynamik. Grundsätzlich besteht ob der Komplexität und Verschiedenartigkeit des Phänomens Migration innerhalb der Wissenschaft weder eine konsistente und allgemeingültige Theorie, noch eine einheitliche Definition von Migration.⁹ Abgesehen von den verschiedenen Motiven, Ursachen und kontextuellen Rahmenbedingungen kann Migration als Prozess definiert werden, welcher „*alle Wanderungsbewegungen, gleich welcher Verursachung, mit denen Gruppen oder Individuen ihren Wohnsitz vorübergehend oder ständig verändern*“¹⁰ umfasst. Diese Definition unterscheidet sich von der ursprünglichen, welche Migration lediglich als dauerhaften Wohnortwechsel verstand dahingehend, dass „*neben der dauerhaften auch die temporäre*

⁵ Lehnert, Jean-Paul (2007): Geleitwort. In: Albert Kraler / Karl Husa / Veronika Bilger / Irene Stacher (Hrsg.): Migrationen. Globale Entwicklungen seit 1850. Wien: Mandelbaum, S. 7

⁶ Kraler, Albert (2007): Zur Einführung. Migration und Globalgeschichte. In: Albert Kraler / Karl Husa / Veronika Bilger / Irene Stacher (Hrsg.): Migrationen. Globale Entwicklungen seit 1850. Wien: Mandelbaum, S. 10

⁷ Vgl. Rieger, Günter (2004a): Migration. In: Dieter Nohlen / Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien Methoden Begriffe. (2. Auflage). (Band 1). München: Verlag C.H.Beck, S. 548

⁸ Vgl. Düvell, Franck (2006b): Europäische und Internationale Migration. Einführung in historische, soziologische und politische Analysen. In: Ulrike Liebert / Josef Falke (Hrsg.): Europäisierung. Beiträge zur transkulturellen Europadebatte. (Band 5). Hamburg: LIT Verlag Dr. W. Hopf, S. 127-152; Vgl. Parnreiter, Christof (2000): Theorien und Forschungsansätze zu Migration. In: Karl Husa / Christoph Parnreiter / Irene Stacher (Hrsg.): Internationale Migration. Die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts. Frankfurt am Main: Brandes und Apsel, S. 25

⁹ Vgl. Düvell (2006b): S. 5

¹⁰ Rieger (2004a): S. 548

und wiederholte Wanderung“¹¹ als Migration klassifiziert werden kann. Laut Düvell fußt Migration, um als solche geltend gemacht werden zu können, auf einer räumlichen, zeitlichen und politischen Dimension.¹² Die Überwindung von Raum bzw. Zurücklegung von Weg stellt eine Voraussetzung für den Migrationsprozess dar. So wird die Verlagerung des Aufenthaltsortes bzw. des Wohnortes sowohl in die nächstgelegene Gemeinde als auch auf einen anderen Kontinent als Migration betrachtet. Begrifflichkeiten wie lokale, regionale Migration und Fernmigration dienen zur näheren Bestimmung der räumlichen Dimension des Migrationsprozesses. Migration ist ebenso ein zeitliches Phänomen, wobei jedoch keine Einigkeit darüber besteht, ab welcher Zeitspanne ein Ortswechsel von A nach B auch als Migration festgehalten wird. Die Vereinten Nationen (UN) beispielsweise sprechen ab drei Monaten von temporärer Migration und ab einem Jahr von Langzeit-Migration.¹³ Die politische Dimension manifestiert sich daran, dass Migration innerhalb einer politisch und territorial festgelegten Grenze im Allgemeinen als interne, einfache oder auch Binnenmigration bezeichnet wird. Internationale Migration findet statt, wenn über Staatsgrenzen hinweg migriert wird. In Bezug auf die EU hat sich ein sprachliches Spezifikum festgesetzt, wonach EU-interne Migration, also `EU-Binnenmigration`, auch als Mobilität bezeichnet wird und erst von Migration gesprochen wird, wenn über die Grenzen der EU hinaus oder hinein migriert wird. Der EU-Erweiterungsprozess machte es z.B. im Fall der EU-Osterweiterung 2004 möglich, dass aus internationalen bzw. grenzüberschreitenden MigrantInnen aus vormaligen Drittstaaten (z.B. Polen) über Nacht mobile EU-BürgerInnen wurden.¹⁴

2. 2. Definition - Migrationspolitik

Die vorliegende Arbeit folgt der Ansicht Brochmanns, dass Staaten bzw. staatlich verfasste Systeme in Bezug auf internationale Migrationsprozesse über wesentliche Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten verfügen und deren jeweilige Migrationspolitiken sowohl die Richtung, als auch das Ausmaß und die jeweilige Zusammensetzung der Migrationsbewegungen mitbestimmen.¹⁵ Den Ausgangspunkt für eine Definition der Begrifflichkeit Migrationspolitik stellt der `moderne` Nationalstaat dar, welcher im Idealfall

¹¹ Düvell (2006b): S. 9

¹² Vgl. ebd.: S. 7ff.

¹³ Vgl. ebd.: S. 5ff.

¹⁴ Vgl. ebd.: S. 8f.

¹⁵ Vgl. Brochmann, Grete (1999): *The Mechanisms of Control*. In: Grete Brochmann / Tomas Hammar (Hrsg.): *Mechanisms of Immigration Control. A comparative Analysis of European Regulation Policies*. Oxford / New York: Berg, S. 2

durch Ausübung des `staatlichen Gewaltmonopols` versucht, `Gemeinwohl` herzustellen und dieses zu konservieren.¹⁶ Gleichzeitig impliziert der Begriff Nationalstaat bzw. Nation einen Abgrenzungsmechanismus, welcher mit Hilfe der Staatsbürgerschaft, die als „*rechtliche Mitgliedschaft in einem Staat*“¹⁷ bezeichnet werden kann, über die Zugehörigkeit oder Nicht-Zugehörigkeit zum Konstrukt Nation oder Nationalstaat entscheidet. Per Definitionem wird eine Nation als „*eine Gemeinschaft von Menschen, die sich aus ethnischen/sprachlichen/kulturellen und/oder polit. (sic) Gründen zusammengehörig und von anderen unterschieden fühlen*“¹⁸, bezeichnet. Die Definitionskriterien einer Nation sind unterschiedlich. Während sich die deutsche und österreichische Nation beispielsweise über Sprache und Kultur definieren, tut dies die französische Nation über Identität und `politische Willensgemeinschaft`. Zudem kommt die Staatsbürgerschaft entweder durch den Prozess der Einbürgerung oder der Geburt zu Stande, wobei hinsichtlich der Geburt zwischen dem `ius soli` (Staatsangehörigkeit wird nach dem Ort der Geburt vergeben) und dem `ius sanguinis` (Staatsangehörigkeit richtet sich nach der Staatsangehörigkeit der Eltern) bzw. einer Kombination aus diesen beiden unterschieden werden muss.¹⁹ Das politische Feld der Migrationspolitik ist eng verbunden mit der Herausbildung `moderner Staatlichkeit`, welche sich u. a. durch das Vorhandensein eines staatlichen Gewaltmonopols und durch dessen rechtsstaatliche Souveränität nach innen und außen auszeichnet.²⁰ Die Kontrolle über die eigenen Grenzen, also auch darüber wer diese Grenzen überschreiten darf, wird damit ebenfalls zum Prinzip und Ausdruck von staatlicher Souveränität.²¹ Nach Artikel 13 Absatz 2 der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* (1948) hat zwar jeder Mensch das Recht, sein (Heimat-)Land zu verlassen²², ob dieser sich jedoch in einem anderen Land aufhalten bzw. überhaupt ein anderes Land einreisen darf, entscheidet das jeweilige Zielland, wodurch sich

¹⁶ Vgl. Halfmann, Jost (2002): Der moderne Nationalstaat als Lösung und Problem der Inklusion in das politische System. In: Rainer Schmalz-Bruns / Kai-Uwe Hellmann (Hrsg.): *Theorie der Politik*. Niklas Luhmanns politische Soziologie. Frankfurt: Suhrkamp, S. 261

¹⁷ Rieger, Günter (2004b): Staatsbürgerschaft. In: Dieter Nohlen / Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.): *Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien Methoden Begriffe*. (2. Auflage). (Band 2). München: Verlag C.H.Beck, S. 912

¹⁸ Riescher, Gisela (2004): Nation. In: Dieter Nohlen / Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.): *Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien Methoden Begriffe*. (2. Auflage). (Band 2). München: Verlag C.H.Beck, S. 570f.

¹⁹ Vgl. Rieger (2004b): S. 912

²⁰ Vgl. Schultze, Rainer Olaf (2004b): Staat. In: Dieter Nohlen / Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.): *Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien Methoden Begriffe*. (2. Auflage). (Band 2). München: Verlag C.H.Beck, S. 909f.

²¹ Vgl. Weiner, Myron (1995): *The Global Migration Crisis. Challenge to States and to Human Rights*. New York: Harper Collins College Publishers, S. 9

²² Vgl. Informationsplattform humanrights.ch (2010): *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte* (1948). Artikel 13 – Freizügigkeit und Auswanderungsfreiheit.

(http://www.humanrights.ch/home/front_content.php?client=1&lang=1&idcat=7&idart=514&m=&s=&zur=7 ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

dieses Recht relativiert.²³ Migrationspolitik kann also als ein politisches Feld definiert werden, innerhalb dessen die zuständigen staatlichen Behörden Entscheidungen darüber treffen, wer ins Land kommen darf, über welchen Zeitraum und welchen Status MigrantInnen währenddessen haben. Einen inhärenten Bestandteil der staatlichen Migrationspolitik stellt also die bewusste und kontrollierte Steuerung von grenzüberschreitenden Wanderungsbewegungen dar. Migrationspolitik darf dabei nicht mit Integrationspolitik gleichgestellt werden.²⁴ In Bezug auf `moderne` und demokratisch verfasste Nationalstaaten, welche Zielländer von internationalen Migrationsbewegungen darstellen, wird Migrationspolitik wesentlich durch das Zusammenspiel von nationalen Souveränitätsinteressen nach außen (Kontrolle und Sicherung der eigenen Grenzen) und innen (Sicherung der politischen Stabilität und Kontinuität) geleitet. Diese wiederum werden von bestimmten Interessen politischer, ökonomischer und gesellschaftlicher Akteure und der spezifischen politischen, ökonomischen, sozio-ökonomischen und gesellschaftlichen Situation im jeweiligen Land beeinflusst.²⁵ Brochmann benennt hinsichtlich dessen folgende Einflussfaktoren:²⁶

- Überlegungen und Interessen in Bezug auf die `nationale Sicherheit` und die Beibehaltung von Frieden und Stabilität
- Ökonomische und sozio-ökonomische Interessen (Absorptionsfähigkeit des Arbeitsmarktes, Aufrechterhaltung des `Wohlfahrtsstaates`)
- Demografische Überlegungen
- Soziale und kulturelle Überlegungen (Erhaltung von `nationaler Identität`, religiösen Traditionen und gesellschaftlichem Zusammenhalt)

Aufgrund struktureller Lücken am Arbeitsmarkt können arbeitsmarktpolitische Interessen mit dem Zuzug temporärer oder permanenter ausländischer Arbeitskraft befriedigt werden. Umgekehrt kann eine hohe Arbeitslosigkeit zur Verhinderung der Einwanderung von Arbeitskräften führen. Sieht sich ein Staat konfrontiert mit einer hohen Zahl an ImmigrantInnen, die keine Aufenthaltserlaubnis bzw. keine Arbeitsgenehmigung haben oder deren Visa abgelaufen sind und somit einen `illegalen` bzw. irregulären Status aufweisen,

²³ Vgl. Weiner (1995): S. 171

²⁴ Integrationspolitik entfaltet ihre Wirkung bzw. Ausformung erst nach dem Prozess der Einwanderung. Integrationspolitik beschäftigt sich mit sozialen und politischen Rechten, Pflichten und Möglichkeiten von ZuwandererInnen (Vgl. Weiner (1995): S. 75), wie auch deren politischer, sozialer und kultureller Partizipation innerhalb der Aufnahmegesellschaft.(Vgl. Brochmann (1999): S. 10)

²⁵ Vgl. Brochmann (1999): S. 6

²⁶ Vgl. ebd.: S. 6. Eigene Übersetzung aus dem Englischen.

kann dieser Mechanismen implementieren, welche eine stärkere Kontrolle der Zuwanderung ermöglichen. Als restriktive Politik wird eine Politik bezeichnet, welche das Hauptaugenmerk auf die Verhinderung von irregulärer Zuwanderung legt, Kontrollen an den Grenzen und im Inneren verstärkt und technische, finanzielle und Personelle Mittel erhöht, wobei sie gleichzeitig die Kanäle für legale Zuwanderung schmälert, z.B. indem sie gesetzliche Regelungen im Rahmen der Asylpolitik oder der Familienzusammenführung verschärft. Einer Verstärkung der Kontrollmechanismen muss aber nicht zwingend eine hohe Zahl an irregulären MigrantInnen vorausgehen. Kontrolle und Regulierung sind zentrale Begrifflichkeiten `moderner` Staatlichkeit und deren Konsolidierung. Diese können wiederum eine externe und interne Wirkung entfalten. Während als interne Kontrollmöglichkeiten u. a. die Prüfung von Asylanträgen, Arbeits- oder Aufenthaltsbewilligungen gelten, werden Visabestimmungen, gesetzliche Beschlussfassungen hinsichtlich Menschenhandel und Menschenschmuggel oder aber auch Informationskampagnen für potentielle MigrantInnen als externe Kontrollmechanismen erachtet.²⁷ Darüber hinaus wirkt Migrationspolitik nicht nur bis zu den jeweiligen Grenzen von Staaten, sondern kann auch eine internationale Komponente aufweisen, indem z.B. bilaterale Verträge wie Anwerbeabkommen oder Rückübernahmeabkommen verhandelt werden. So kann die Einbeziehung von Drittstaaten in das migrationspolitische `Agenda-Setting` eines Staates eine zentrale Strategie zur Befriedigung eigener migrationspolitischer Interessen darstellen.

Die Vielseitigkeit der Ursachen und Wirkungen von Migration zeigt über welche Bandbreite migrationspolitische Interessen verfügen und welche verschiedenen Akteure schließlich für den migrationspolitischen Output eines Staates in Betracht gezogen werden können. Migrationspolitik und migrationspolitische Interessen werden in den höchsten politischen Sphären eines Staates und vor allem auch zwischen diesen kommuniziert, diskutiert und implementiert. Dieser Diskurs reicht von Ministerien für Inneres und Arbeit, Erziehung und Bildung, über Ministerien für Sicherheit und Verteidigung zu Ministerien für äußere Angelegenheiten und/oder Entwicklungszusammenarbeit (EZA).²⁸ Migrationspolitik ist ein hart umkämpftes (partei-) politisches Terrain. Idealtypisch ist Migrationspolitik nicht ohne dem Zusammenwirken zwischen der Gesellschaft eines Staates und dessen politischen

²⁷ Vgl. ebd.: S. 12

²⁸ Vgl. Weiner (1995): S. 16; Vgl. van Selm, Joanne (2005): Where migration policy is made. Starting to expose the Labyrinth of National Institutional Settings for Migration Policy Making and Implementation. In: Global Commission on International Migration (Hrsg.): Global Migration Perspectives. Geneva, Nr. 37. (<http://www.gcim.org/attachements/GMP%20No%2037.pdf> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 5ff.

Repräsentativorganen zu verstehen. Der daraus entstehende Diskurs über Zuwanderung kann keinesfalls ohne das Zutun medialer Diskursproduktion und medialer Beeinflussung im Sinne der Meinungsbildung gesehen werden. Manche politischen Parteien in Europa konzentrieren sich nicht selten ausschließlich auf das Thema Migration und Zuwanderung. Abgesehen davon sind es besonders wirtschaftliche Akteure eines Staates, welche besonderes Interesse an gewanderter Arbeit aus Marktgründen haben können und versuchen ihre Interessen durchzusetzen. Der politischen, (menschen-) rechtlichen und/oder moralischen Einflussnahme zivilgesellschaftlicher Akteure und Organisationen gilt es dabei ebenso Beachtung zu schenken, wie der diskursiven von Wissenschaft und Forschung.

2. 3. Migration und Sicherheit – Implikationen des `erweiterten Sicherheitsbegriffs`

Der `erweiterte Sicherheitsbegriff` ist eine Konsequenz daraus, dass der Begriff Sicherheit ab der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts eine sich konstant erweiternde Anwendungsbasis auf politischer, ökonomischer und gesellschaftlicher Ebene erfuhr.²⁹ Daase spricht diesbezüglich von der „*Allgegenwart des Sicherheitsbegriffs*“. ³⁰ Bezieht sich der Begriff Sicherheit auf die Analyseebene eines staatlichen Akteurs, so sorgt dieser im Idealfall durch die Ausübung seines staatlichen Gewaltmonopols für `nationale Sicherheit` nach innen und nach außen. Nicht zuletzt aufgrund der rasanter politischer, ökonomischer, gesellschaftlicher und technischer Umwälzungen, vor allem aber der enormen Dynamik politischer, ökonomischer und kultureller Globalisierung haben sich sowohl die Bedrohungsszenarien, als auch die Definition von und damit der politische Handlungsspielraum im Bereich der Herstellung und Konservierung von Sicherheit erweitert. Nichts desto trotz ist Sicherheit ein politischer Kampfbegriff, welcher sowohl eine subjektive als auch eine objektive Komponente beinhaltet³¹ und dessen Verwendung und definitorischer Wandel damit auch zur politischen Durchsetzung bestimmter Interessen dienen kann.³² „*Ein inflationär gebrauchter Begriff der „erweiterten Sicherheit“ ist einerseits problematisch, weil er Ängste verstärken, Feindbilder aufbauen und erst dadurch ein Sicherheitsproblem konstruieren kann.*“³³ War der Begriff `nationale Sicherheit` bis zum Ende der `Bipolarität` vornehmlich militärisch geprägt, so

²⁹ Vgl. Daase, Christopher (2009): Der erweiterte Sicherheitsbegriff. In: Ferdowsi, Mir A. (Hrsg.): Internationale Politik als Überlebensstrategie. München: Bayrische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit. (Arbeitshefte A 111), S. 137

³⁰ Ebd.: S. 137

³¹ Vgl. Rausch, Ulrike (2004): Sicherheit. In: Dieter Nohlen / Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien Methoden Begriffe. (2. Auflage). (Band 2). München: Verlag C.H.Beck, S. 852f.

³² Vgl. Daase (2009): S. 137f.

³³ Nuscheler, Franz (2004): Internationale Migration. Flucht und Asyl. (2. Auflage). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 24

gerieten nach deren Ende, neben den neuen militärischen Bedrohungen wie dem internationalen Terrorismus, der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen oder der organisierten und grenzüberschreitenden Kriminalität, nach und nach auch andere etwaige und reelle Sicherheitsrisiken, wie das sich verstärkende internationale Migrationsaufkommen, globale Verteilungskämpfe oder auch ökologische Katastrophen in das Blickfeld der Nationalstaaten.³⁴ Nicht-militärische Aspekte, wie die menschliche und soziale Sicherheit, der Schutz des Lebensraumes und die ökonomische und politische Stabilität wurden im Rahmen des `erweiterten Sicherheitsbegriffs` zu entscheidenden Determinanten für die `nationale Sicherheit`.³⁵ In Zusammenhang mit internationalen Migrationsbewegungen kann der `erweiterte Sicherheitsbegriff` die Voraussetzungen dafür schaffen, dass das von dem jeweiligen Nationalstaat nicht selbst induzierte bzw. `unerwünschte` Aufkommen an Zuwanderung (z.B. in Form von verstärkter irregulärer Zuwanderung, Asyl- und Fluchtmigration) als Risiko und Gefahr für dessen politische, ökonomische, sozio-ökonomische, gesellschaftliche und kulturelle Stabilität und damit hinsichtlich des `erweiterten Sicherheitsbegriffs` für dessen `nationale Sicherheit` gesehen wird. Das Ausmaß der unterschiedlich wahrnehmbaren Sicherheitsrisiken für den Staat als solchen bestimmt schließlich auch dessen (sicherheits-)politisches `Agenda-Setting`. Zur Zeit des `Kalten Krieges` reagierte der Westen auf die militärische und nukleare Bedrohung durch den Osten mit Aufrüstung und Abschreckung. Mit der Erdölkrise 1973 wurden sich die erdölabhängigen Länder zunehmend dessen bewusst, dass ihre Rohstoffabhängigkeit die volkswirtschaftliche Stabilität verwunden könne. Damit erweiterte sich die `nationale Sicherheit` um eine ökonomische Ebene. Reduzierung der wirtschaftlichen Abhängigkeit und die Durchsetzung ökonomischer Interessen im Rahmen internationaler Beziehungen wurden zum Paradigma für staatliches Handeln. Die Identifizierung neuer Sicherheitsrisiken nach dem Ende des `Kalten Krieges`, z.B. `unerwünschte Migrationsbewegungen`, internationaler Drogenhandel und Terrorismus, führte dazu, dass sich der staatliche Handlungsspielraum mit der Erweiterung des Sicherheitsbegriffs dahingehend veränderte, den identifizierten Risiken schon im Vorhinein aktiv begegnen zu können bevor diese überhaupt akut werden. Die Begriffe Präemption und Prävention stehen in Folge dessen in engem Zusammenhang dazu.³⁶

Der `erweiterte Sicherheitsbegriff` und das Empfinden von `unerwünschter` Migration als Sicherheitsrisiko für die politische, ökonomische, sozio-ökonomische, gesellschaftliche und

³⁴ Vgl. Rausch (2004): S. 853

³⁵ Vgl. ebd.: S. 853; Vgl. Daase (2009): S. 163f.

³⁶ Vgl. Daase (2009): S. 164f.

kulturelle Verfasstheit eines Staates können sich in einer Form des migrationspolitischen `Agenda-Settings` niederschlagen, innerhalb dessen Migrationspolitik auch als eine Form der Sicherheitspolitik wahrgenommen werden kann und eine dementsprechende Charakteristika annimmt.³⁷

2. 4. `Migrationsmanagement` und migrationspolitische Interessen als Bestandteil der internationalen Beziehungen

Wie im Folgenden dargestellt wird, bündeln sich in dem Begriff `Migrationsmanagement` Implikationen, welche die Durchsetzung migrationspolitischer Interessen zunehmend zu einem wichtigen Referenzpunkt für das außenpolitische Handeln von Staaten werden lassen. Die Integration des Politikbereiches auf der Ebene der internationalen Beziehungen basiert zum einen auf der Synergie von Migration und Sicherheit im Rahmen des `erweiterten Sicherheitsbegriffs` und zum anderen auf der Logik, dass internationale Migration als grenzüberschreitendes Phänomen z.B. zwischen Herkunfts- und Zielländern `Interdependenzen`³⁸ verursacht, welche ein migrationspolitisches `Agenda-Setting` auf außenpolitischer und zwischenstaatlicher Ebene implizieren. Wie die *Weltkommission für internationale Migration* bemerkt, stellen das Zusammenspiel von Globalisierung, die zunehmende Komplexität und Dynamik internationaler Migrationsprozesse eine neue Situation dar, welche die Suche nach neuen Antworten, Möglichkeiten und Konzepten dringend notwendig macht, und welche es Staaten erlaubt, den Herausforderungen zunehmender internationale Migration entgegen zu können.³⁹

³⁷ Vgl. Six, Clemens (2007): Entwicklung als Risikominimierung? Sicherheitsdiskurse in der Europäischen Entwicklungspolitik. In: Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung (Hrsg.): Working Paper, Nr. 19.

(http://www.oefse.at/Downloads/publikationen/Entwicklung_als_Risikominimierung_Sicherheitsdiskurse_in_der_Europ_Epol.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 19

³⁸ Der Begriff der `Interdependenz` bezeichnet eine starke Verflechtung wirtschaftlicher, politischer, sozialer und kultureller Akteure (diese kann z.B. durch geographische Nähe oder gemeinsame historische Verbindungen hervorgerufen werden). Diese Verflechtung kann dazu beitragen, dass z.B. migrationspolitische Regularisierungsmechanismen in einem Land negative Auswirkungen für ein anderes Land haben können. Damit wird eine gegenseitige Abhängigkeit ersichtlich, welche dazu führen kann, dass internationale Institutionen gegründet und/oder internationale und zwischenstaatliche Kooperationsmechanismen eingerichtet werden, innerhalb welcher Problemen und Herausforderungen gemeinsam entgegen werden kann. (Vgl. Gärtner, Heinz (2007): Internationale Sicherheit – Definitionen von A-Z. Baden-Baden: Nomos, S. 62f.; Vgl. Zangl, Bernhard (2004): Interdependenz. In: Dieter Nohlen / Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien Methoden Begriffe. (2. Auflage). (Band 1). München: Verlag C.H.Beck, S. 372f.)

³⁹ Vgl. Süsmuth, Rita (2006): Migration und Integration zählen weltweit zu den politischen und gesellschaftlichen Schlüsselfragen. In: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hrsg.): Bericht der Weltkommission für internationale Migration. Migration in einer interdependenten Welt. Neue Handlungsprinzipien. Berlin. (Deutsche Ausgabe – Übersetzt aus dem Englischen vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge). (<http://www.gcim.org/mm/File/German%20report.pdf> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. VII

„Ein zentrales Ergebnis ist, dass Migration weltweit fast alle Staaten betrifft. Migrationsprozesse und deren Auswirkungen machen an keiner Grenze, an keinem Status und an keiner Staats- oder Regierungsform halt und involvieren so viele Menschen, Akteure und Länder wie nie zuvor. Es ist Zeit, dies anzuerkennen und in die Praxis der Migrationspolitik und der damit in Zusammenhang stehenden weiteren Politikfelder umzusetzen. Migration ist ein transnationales Phänomen, und kein Land kann die Probleme allein regeln.“⁴⁰

„Migrationsmanagement“ ist eine Antwort bzw. ein Konzept, welches eine Neuorientierung im Bereich der Migrationspolitik ermöglichen sollte. Es bedeutet eine Strategie der effektiven Regulierung von Migration, die *„zum Nutzen aller, der Aufnahme- und Herkunftsländer sowie der MigrantInnen“⁴¹*, sein sollte. Dabei sollte vor allem der ökonomische Nutzen der MigrantInnen herausgefiltert werden, quasi internationale Migration in positive ökonomische Energie für Herkunfts- und Zielländer umgewandelt werden. Die Genese dieser Konzeption des „Migrationsmanagements“ in einzelnen europäischen Ländern und das Aufkommen dieser in offiziellen Dokumenten der Europäischen Kommission (EK) können seit dem Jahr 2000 beobachtet werden.⁴² *„Die Regulierung umfasst die Definition und Ermöglichung erwünschter Migration sowie die Bekämpfung unerwünschter Migration.“⁴³* Die Einsicht, dass kein Land der Welt den Herausforderungen von grenzüberschreitender Migration allein entgegen kann und dass trotz starker Migrationskontrollen und restriktiver Zuwanderungspolitik, Migration stattfindet, führt dazu, dass das Konzept des „Migrationsmanagements“ Maßnahmen der zwischenstaatlichen Kooperation bedingt.⁴⁴ Auch die International Organisation for Migration (IOM) sieht im Konzept des „Migrationsmanagements“ angesichts der steigenden internationalen Migrationsdynamik die Möglichkeit, positive Aspekte der Migration zu optimieren und gleichzeitig die negativen zu minimieren.⁴⁵

„In general, migration management is an overarching term referring to the range of measures needed to effectively address migration issues at national, regional and global levels. It encompasses policy, legislation and administration of migration issues, and contributes to good governance. (...) Since migration is also inextricably linked to other major policy issues such as trade, development, security, environment,

⁴⁰ Ebd.: S. VII

⁴¹ Schwenken, Helen (2006): Rechtlos, aber nicht ohne Stimme. Politische Mobilisierungen um irreguläre Migration in die Europäische Union. Bielefeld: transcript Verlag, S. 99

⁴² Vgl. ebd.: S. 99f.

⁴³ Ebd.: S. 99

⁴⁴ Vgl. De Tapia, Stephane (2006): Towards a Migration Management Strategy. Challenges for Countries of Origin.

(http://www.coe.int/t/dg3/migration/Documentation/Migration%20management/CDMG_2006_11e%20Final%20Report%20MG-R-PE_en.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 7

⁴⁵ Vgl. IOM (2003): World Migration Report 2003. Managing Migration. Challenges and Responses for People on the Move. Geneva: IOM, S. 52

health and economics, these issues should be taken into account in management efforts. Unregulated migration can often have immeasurable social, financial and political costs for the individual, society and government, at any point on the migration spectrum, i.e., for the country of origin, transit or destination. Comprehensive, transparent and coherent approaches to migration will help minimize those "costs" and preserve the integrity of migration as a natural social process."⁴⁶

Ferner umfasst `Migrationsmanagement` verschiedene Bereiche der Migrations-, aber auch Integrationspolitik. Innerhalb dieses Ansatzes spielen Grenzschutz, Verhinderung irregulärer Zuwanderung und verbesserte Rückkehrmöglichkeiten für MigrantInnen ebenso eine Rolle, wie die Notwendigkeit Gründe für Migration zu eruieren, Möglichkeiten für legale Zuwanderung zu verbessern, Brücken zwischen den MigrantInnen und deren Herkunftsländern zu bauen, Rechte der MigrantInnen im Zielland zu schützen, und Möglichkeiten der finanziellen Rücküberweisungen für MigrantInnen zu verbessern.⁴⁷

`Migrationsmanagement` ist ein flächendeckender `policy`-Ansatz, welcher über nationalstaatliche Grenzen hinweg operieren will, versucht alle beteiligten Akteure einzubinden und anstrebt, alle verfügbaren Informationen über Migration zu bündeln, um aus dem Phänomen Migration, trotz seiner Eigendynamik, ein vollständig optimier-, regulier- und steuerbares Element zu machen. Nach Kraler und Atac unterscheidet sich das Konzept des `Migrationsmanagements` dahingehend von rigider Migrationskontrolle, da das „*Konzept des Migrationsmanagements (...) auf der Akzeptanz der Realität von Zuwanderung*“⁴⁸ basiert und angesichts dessen die Aufgabe staatlicher Regulierung die ist, größtmöglichen ökonomischen Nutzen von Zuwanderung zu lukrieren.

*„Im Unterschied zu purer Grenz- und Migrationskontrolle setzt Migrationsmanagement ein ungleich profunderes Wissen über das Migrationsgeschehen und die (Nutzen-)Effekte von Migration voraus, definiert sich Migrationsmanagement doch als "rationaler" Politikstil (was es für Liberale so attraktiv macht) und als wissensbasierte und zielorientierte Planung von Zuwanderung.“*⁴⁹

Diese Darstellung darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass Kontrollmechanismen nach wie vor einen wesentlichen Teil dieses Ansatzes darstellen. `Migrationsmanagement` besteht aus einem starken System der Selektion, welches für bestimmte ZuwandererInnengruppen Möglichkeiten der Zuwanderung und bestimmten Zugang zu sozialen Rechten zur Verfügung

⁴⁶ Ebd.: S. 53

⁴⁷ Vgl. ebd.: S. 54f.

⁴⁸ Atac, Ilker / Kraler, Albert (2006): Regieren. Gewünschte, Geduldete und Unerwünschte. Klassifizieren, Selektieren und Stratifizieren. Migrationspolitik als Strategie des Filterns.

(<http://www.malmoe.org/artikel/regieren/1247/1> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

⁴⁹ Ebd.

stellt, während im Gegenzug Zuwanderungskanäle für bestimmte ZuwandererInnen geschlossen bleiben.⁵⁰

„In gewisser Weise geht es im Migrationsmanagement mithin nicht mehr darum, wer kommen darf (wer also physischen Zugang zum Staatsterritorium hat), sondern wie der Zugang zu unterschiedlichen Bündeln von Rechten geregelt wird. Charakteristisch für das Migrationsmanagement ist also eine Vervielfachung von Grenzen, wobei die Staatsgrenze nur mehr eine von mehreren und vielleicht sogar die effektiv bedeutungslosere ist. In der Folge geht es etwa darum, wer unter welchen Umständen Zugang zum Arbeitsmarkt oder zu sozialen Rechten hat usw.“⁵¹

„Migrationsmanagement“ stellt ein Konzept dar, internationale Migrationsbewegungen aus Sicht des Staates effektiv kontrollieren und damit steuern zu können. Dabei sollte der Komplexität des Phänomens Migration Rechnung getragen werden. Wie aus dem Zitat der IOM⁵² zu entnehmen war, spielt Sicherheit auch im Bereich des „Migrationsmanagements“ eine wesentliche Rolle. Obendrein geht das Konzept davon aus, dass den mit dem transnationalen Phänomen einhergehenden Herausforderungen nur durch die außenpolitische und zwischenstaatliche Zusammenarbeit zwischen den jeweiligen Regierungen der Herkunfts-, Ziel- und Transitländer von internationalen MigrantInnen beizukommen sei.

2. 5. Der Begriff „governance“ als politikwissenschaftliches Analyseinstrument im Bereich der internationalen Beziehungen

Die hohe Dynamik und Komplexität internationaler Wanderungsprozesse stellen für Herkunfts-, Transit- und Zielländer hinsichtlich deren jeweiliger migrationspolitischer Interessen Herausforderungen dar, welchen wiederum anhand spezifischer Formen der politischen Regulierung und Kontrolle entgegnet werden kann. Wie bereits angedeutet wurde, beherbergen das grenzüberschreitende Naturell internationaler Wanderungsprozesse und die daraus erwachsenden „Interdependenzen“ zwischen Herkunfts-, Transit- und Zielländern wesentliche Ursachen dafür, migrationspolitische Steuerungs- und Regulierungsinteressen als Teil der jeweiligen außenpolitischen Agenda eines Staates zu etablieren, wodurch diese zur Verhandlungsreferenz auf internationaler bzw. zwischenstaatlicher Ebene werden können. Stehen die migrationspolitischen Interessen der EU - als wichtiger Zielraum internationaler Wanderungsprozesse – und deren Versuch zur Durchsetzung im Rahmen der ENP mit der Ukraine im Zentrum der vorliegenden Arbeit, so erscheint die Verwendung des politikwissenschaftlichen Analyse-Werkzeugs „governance“ im Bereich der internationalen

⁵⁰ Vgl. ebd.

⁵¹ Ebd.

⁵² Siehe S. 24-25

Beziehungen deshalb als sinnvoll, da es möglich ist, sowohl die EU als Akteurin (‘polity’), deren konkrete migrationspolitische Interessen und Inhalte (‘policy’), als auch deren Möglichkeiten zur Durchsetzung (‘politics’) angemessen zu beleuchten. Der Begriff zeichnet sich durch eine enorme Vieldeutigkeit und folglich einen breiten Anwendungsbereich aus. Interaktive Prozesse wie regieren, regeln, regulieren, ordnen und ‘herrschen’ werden mit dem Begriff angesprochen, wobei dabei nicht zwingend der Staat und die Politik als Akteure im Vordergrund stehen müssen.⁵³ In Bezug die politikwissenschaftliche Relevanz des ‘governance’-Begriffs im Bereich der internationalen Beziehungen bemerkt Benz:

„Er diene hier der Beschreibung von Herrschaftsstrukturen, die ohne eine souveräne, d.h. mit der Kompetenz zur verbindlichen Entscheidung und Durchsetzung kollektiver Entscheidung ausgestattete Instanz auskommen müssen. Im Unterschied zum Begriff ‘government’, der das Regierungssystem eines Staates bezeichnet, werden mit Governance die geregelten Beziehungen zwischen Staaten in der internationalen Politik, konkret die Formen der Interaktion und Kooperation zwischen Regierungen, Verwaltungen und transnationalen gesellschaftlichen Akteuren erfasst.“⁵⁴

Ferner rekrutiert sich die analytische Stärke des Begriffs daraus, dass mit diesem ein selektiver Fokus darauf gelegt werden kann, wie und mit welchen Mitteln bestimmte Sachverhalte, die eine ‘interdependente’ Form und Dynamik aufweisen, zwischen Akteuren – in diesem Fall der EU und dem ENP-Partnerland Ukraine - ausverhandelt, gesteuert und koordiniert werden.⁵⁵ Damit können *„Mechanismen und Ordnungsmuster, die im internat. (sic) System transnat. (sic) Kooperation, labile Gleichgewichte, Stabilität usw. sicherstellen (mit wie ohne formalisierte und fest institutionalisierte Organisationen und Vertragssysteme)“⁵⁶* identifiziert werden, wobei dabei auch die Rolle von Nichtregierungsorganisationen (NGOs), internationalen Organisationen und Akteuren (UN, IOM, etc.) nicht unberücksichtigt bleibt. Der Begriff liefert aber auch eine Analyseebene dafür, warum sich Staaten, deren innenpolitische Steuerungs- und Regulierungsfähigkeiten in gewissen Politikfeldern beispielsweise durch die Ausformungen, Konsequenzen und Herausforderungen der Globalisierung begrenzt sind, zu Kooperationsgemeinschaften und / oder Regimen zusammenschließen, um mittels Formen der internationalen Kooperation in verschiedenen Bereichen mehr politische Handlungs- und möglicherweise

⁵³ Vgl. Schultze, Rainer Olaf (2004a): Governance. In: Dieter Nohlen / Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien Methoden Begriffe. (2. Auflage). (Band 1). München: Verlag C.H.Beck, S. 305

⁵⁴ Benz, Arthur (2004): Einleitung. Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Arthur Benz (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. (Governance, Band 1), S. 16

⁵⁵ Vgl. ebd.: S. 25

⁵⁶ Schultze, Rainer Olaf (2004a): S. 305

Problemlösungsfähigkeit zu gewinnen.⁵⁷ Diese Variabilität und Flexibilität der Begrifflichkeit erlauben es selektiv und spezifisch vorzugehen und damit möglicherweise auch ein Stück weit von den mannigfaltigen Theorien der internationalen Beziehungen bzw. internationalen Politik und deren theoretischen Korsetten und Erklärungsmodellen abzukommen.⁵⁸

3. Charakterisierung zeitgenössischer EU-Migrationspolitik

Das Politikfeld Migrationspolitik stellt einen Kernbereich zeitgenössischer EU-Politik dar. Der `supranationale Aufstieg` der Thematik ist eng verbunden mit den politischen, ökonomischen und sozialen Veränderungen, welche in Europa seit dem Ende des 2. Weltkrieges stattgefunden haben. Die Befriedung (West-)Europas führte zu politischer Stabilität, wirtschaftlicher Prosperität und breitem gesellschaftlichen Wohlstand. Diese Faktoren sind zu einem wesentlichen Grad für eine weitere zentrale Veränderung verantwortlich, welche sich innerhalb Europas vollziehen konnte: Dem Wandel Europas von einem Auswanderungs- in einen Einwanderungskontinent. Das vorliegende Kapitel beschäftigt sich mit der Frage, welche zentralen Wesenszüge die gegenwärtige EU-Migrationspolitik aufweist und wo die Gründe und Ursachen für die `Supranationalisierung` des Politikbereiches liegen. Die Klärung dieser Frage dient dazu ein breiteres Verständnis für die nachfolgende Analyse der ENP und deren migrationspezifischen Tätigkeitsbereich zu schaffen. Diese Vorgehensweise dient der Hypothese, dass sich die gegenwärtige Ausgestaltung der EU-Migrationspolitik im Inneren auch in weiterer Folge als zentrales Politikfeld in den auswärtigen Angelegenheiten der EU, konkret im Rahmen der ENP, fortsetzt. Die Genese und Charakterisierung der EU-Migrationspolitik erscheint daher als unumgänglich. Ferner liegt der Fokus nicht auf der EU-Binnenmigration bzw. der Migrationspolitik gegenüber EU-BürgerInnen, sondern der spezifischen Ausgestaltung dieser gegenüber (potentiellen) MigrantInnen, AsylwerberInnen und Flüchtlingen aus Drittstaaten.

⁵⁷ Vgl. ebd.: S. 305

⁵⁸ Da die Vorstellung der theoretischen Konzepte dieser Teildisziplin der Politikwissenschaft den Rahmen der vorliegenden Arbeit sprengen würde, wird darauf nicht näher eingegangen. Unter Punkt 9.1. im Anhang befindet sich eine Grafik zu den Großtheorien der internationalen Beziehungen.

Weiterführende Literatur dazu siehe:

- Gärtner, Heinz (2007): Internationale Sicherheit – Definitionen von A-Z. Baden-Baden: Nomos.
- Meyers, Reinhard (2004): Internationale Beziehungen/Internationale Politik. In: Dieter Nohlen / Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien Methoden Begriffe. (2. Auflage). (Band 1). München: Verlag C.H.Beck, S. 382-392
- Filzmeier, Peter / Gewessler, Leonore / Höll, Otmar / Mangott, Gerhard (2006): Internationale Politik. Eine Einführung. Wien: Facultas, S. 67-102

3. 1. Europa nach dem 2. Weltkrieg: Vom Auswanderungs- zum Einwanderungskontinent

3. 1. 1. Die `Gastarbeiterphase`, der Fall des `Eisernen Vorhangs` und die Balkan-Kriege

Der Wandel Europas von einem Auswanderungs- zu einem Einwanderungskontinent ist eng verbunden mit der Genese eines migrationspolitischen Verhandlungsrahmens auf supranationaler europäischer Ebene. Abgesehen von den durch den 2. Weltkrieg induzierten millionenfachen Vertreibungen und Fluchtbewegungen, die nach dem Ende des 2. Weltkrieges zu massiven (Rück-)Wanderungsbewegungen und Repatriierungen in Europa führten⁵⁹, kam es vor allem im Zuge der `Gastarbeiterphase` zwischen 1945 und 1973, der Kriege auf dem Balkan zu Beginn der 90er Jahre und dem Fall des `Eisernen Vorhangs` zu erheblichen Wanderungen nach Europa bzw. in die Länder der damaligen Europäischen Gemeinschaft (EG). War die `Gastarbeiterphase`, innerhalb welcher ausländische Arbeitskräfte von den jeweiligen europäischen Ländern aktiv angeworben wurden, eine Konsequenz aus dem gestiegenen Arbeitskräftebedarf im Europa der Nachkriegszeit⁶⁰, so unterschieden sich die Zielländer und ehemaligen Kolonialmächte Großbritannien, die `Benelux-Staaten` und Frankreich dahingehend von den klassischen Gastarbeiterländern Deutschland, Österreich und Schweiz, dass diese den ArbeitsmigrantInnen aufgrund kolonialer, kultureller, politischer und wirtschaftlicher Verbindungen rechtliche Möglichkeiten für einen dauerhaften Aufenthalt in ihren `Mutterländern` und Familiennachzug zur Verfügung stellten.⁶¹ In den klassischen Gastarbeiterländern ging man mehrheitlich davon aus, dass die ArbeitsmigrantInnen aus Süd-, Südost- und Osteuropa, der Türkei und Ländern des ehemaligen Jugoslawiens nur temporär bleiben würden. Nach Fassmann wurden die GastarbeiterInnen von Politik und Öffentlichkeit in dieser Phase eher als „*Ausnahmephänomen einer boomenden Wirtschaft*“⁶², denn als reguläre und gleichberechtigte MigrantInnen mit Rechtsansprüchen betrachtet.⁶³ Die Tatsache, dass viele

⁵⁹ Vgl. Münz, Rainer (2000): Migration im Europa des 19. und 20. Jahrhunderts. In: Karl Husa / Christoph Parnreiter / Irene Stacher (Hrsg.): Internationale Migration. Die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts. Frankfurt am Main: Brandes und Apsel, S. 179f.

⁶⁰ Vgl. Kraler, Albert (2007): S. 25f.; Vgl. Fassmann, Heinz (2007): Europäische Migration im 19. und 20. Jahrhundert. In: Albert Kraler / Karl Husa / Veronika Bilger / Irene Stacher (Hrsg.): Migrationen. Globale Entwicklungen seit 1850. Wien: Mandelbaum, S. 45f.; Vgl. Castles, Stephen (2006): Guestworkers in Europe. A Resurrection? In: International Migration Review. (Band 40), Nr. 4, S. 742

⁶¹ Vgl. Münz (2000): S. 181

⁶² Fassmann (2007): S. 46

⁶³ Vgl. ebd.: S. 46

ArbeitsmigrantInnen sich während ihres Aufenthaltes in den Zielländern integrierten und auch nach dem `Zuwanderungsstopp`, bedingt durch die `Erdölkrise` und die wirtschaftliche Rezession der 70er Jahre, in den Zielländern bleiben wollten und für ihre Rechte, wie z.B. Familiennachzug der den Zugang zum Sozialsystem eintraten, führte dazu, dass das Thema Zuwanderung mehr und mehr in den öffentlichen und politischen Diskurs rücken konnte.⁶⁴ Die Umstände, dass die Nachfrage nach billiger Arbeitskraft bestehen blieb, GastarbeiterInnen nicht mehr nur von den Rekrutierungsagenturen abhängig waren und aus vorgesehener Kurzzeit- oftmals eine Langzeit-Arbeitsmigration wurde, führten schließlich dazu, dass die Bemühungen der klassischen Gastarbeiterländer, die ausländischen Arbeitskräfte zurück in ihre Herkunftsländer zu bewegen, nicht wie geplant fruchteten und sich die MigrantInnen nach und nach ihre gesellschaftlichen Rechte für einen dauerhaften Aufenthalt und Familiennachzug in den Gastarbeiterländern sichern konnten.⁶⁵ Nach dem Einsetzen einer zunehmend restriktiven Zuwanderungspolitik in den klassischen Gastarbeiterländern, einhergehend mit der `Erdölkrise` 1973, verlagerte sich die Arbeitsmigration in die ehemaligen Auswanderungsländer Spanien, Italien, Portugal und Griechenland. Der Bedarf an gewanderter Arbeitskraft wurde und wird weitestgehend mit ArbeitsmigrantInnen aus dem Maghreb, Subsahara-Afrika, dem Nahen Osten und seit dem Ende des Kalten Krieges auch aus Polen, Bulgarien, der Ukraine und Albanien gedeckt.⁶⁶

Der Zusammenbruch der Sowjetunion und der damit verbundene „`Wiedereintritt` einer Region in die globale Migrationsgeschichte“⁶⁷ stellt einen weiteren wesentlichen Faktor für die Genese der EU-Migrationspolitik dar. Castles und Miller charakterisieren die Reaktionen der zentral- und westeuropäischen Länder in Bezug auf die damalige Situation folgendermaßen:

„The collapse of the Soviet Union and the Eastern European socialist states led to instability in Central Europe and undermined many of the barriers that had kept population mobility in check. Populist politicians and sensationalist media spoke of a `migration crisis` (Baldwin-Edwards and Schain, 1994), and warned that `floods` of desperate migrants would `swamp` Western European welfare systems and drag down living standards (Thränhardt, 1996).“⁶⁸

⁶⁴ Vgl. Castles (2006): S. 742ff.

⁶⁵ Vgl. ebd.: S. 742ff.

⁶⁶ Vgl. Münz (2000): S. 183

⁶⁷ Hofmann, Martin (2007): Regulierte Migration, Expansion und Modernisierung – Migrationsgeschichte der CIS-Region. In: In: Albert Kraler / Karl Husa / Veronika Bilger / Irene Stacher (Hrsg.): Migrationen. Globale Entwicklungen seit 1850. Wien: Mandelbaum, S. 101

⁶⁸ Castles, Stephen / Miller, Mark J. (2009): The Age of Migration. Internationale Population Movements in the modern World. (4. Ausgabe) New York/Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 109

Massey argumentiert ähnlich, indem er behauptet, dass sich die polarisierende Thematik rund um Migrationspolitik und Zuwanderungspolitik erst durch das sich verlangsamende Wirtschaftswachstum und sich erhöhende Lohnunterschiede in der öffentlichen und (partei-) politischen Debatte festsetzte. Ferner hätte sich nach dem Fall des `Eisernen Vorhangs` und dem Ende der `Blockkonfrontation` auch die Bereitschaft der westlichen Länder verringert, Zuwanderung aus weniger entwickelten Ländern aus außenpolitischen Gründen zuzulassen.⁶⁹ Obgleich hunderttausende Menschen die ehemaligen Länder der Sowjetunion verließen⁷⁰ und die ZuwandererInnenzahlen, Asylanträge und die prognostizierten Zahlen irregulärer Zuwanderung stiegen, erreichte die Zahl der ZuwandererInnen aus den ehemaligen `Ostblockstaaten` und anderer Länder in dieser Zeit nie das Ausmaß, wie es von RepräsentantInnen verschiedener populistischer Parteien, MedienvertreterInnen und MigrationsexpertInnen dargestellt wurde. Dies lag vor allem daran, dass die starke temporäre und zirkuläre Form dieser Ost-West-Wanderung unterschätzt wurde.⁷¹ Nichts desto trotz stieg die Abwehrhaltung des Westens. Niederschlag fand diese besonders in Form der Schließung von legalen Zuwanderungskanälen, schärferen Asylgesetzen, verstärkten Kontrollen an den jeweiligen nationalstaatlichen Grenzen und verschärften bzw. zusätzlich eingeführten Visabestimmungen.⁷²

Das Auseinanderfallen Jugoslawiens und die daraus einsetzenden Kriege auf dem Balkan führten dazu, dass die westeuropäischen Länder mit der zahlenmäßig größten Flüchtlingswelle seit dem Ende des 2. Weltkrieges konfrontiert waren. Die Balkan-Kriege verursachten 4 Millionen Flüchtlinge und Vertriebene, 1.1 Millionen davon wurden Großteils in Österreich und Deutschland aufgenommen.⁷³ Das hohe Aufkommen an Flüchtlingen führte neuerlich zu Verschärfungen im Bereich der Asylpolitik, was sich schließlich auch in den sinkenden Asylanträgen widerspiegelte.⁷⁴ Nach Weiner waren die europäischen Hauptzielländer der Fluchtbewegungen mit der administrativen Situation im Bezug auf die

⁶⁹ Vgl. Massey, S. Douglas (2000): Einwanderungspolitik für ein neues Jahrhundert. In: Karl Husa / Christoph Parnreiter / Irene Stacher (Hrsg.): Internationale Migration. Die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts. Frankfurt am Main: Brandes und Apsel, S. 62f.

⁷⁰ Vgl. Münz (2000): S. 184

⁷¹ Vgl. Düvell, Franck (2006a): Die Entwicklung der Migration nach der EU-Erweiterung. In: Michael Bommes / Werner Schiffauer (Hrsg.): Migrationsreport 2006. Fakten – Analysen – Perspektiven. Frankfurt am Main: Campus Verlag, S. 76

⁷² Vgl. Leuthardt, Beat (2006): Von Menschenfreunden zu dezenten Despoten. 30 Jahre europäische Fremdenpolitik. In: Sylvia Hahn / Andrea Komlosy / Ilse Reiter (Hrsg.): Ausweisung – Abschiebung - Vertreibung in Europa. 16.-20. Jahrhundert. Innsbruck/Wien/Bozen: Studien Verlag, S. 243ff.

⁷³ Vgl. Düvell (2006b): S. 63

⁷⁴ Vgl. Münz (2000): S. 185

hohe Zahl der Asylanträge überfordert.⁷⁵ Münz beschreibt die Reaktionen des Westens folgendermaßen:

„Nach 1993 ließen fast alle europäischen Staaten keine Flüchtlinge aus Kroatien, Bosnien, der Vojvodina und dem Kosovo mehr ins Land. (...) Erst 1998 kam es wieder zur Aufnahme bzw. Duldung von Deserteuren und Wehrdienstverweigerern aus Serbien sowie von Bürgerkriegsflüchtlingen aus dem Kosovo. Das Gros der rund 1 Million vorübergehend vertriebenen ethnischen Albaner aus dem Kosovo wurde in den Nachbarländern Albanien, Mazedonien und Montenegro untergebracht.“⁷⁶

Die Gastarbeiterphase in Verbindung mit der wirtschaftlichen Rezession der 70er Jahre, der Zusammenbruch der Sowjetunion und die Balkan-Kriege stellten wesentliche Faktoren dafür dar, dass das heutige Europa von einem Auswanderungs- zu einem Einwanderungskontinent wurde. Gleichzeitig wurde das Thema Migration zu einem Kernbereich der Öffentlichkeit und staatlicher Politik. Seither wird die Zuwanderungsthematik hinsichtlich des `erweiterten Sicherheitsbegriffs` in Europa mehr als Risiko und Bedrohung, denn als Chance, wahrgenommen. Weitgehend politische Stabilität, ökonomische Prosperität, bei gleichzeitiger starker Nachfrage nach billiger Arbeitskraft und vergleichsweise hoher gesellschaftlicher und sozialer Wohlstand stellen starke Anziehungspunkte für Menschen dar, nach Europa bzw. in die EU zu kommen. Die Formen, Motive und Gründe für die Wanderung in die EU stellen sich als überaus unterschiedlich dar. Nach Fassmann fand vor allem nach dem `Zuwanderungsstopp` eine „*Ausdifferenzierung der Zuwanderung*“⁷⁷ statt. Das bedeutet, dass die zeitgenössische Zuwanderung nach Europa sich nicht mehr nur durch niedrig-qualifizierte Arbeitskräfte in den unteren Segmenten des Arbeitsmarktes auszeichnet, sondern ZuwandererInnen in allen Bereichen der Wirtschaft und Gesellschaft zu finden sind und Migration nicht mehr nur permanent, sondern oftmals temporär und zirkulär stattfindet.⁷⁸ Weiters erhöhten sich durch das Einsetzen restriktiver Zuwanderungspolitiken auch die Zahlen der Familienzusammenführungen und die der Asylanträge. Schließlich sind auch steigende Zahlen der irregulären Zuwanderung nach Europa eine Konsequenz daraus, dass mit dem Einsetzen restriktiver Zuwanderungspolitik die Kanäle und Möglichkeiten für legale Zuwanderung nach Europa stark minimiert wurden und damit die Form der irregulären bzw. undokumentierten Zuwanderung oftmals die einzig verbleibende Möglichkeit für

⁷⁵ Vgl. Weiner (1995): S. 158f.

⁷⁶ Münz (2000): S. 185

⁷⁷ Fassmann (2007): S. 49

⁷⁸ Vgl. ebd.: S. 49

MigrantInnen darstellt.⁷⁹ In Bezug auf die Länder der Europäischen Union geht man davon aus, dass der Großteil der irregulären MigrantInnen legal einreist, jedoch nach Ablauf der Aufenthaltsgenehmigung das jeweilige Land nicht verlässt.⁸⁰ Hinzu kommt, dass auch das Schlepper- und Schmugglerwesen nicht getrennt von dem Einsetzen restriktiver nationaler Migrationspolitiken in vielen europäischen Ländern betrachtet werden kann.⁸¹ Bemerkenswert ist darüber hinaus, dass der Anteil der Frauen im Bezug auf das internationale Migrationsaufkommen im Steigen begriffen ist.⁸²

3. 1. 2. Internationale Migration in die EU heute – Zahlen, Daten, Fakten

Nach Angaben der *Eurostat* lebten im Jahr 2009 31.8 Millionen `Ausländer` in den 27 Mitgliedstaaten der EU. Der Anteil der EU-BinnenmigrantInnen davon liegt bei knapp 12 Millionen Menschen. Die restlichen knapp 20 Millionen Menschen kommen aus Nicht-EU-Ländern. Die meisten davon, nämlich 7.2 Millionen, aus europäischen Nicht-EU-Ländern, vorwiegend der Türkei, Albanien und der Ukraine. Dies entspricht einem prozentualen Anteil von über 38%. 24.6% der MigrantInnen aus Nicht-EU-Ländern kommen vom afrikanischen Kontinent, knapp 20% aus Asien, gefolgt von knapp 17% aus den beiden Amerikas und knapp 1% aus Ozeanien.⁸³ Die größten Zuwanderungsländer sind Deutschland (7.2 Millionen), Spanien (5.7 Millionen), Großbritannien (4.2 Millionen), Italien (3.9 Millionen) und Frankreich (3.7 Millionen). Der Anteil `ausländischer` Bevölkerung variiert erheblich zwischen den einzelnen EU-Mitgliedsstaaten. Plakatativ dafür ist, dass z.B. in Luxemburg der Anteil ausländischer Bevölkerung bei 43% liegt, in Rumänien, Polen, der Slowakei und Bulgarien dagegen unter 1%.⁸⁴ Seit dem Jahr 2000 liegen die Zuwanderungszahlen in den Ländern der EU bei über 2 Millionen pro Jahr. Während die Zuwanderungszahlen in Ländern wie Deutschland und Frankreich zuletzt stagnierten oder zurückgingen, waren es besonders die südlichen Länder wie Spanien und Italien, welche im Jahr 2004 mit ca. 650.000 respektive ca. 320.000 ZuwandererInnen die höchsten Zahlen aufweisen konnten.⁸⁵ Wichtig ist, dass gegenwärtig alle EU-Mitgliedsländer im Zuge der internationalen Migrationsbewegungen in

⁷⁹ Vgl. Stacher, Irene / Demel, Katharina (2000): Migration aus dem Maghreb nach Europa – neue Formen, neue Zielländer. In: Karl Husa / Christoph Parnreiter / Irene Stacher (Hrsg.): Internationale Migration. Die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts. Frankfurt am Main: Brandes und Apsel, S. 242ff.

⁸⁰ Vgl. Düvell (2006b): S. 143

⁸¹ Vgl. ebd.: S. 149

⁸² Vgl. Castles / Miller (2009): S. 10ff.

⁸³ Vgl. European Commission – Eurostat (2010): Migration and migrant population statistics.

(http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics#Non-national_population ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

⁸⁴ Vgl. ebd.

⁸⁵ Vgl. Castles / Miller (2009): S. 110

unterschiedlichem Ausmaß mit Formen der Zuwanderung konfrontiert sind.⁸⁶ Diese Gegebenheit wird als zentral für die gegenwärtige Ausformung der EU-Migrationspolitik angesehen.⁸⁷ Im Jahr 2006 siedelten sich ca. 3.5 Millionen MigrantInnen in Ländern der EU an. Davon kamen mehr als 1.8 Millionen aus Nicht-EU-Ländern. 40% kamen aus europäischen Nicht-EU-Ländern, 16% aus Asien, 15% aus den beiden Amerikas und 13% aus Afrika. Die Hälfte der 3.5 Millionen MigrantInnen aus dem Jahr 2006 war jünger als 29 Jahre, wobei MigrantInnen aus Nicht-EU-Ländern jünger waren als EU-BinnenmigrantInnen. Bei den MigrantInnen aus Nicht-EU-Ländern waren mehr als die Hälfte männlich. Im Jahr 2006 stellten die EU-BürgerInnen aus Polen und Rumänien die größte Wanderungsgruppe dar. Unter den Nicht-EU-BürgerInnen kamen die meisten ZuwandererInnen aus Marokko, der Ukraine, China, Indien und Bolivien.⁸⁸ Die jüngsten großen Fluchtbewegungen in die EU fanden im Zuge der Konflikte im ehemaligen Jugoslawien, Afghanistan und dem Irak statt. Nichts desto trotz gelangen nur wenige der weltweit 9 Millionen Flüchtlinge auch in den Westen bzw. Länder der EU. Innerhalb dieser sinkt die Zahl der Asylanträge erheblich seit dem Jahr 2002. Waren es im Jahr 2002 noch 425.000 Anträge, so waren es im Jahr 2004 nur mehr 283.000.⁸⁹

Im Jahr 2008 lag die Zahl der Asylanträge bei ca. 281.000. Davon erhielten 75.000 Asylbewerber einen positiven Asylbescheid. Auf über 70% der Asylanträge erfolgte ein negativer Beschluss.⁹⁰ Auffällig ist, dass die Asylanträge in den neuen Mitgliedsländern der EU steigen.⁹¹ Innerhalb der EU lebten ca. 1.6 Millionen Flüchtlinge im Jahr 2008. Damit leben 15% der weltweit registrierten Flüchtlinge in der EU.⁹² Schätzungen zufolge erreicht der Anteil an irregulär in der EU aufhältigen Personen ein Ausmaß von 4 bis 7 Millionen.⁹³

⁸⁶ Vgl. ebd.: S. 10ff.

⁸⁷ Vgl. Parusel, Bernd (2010): Abschottungs- und Anwerbsstrategien. EU-Institutionen und Arbeitsmigration. Universität Osnabrück: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 21

⁸⁸ Vgl. Herm, Anne (2008): Recent migration trends: citizens EU-27 Member States become ever more mobile while EU remains attractive to non-EU citizens. In: European Commission - Eurostat (Hrsg.): Statistics in focus, Nr. 98. (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-08-098/EN/KS-SF-08-098-EN.PDF ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 2ff.

⁸⁹ Vgl. Düvell (2006b): S. 63ff.

⁹⁰ Vgl. Juchno, Piotr (2009): 75 thousand asylum seekers granted protection status in the EU in 2008. In: European Commission - Eurostat (Hrsg.): Statistics in focus, Nr. 92. (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-09-092/EN/KS-SF-09-092-EN.PDF ; [Letzter Zugriff: 11. 3. 2011]), S. 1ff.

⁹¹ Vgl. UNHCR (2010): Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2009. Statistical Overview of Asylum Applications lodged in Europe and selected non-European Countries. In: UNHCR – Statistics. (<http://www.unhcr.org/4ba7341a9.html> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 4f.

⁹² Vgl. UNHCR (2009): 2008 Global Trends. Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons. http://www.unhcr.at/uploads/media/2008_Global_Trends.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 7ff.

⁹³ Vgl. Castles / Miller (2009): S. 111

Den höchsten Anteil an irregulären MigrantInnen weisen die Länder Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Italien, Spanien, Griechenland und Polen auf.⁹⁴ Als wichtigste Herkunftsregionen werden angrenzende Länder an die süd- und osteuropäischen Mitgliedsstaaten der EU genannt, wobei im Falle Spaniens viele aus dem südamerikanischen Raum und im Falle der Niederlande viele MigrantInnen auch aus dem asiatischen Raum kommen.⁹⁵ Damit werden die angrenzenden Länder an die EU zu wichtigen Transitländern.

3. 2. Genese der gegenwärtigen EU-Migrationspolitik

3. 2. 1. Die `vier Phasen` nach Andrew Geddes

Die Zusammenarbeit der EU-Mitgliedsländer im Bereich der Migrationspolitik auf supranationaler Gemeinschaftsebene, innerhalb welcher Entscheidungen und Beschlüsse ausschließlich durch EU-Organen erfolgen⁹⁶, ist eine relativ junge Entwicklung im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses, die erst durch das Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam 1999 zu Stande kam. Geddes teilt den Prozess der Vergemeinschaftung des Politikbereiches in vier Phasen ein.⁹⁷ Als erste Phase markiert er den Zeitraum ab den Römischen Verträgen 1957 bis zum Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) im Jahr 1987. Bestand das Hauptanliegen der damaligen EG im Bereich der internen Migration zwischen den EG-Ländern selbst⁹⁸, so setzten sich die damaligen EG-Innenminister auf zwischenstaatlicher Ebene und außerhalb der Kontrolle nationaler Parlamente und der EK im Rahmen der 1975 gegründeten TREVI-Gruppe (Terrorisme, Radicalisme, Extremisme, Violence Internationale) aber auch schon mit Fragen des `Asylmissbrauchs` und der effizienteren Grenzkontrolle und Grenzverwaltung auseinander.⁹⁹

Als zweite Phase bezeichnet Geddes den Zeitraum zwischen der EEA und dem Vertrag zur Gründung der EU (Vertrag von Maastricht 1993).¹⁰⁰ Markierte das Inkrafttreten der EEA

⁹⁴ Vgl. Hamburgisches Weltwirtschaftsinstitut (2008): Irreguläre Migration in Europa – Zweifel an der Wirksamkeit der Bekämpfungsstrategien. In: Fokus Migration, Nr. 9. (http://focus-migration.hwwi.de/typo3_upload/groups/3/focus_Migration_Publikationen/Kurzdoassiers/KD09-Irregulaere-Migration.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 2

⁹⁵ Vgl. Düvell (2006b): S. 145

⁹⁶ Vgl. Filzmeier, Peter / Gewessler, Leonore / Höll, Otmar / Mangott, Gerhard (2006): Internationale Politik. Eine Einführung. Wien: Facultas, S. 260

⁹⁷ Vgl. Geddes, Andrew (2003): The Politics of Migration and Immigration in Europe. London/Thousand Oaks/New Delhi: SAGE Publications, S. 131

⁹⁸ Vgl. ebd.: S. 131

⁹⁹ Vgl. Leuthardt (2006): S. 254f.

¹⁰⁰ Vgl. Geddes (2003): S. 132

einen wichtigen Schritt hin zu einer politischen Union¹⁰¹, so stellt die Unterzeichnung des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ) 1990, das die Durchführung des Schengener Abkommens aus dem Jahr 1985 bewirkte, für Schwenken einen weiteren wesentlichen Beitrag zur Entwicklung einer gemeinsamen EU-Migrationspolitik dar.¹⁰² In dieser Phase geriet das Thema der Migrationsbewegungen, Asyl- und Fluchtmigration aus Drittländern immer mehr in den Vordergrund im Rahmen der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit der Regierungen der EG-Länder.¹⁰³ Diese zwischenstaatliche Kooperation fand ihren Ausdruck in der Gründung der Ad-Hoc-Gruppe Einwanderung, dem Centre for Information, Discussion and Exchange on Asylum (CIREA) 1991 und dem Centre for Information, Discussion and Exchange on the Crossing of Borders and Immigration (CIREFI) 1992¹⁰⁴, innerhalb derer sich Arbeitsgruppen und Gremien im Auftrag der jeweiligen EG-InnenministerInnen bildeten und nach Leuthardt schon damals die Eckpfeiler einer restriktiven EU-Migrationspolitik setzten.¹⁰⁵ Welch bedeutendes Augenmerk die einzelnen Regierungen der EG dem Politikbereich schon vor der Gründung der EU schenkten, wird anhand der Londoner Beschlüsse deutlich. Im Rahmen dieses zwischenstaatlichen Treffens im Jahr 1992, also kurz nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion, dem Auseinanderfallen Ex-Jugoslawiens und der damit einhergehenden verstärkten Migrations- und Fluchtbewegungen in die damaligen Mitgliedsländer, beriet man sich eingehend zu Fragen `ungewollter` und `unerwünschter` Zuwanderung. Der Output hatte nicht nur wesentlichen Einfluss auf die gegenwärtige Ausgestaltung der EU-Migrationspolitik, sondern bildet darüber hinaus einen Eckpfeiler hinsichtlich der migrationsspezifischen Interessen der EU gegenüber Drittländern, die als wichtige Herkunfts- und Transitländer `unerwünschter` Migration in die EU gelten. So wurden damals das `Konzept sicherer Drittstaaten`¹⁰⁶, das `Konzept sicherer

¹⁰¹ Vgl. Europa-Zusammenfassungen der EU-Gesetzgebung (2007): Einheitliche Europäische Akte. (http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_singleact_de.htm; [Letzter Zugriff: 11. 3. 2011])

¹⁰² Vgl. Schwenken (2006): S. 96

¹⁰³ Vgl. Parusel (2010): S. 24

¹⁰⁴ Vgl. Düvell, Franck (2001): Grundzüge des europäischen Migrationsregimes. In: Zeitschrift des Niedersächsischen Flüchtlingsrates, Heft 75. (<http://www-user.uni-bremen.de/~fduevell/Veroeff.htm>); [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 34

¹⁰⁵ Vgl. Leuthardt (2006): S. 254

¹⁰⁶ `Konzept sicherer Drittstaaten`: Als `Sichere Drittstaaten` werden solche bezeichnet, welche Formalkriterien wie die GFK und das Zusatzabkommen der GFK unterzeichnet haben und in denen auf dem Papier keine Gefahr für die Nicht-Einhaltung der Formalkriterien besteht. Anhand dieser Regelung ist die EG/EU im Stande `sichere Drittstaaten` zu bestimmen. Wird festgestellt, dass ein Asylbewerber über einen solchen in die EG/EU eingereist ist, hat er innerhalb der EG/EU keinen Asylanspruch. Vor allem die direkten Nachbarländer der damaligen EG/EU wurden als `sichere Drittstaaten` bestimmt. Heute sind viele davon EU-Mitgliedstaaten. (Vgl. Parusel (2010): S. 85)

Herkunftsländer¹⁰⁷ und der Vorschlag für den Abschluss bilateraler Rückübernahmeabkommen mit Drittländern entwickelt, die dazu dienen sollten, das Repertoire der EG-Länder in Bezug auf die Verhinderung nicht-intendierter Zuwanderung zu verbreitern.¹⁰⁸

Das Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht 1993 läutete nach Geddes die 3. Phase der Entstehung der EU-Migrationspolitik ein. Damals wurde „*erstmal eine vertragsrechtliche Grundlage für die migrationspolitische Kooperation der EU-Staaten*“¹⁰⁹ geschaffen und der Politikbereich damit in das `Dreisäulenmodell`¹¹⁰ der EU integriert. Mit der Gründung der EU trat der Politikbereich somit aus seiner informellen Grundlage heraus und wurde in die intergouvernementale 3. Säule der EU unter dem Dach Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (ZBJI) subsumiert. Asylpolitik, Kontrollen an den Außengrenzen, Einwanderungspolitik und Politik gegenüber Angehörigen aus Nicht-EU-Ländern wurden in dem Vertrag von Maastricht als „*Angelegenheiten von gemeinsamen Interesse*“¹¹¹ festgehalten. Entscheidungen innerhalb des Rates der Innen- und JustizministerInnen konnten aufgrund der intergouvernementalen Verhandlungsform jedoch nur einstimmig, auf Initiativen der EK des jeweiligen Mitgliedslandes gefällt werden, wodurch die Souveränität der Mitgliedstaaten nicht angetastet wurde.¹¹² Bedeutete das Vetorecht jedes einzelnen Mitgliedstaates zwar ein enormes Blockadepotential hinsichtlich einer `Europäisierung` der EU-Migrationspolitik, so war diese Phase nichts desto trotz von einer starken Dynamik hinsichtlich der spezifischen migrationspolitischen Ausrichtung gegenüber internationalen Migrationsbewegungen geprägt. Als federführend zeichneten sich dabei die Mitgliedstaaten aus, welche am meisten mit internationalen Migrationsprozessen konfrontiert waren.¹¹³ Mit dem Inkrafttreten des Dubliner Abkommens im Jahr 1997 sollten die Zuständigkeiten der

¹⁰⁷ `Konzept sicherer Herkunftsländer`: „Asylanträge von Personen, die aus solchen Ländern stammen, können schneller abgelehnt werden, weil dort a priori kein Risiko politischer Verfolgung angenommen wird.“ (Parusel (2010): S. 85)

¹⁰⁸ Vgl. Parusel (2010): S. 84ff.

¹⁰⁹ Tomei, Veronika (2001): *Europäisierung nationaler Migrationspolitik. Eine Studie zur Veränderung von Regieren in Europa.* Stuttgart: Lucius & Lucius, S. 54

¹¹⁰ Dreisäulenmodell der EU:

1. Säule: Innerhalb der 1. Säule der EU werden Entscheidungen nur durch EU-Organe, also supranational, getroffen.
2. Säule: In der 2. Säule der EU erfolgen Entscheidungen intergouvernemental, also durch die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Regierungen der EU-Länder. In dieser Säule werden Maßnahmen zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP) verhandelt.
3. Säule: in der 3. Säule, welche die Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) umfasst, erfolgen Entscheidungen ebenfalls intergouvernemental. (Vgl. Filzmaier et. al. (2006): S. 260)

¹¹¹ Tomei (2001): S. 55

¹¹² Vgl. ebd.: S. 55; Vgl. Schwenken (2006): S. 97

¹¹³ Vgl. Tomei (2001): S. 54

Mitgliedstaaten für Asylanträge geregelt und Mehrfach-Asylanträge verhindert werden. Dafür wurde die EURODAC-Datenbank eingerichtet, um anhand von Fingerabdrücken erkennen zu können, ob AsylwerberInnen schon in mehreren EU-Ländern einen Antrag gestellt haben.¹¹⁴ Mit der Einrichtung der Hochrangigen Arbeitsgruppe Migration und Asyl 1998 sollte erreicht werden, migrationspolitische Interessen auch in außen -und entwicklungspolitische Vorgehensweisen einfließen zu lassen.¹¹⁵ Für Drittstaaten, Hauptherkunfts- und Transitländer wurden dabei Aktionspläne verfasst, welche diese dazu befähigen sollten, Migrations- und Fluchtbewegungen mithilfe ökonomischer und entwicklungspolitischer Maßnahmen zu verhindern, Fluchthilfemaßnahmen polizeilich nachzugehen und Rückübernahmeabkommen zu entwickeln.¹¹⁶ Obendrein wurde mit der Europäischen Polizeibehörde (EUROPOL) eine Agentur geschaffen, welche zwar über keine exekutiven Kompetenzen verfügt, jedoch den Behörden der Mitgliedsstaaten im Bereich Informationsaustausch und Informationsbeschaffung, Koordination, Training und Ausbildung unterstützend beistehen kann. Das Mandat der Polizeibehörde liegt vor allem auch in den Bereichen der grenzüberschreitenden Kriminalität, Menschenhandel und Menschenschmuggel, wie auch im Bereich der irregulären Einwanderung.¹¹⁷

Der Vertrag von Amsterdam 1999 (4. Phase) bedeutete eine Zäsur für den Bereich der Migrationspolitik auf EU-Ebene, da Bereiche der Einwanderungs-, Asyl- und Visapolitik von der 3. Säule in die gemeinschaftsrechtliche 1. Säule übernommen und damit vergemeinschaftet bzw. `europäisiert` wurden.¹¹⁸ Zudem wurde auch der Schengen-Besitzstand mit dem Vertrag von Amsterdam zu Gemeinschaftsrecht, wobei Irland und Großbritannien bis dato nicht und Dänemark nur teilweise am Schengen-Raum teilnehmen.¹¹⁹ Die Integration des `Schengen-acquis` in die supranationale Ebene vor dem Hintergrund der starken Abwehrhaltung vieler EU-Mitgliedstaaten gegenüber vermeintlich unerwünschter

¹¹⁴ Vgl. EUFIS – Bank für Sozialwirtschaft (o.ZA): EU-Glossar. Dubliner Übereinkommen.

(<http://www.eufis.de/eu-glossar.html?title=Dubliner%20%DCbereinkommen> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

¹¹⁵ Vgl. Roth, Claudia / Holzberger, Mark (2000): Europäischer Flüchtlingsschutz nach dem EU-Sondergipfel in Tampere. In: Kurswechsel. Zeitschrift für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen, Heft 1, S. 3

¹¹⁶ Vgl. ebd.: S. 2

¹¹⁷ Vgl. EUROPOL (2011): Frequently Asked Questions. (<http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=faq> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

¹¹⁸ Vgl. Österreichisches Bundesministerium für Finanzen (2011): Vertrag von Amsterdam.

(https://www.bmf.gv.at/WipoEUInt/EntwicklungderEurop_517/VertragvonAmsterdam/_start.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]; Vgl. Parusel (2010): S. 24

¹¹⁹ Vgl. Europa – Zusammenfassungen der EU-Gesetzgebung (2009): Der Schengen-Raum und die entsprechende Zusammenarbeit.

(http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133020_de.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]); Vgl. Tomei (2001): S. 54ff.

Zuwanderung, die mehr und mehr als Bedrohung wahrgenommen wurde, zog für die damaligen EU-Beitrittskandidatenländer Mittel- und Osteuropas insofern erhebliche Konsequenzen mit sich, da die vollständige Erfüllung dessen zur Voraussetzung für einen EU-Beitritt wurde. Bedeutet die Übernahme von Schengen in das Gemeinschaftsrecht nach und nach die Implementierung der `Vier Grundfreiheiten` innerhalb der EU-Mitgliedsländer, so geht dieses von manchen EU-Staaten als Sicherheitsdefizit verstandene Gemeinschaftsrecht einher mit sicherheitspolitischen `Ausgleichsmaßnahmen`, wie einer einheitlichen Visumpflicht für Nicht-EU-BürgerInnen, der stärkeren und effektiveren Kontrolle der EU-Außengrenze und einer verstärkten Zusammenarbeit und Vernetzung zwischen den Mitgliedstaaten.¹²⁰ Wie aus dem Vertragstext von Amsterdam hervorgeht, sei die Erfüllung der Vorgaben im Bereich der Migrationspolitik unbedingt notwendig, um einen `Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts` (RFSR) zu schaffen:

„Die Ausdehnung der Europäischen Union stellt eine Herausforderung und gleichzeitig eine Chance dar zur Lösung gemeinsamer grenzüberschreitender Probleme im Bereich von Migration und Asyl (...) zwischen der derzeitigen EU und den Ländern Mittel- und Osteuropas. Genauso wie etwaige Schwächen der beitragswilligen Länder in diesen Bereichen eine Bedrohung für die derzeitigen EU-Mitgliedsstaaten darstellen werden, wird auch eine kräftige Entwicklung in den Bereichen Justiz und Inneres in den beitragswilligen Ländern einen positiven Beitrag zu Sicherheit und Freiheit der Bürger in der heutigen EU leisten. Es liegt auch im allgemeinen Interesse, dafür zu sorgen, daß (sic) Maßnahmen in den Bereichen Justiz und Inneres in der gesamten erweiterten EU nach gemeinsamen, hohen Standards durchgeführt werden und dass jeder neu beitretende Staat in der Lage ist, die EU-Anforderungen zu erfüllen.“¹²¹

Das proklamierte Ziel des Vertrages von Amsterdam besteht darin, innerhalb der EU einen RFSR zu schaffen. Nach folgendem Vertragstext spielt dabei vor allem der Bereich der Migrationspolitik eine besonders markante Rolle:

„Die Union setzt sich folgende Ziele: (...) - die Erhaltung und Weiterentwicklung der Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in dem in Verbindung mit geeigneten Maßnahmen in bezug auf die Kontrollen an den Außengrenzen, das Asyl, die Einwanderung sowie die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität der freie Personenverkehr gewährleistet ist;“¹²²

¹²⁰ Vgl. Filzmeier et. al. (2006): S. 268

¹²¹ Europäische Kommission (1997): Agenda 2000, dem Europäischen Parlament vorgelegt von der Europäischen Kommission am 16. Juli 1997 in Straßburg, S. 113.

¹²² Europäische Union (1997): Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, S. 7-8

Der Transfer sensibler nationalstaatlicher Kompetenzen auf die Gemeinschaftsebene stellt hinsichtlich der Souveränitätsansprüche der Mitgliedstaaten eine bemerkenswerte Tatsache dar, da die Beschlussfassung durch Richtlinien, Verordnungen und Entscheidungen nun den EU-Organen oblag und EU-Gemeinschaftsrecht vor nationalem Recht ergeht. Der Kompromiss zwischen der EU und den Regierungen bestand darin, dass die EU-Organe nicht über die ausschließliche Kompetenz im Bereich der EU-Migrationspolitik verfügen. So betraf die Kompetenzabgabe nicht den Bereich der legalen Migration und den der Arbeitsmigration¹²³, da eine Übergangsphase von fünf Jahren vertraglich festgeschrieben wurde, in welcher der Rat der Innen- und JustizministerInnen nur einstimmig Beschlüsse fassen konnte, wodurch das Prinzip der Konsensfindung vorerst nicht abgelöst wurde¹²⁴ und die EU-Kommission erst nach dieser fünfjährigen Übergangsfrist das ausschließliche Initiativmonopol erhalten sollte.¹²⁵

3. 2. 2. Der (Reform-)Vertrag von Lissabon

Die jüngste vertragsrechtliche Ausgestaltung der EU kam durch den Vertrag von Lissabon (auch als EU-Reformvertrag bezeichnet) zustande. Der Vertrag wurde am 13. Dezember 2007 von allen Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten der EU unterzeichnet und trat schließlich am 1. Dezember 2009 in Kraft. Durch diesen wurde der Vertrag über die Europäische Union (EUV) überarbeitet und der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) umbenannt.¹²⁶ Der EU-Reformvertrag kann als Konsequenz aus den Überlegungen der Staats- und Regierungschefs der EU gesehen werden, die EU mit ihren nunmehr 27 Mitgliedsstaaten im 21. Jahrhundert handlungsfähiger, transparenter, effizienter und demokratischer zu gestalten.¹²⁷ In Bezug auf die Schaffung eines RFSR wird im AEUV festgehalten, dass dieser Bereich der geteilten Zuständigkeit der EU und der Mitgliedsstaaten unterliegt, jedoch der *„Europäische Rat (...) die strategischen Leitlinien für die gesetzgeberische und operative Programmplanung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“*¹²⁸ festlegt, wobei

¹²³ Vgl. Parusel (2010): S. 24

¹²⁴ Vgl. Tomei (2001): S. 57

¹²⁵ Vgl. ebd.: S. 66f.

¹²⁶ Vgl. Österreichisches Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (o.ZA): Der EU-Reformvertrag. Warum braucht Europa einen „Reformvertrag“?

(<http://www.bmeia.gv.at/aussenministerium/aussenpolitik/eu-reformvertrag.html> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

¹²⁷ Vgl. Auswärtiges Amt (2009): Aussen- und Europapolitik. Vertrag von Lissabon. (http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Europa/LissabonVertrag/Reformvertrag_node.html ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

¹²⁸ Amtsblatt der Europäischen Union (2010 / C 83): Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, S. 74

dabei „nicht die Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit“¹²⁹ berührt werde. Darüber hinaus wird sichergestellt, dass die EU unter Beachtung verschiedener Rechtsordnungen und Traditionen der Mitgliedstaaten eine gemeinsame Politik im Bereich Einwanderung, Asyl und Außengrenzkontrolle anstrebt, ohne dabei das Recht der Mitgliedstaaten zu berühren bzw. zu bestimmen, wie viele Personen aus Drittländern in das jeweilige Mitgliedsland zur Ausübung einer selbstständigen oder unselbstständigen Tätigkeit einreisen dürfen.¹³⁰ Im Bereich `Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung`, welcher im EU-Reformvertrag dem Bereich RFSR innewohnt, wird dabei ausdrücklich darauf verwiesen, dass das Europäische Parlament (EP) und der Rat der Europäischen Union (Ministerrat) nach ordentlichem Gesetzgebungsverfahren Maßnahmen erlassen können, welche ebendiese Bereiche betreffen und der Entwicklung einer gemeinsamen Einwanderungs-, Asyl und Grenzkontrollpolitik entgegenkommen. Sie handeln dabei auf Vorschlag der EK. Ebenso wird innerhalb dieses Politikbereiches die Partnerschaft und Zusammenarbeit mit Drittländern zur effizienten Politikgestaltung als überaus wichtig erachtet.¹³¹

3. 3. Theoretische Erklärungsmuster zur `Europäisierung` des Politikbereiches der Migrationspolitik auf `supranationaler Ebene`

Die `Europäisierung` im Bereich der Migrationspolitik ist ein äußerst komplexes Politikfeld. Diese kann als Konsequenz aus den veränderten Rahmenbedingungen nach dem Ende des 2. Weltkrieges gesehen werden. Wichtig ist dabei, dass das Phänomen der Einwanderung nach Europa sehr unterschiedliche Formen annimmt. Darüber hinaus gestaltet sich auch die Interessenskonstellation der einzelnen EU-Länder in Bezug auf spezifische Einwanderungsformen als sehr unterschiedlich und uneinheitlich. Gleich ist ihnen jedoch allen die Erfahrung mit unterschiedlichen Formen der Zuwanderung, welche von den Regierungen der 80er und 90er Jahre als quantitativ zu hoch erachtet wurden.¹³² Diese Gemeinsamkeiten innerhalb des Raumes Europa stellen für Parusel ausreichend `Interdependenzen` für die Entwicklung einer gemeinsamen EU-Migrationspolitik dar.¹³³ Mit dieser theoretischen Annahme geht einher, dass gemeinsame Maßnahmen im Bereich der Migrationspolitik nationalstaatliches Handeln beschränken und daher eine weitere

¹²⁹ Ebd.: S. 74

¹³⁰ Vgl. ebd.: S. 75ff.

¹³¹ Vgl. ebd.: S. 73ff.

¹³² Vgl. Parusel (2010): S. 21

¹³³ Vgl. ebd.: S. 21

gemeinsame Kooperation zwangsläufig hervorgerufen wird.¹³⁴ Diese theoretischen Überlegungen drücken sich auch in `funktionalistischen` und `neo-funktionalistischen Ansätzen`¹³⁵ aus:

„Ihnen zufolge kann die Migrationspolitik als ein „spill-over-Effekt“, als zwingende Konsequenz aus anderen Bereichen der EU-Zusammenarbeit, betrachtet werden (...). Freizügigkeit und die Schaffung eines Raums ohne Binnengrenzen können bedeuten, dass die Fähigkeit der einzelnen Staaten, Migrationsbewegungen über ihre nationalen Grenzen hinweg zu steuern und zu kontrollieren, abnimmt und durch die Entwicklung einer staatenübergreifenden, europäischen Politik kompensiert werden muss (...).“¹³⁶

Demgegenüber entwerfen Maurer und Parkes die Theorie, dass es deshalb zur `Europäisierung`, da die nationalen Regierungen darin eine Möglichkeit zur Erweiterung ihres Handlungsspielraumes sahen.¹³⁷ Geddes verwendet dafür den Begriff „*Escape to Europe*“¹³⁸.

Nach der Theorie von Guiraudon „*suchen sich politische Akteure für die Verwirklichung eines Interesses den Ort der Entscheidungsfindung heraus, an dem sie meinen, ihre Interessen am besten und leichtesten durchsetzen zu können – in diesem Fall die EU-Ebene.*“¹³⁹

Demgegenüber stellt Tomei die These auf, dass sich eine migrationspolitische Kooperation schon alleine aus dem Grund ergebe, da internationale Migration ein transnationaler Prozess sei, „*und daher ein Staat, der Wanderungsbewegungen steuern möchte, zwangsläufig in Positionen anderer Staaten eingreift, sei es der Nachbarstaaten, der Herkunftsstaaten der Migranten (sic) (...).*“¹⁴⁰ Diese These, innerhalb welcher das internationale Migrationsgeschehen quasi automatisch eine politische Verhandlungsebene zwischen Staaten, Herkunfts-, Transit und Zielländern hervorruft, wird auch von Geddes vertreten.¹⁴¹

¹³⁴ Vgl. Tomei (2001): S. 43

¹³⁵ `Funktionalismus` und `Neo-Funktionalismus` werden im Wissenschaftsbereich der internationalen Beziehungen als Ansätze bezeichnet, welche die supranationale Kooperation zwischen Staaten thematisieren und deren Erklärungsansätze nationalstaatliches Handeln relativieren. (Vgl. Waschkuhn, Arno (2004): Funktion/Funktionalismus. In: Dieter Nohlen / Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien Methoden Begriffe. (2. Auflage). (Band 1). München: Verlag C.H.Beck, S. 258f.

¹³⁶ Parusel (2010): S. 26

¹³⁷ Vgl. Maurer, Andreas / Parkes, Roderick (2006): A Diagnosis of Policy Prescription in EU Asylum Policy. In: IMIS-Beiträge (Hrsg.): Migration, Staat und Politik, Heft 32. (<http://www.imis.uni-osnabrueck.de/pdf/files/imis32.pdf>; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 93ff.

¹³⁸ Geddes (2003). Zit. n. Parusel (2010): S. 27

¹³⁹ Guiraudon, Virginie (2001): De-nationalizing Control. Analyzing State Responses to Constraints on Migration Control. In: Virginie Guiraudon / Christian Joppke (Hrsg.): Controlling a new Migration World. London/New York: Routledge. Zit. n. Parusel (2010): S. 27

¹⁴⁰ Tomei (2001): S. 43

¹⁴¹ Vgl. Geddes, Andrew (2002): The EU Migration Regime`s Effects on European Welfare States. In: Sandra Lavenex / Emek Ucarer (Hrsg.): Migration and the Externalities of European Integration. Lanham: Lexington Books, S. 202

3. 4. Überblick: Darstellung zeitgenössischer EU-Migrationspolitik

3. 4. 1. Migration als `Querschnittsmaterie`

Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde die Basis für die `Europäisierung` der EU-Migrationspolitik gelegt. Eine fortschreitende `Europäisierung` in den Bereichen Kontrollen an den Außengrenzen, Asyl, Einwanderung sowie die Verhütung und Bekämpfung von grenzüberschreitenden Kriminalität wurde darin als wesentlicher Faktor für das Ziel ausgegeben, innerhalb der EU einen RFSR zu schaffen. In den Mehrjahresprogrammen von Tampere, Den Haag und Stockholm wurden die zentralen Leitlinien für das Erreichen dieses Zieles von den Staats- und Regierungschefs der EU im Europäischen Rat (ER) vorgegeben. Die groß angelegten Ziele der Mehrjahresprogramme, wie die Entwicklung eines `ausgewogenen Konzepts zur Steuerung der Migrationsströme`, welches Maßnahmen im Bereich der Verhinderung irregulärer Zuwanderung und legaler Zuwanderung vorsieht, der `integrierte Schutz an den Außengrenzen der EU`, die Schaffung eines gemeinsamen EU-Asylsystems und die `Maximierung der positiven Auswirkungen der Einwanderung`¹⁴², machen deutlich, dass der Bereich der Migrationspolitik auf EU-Ebene vor allem eines geworden ist: Eine Querschnittsmaterie.

Wie in den Kapiteln bezüglich der ENP der EU dargestellt werden wird, spiegeln sich migrationspezifische Interessen stark in den bilateralen Beziehungen der EU zu Drittländern, also im Rahmen der Außen- und Entwicklungspolitik, wider. Wie in den vorangegangenen Kapiteln dargestellt wurde, ist der Bereich der Migrationspolitik zu einem wichtigen Bestandteil der EU-Innenpolitik auf Gemeinschaftsebene mutiert. Hinsichtlich der Verschmelzung der Begriffe Migration und Sicherheit spielen in Bezug auf das Thema Migration vor allem auch sicherheitspolitische Überlegungen eine bedeutende Rolle. Zusätzlich können migrationspolitische Überlegungen, vor dem Hintergrund der Überalterung der europäischen Gesellschaft, niedrigen Geburtenraten, dem damit einhergehenden Rückgang des Bevölkerungsanteils im erwerbsfähigen Alter, sowie den daraus entstehenden Konsequenzen für den Wirtschaftsstandort Europa und die Beschäftigungs- und

¹⁴² Vgl. Europa – Zusammenfassungen der EU-Gesetzgebung (2009): Das Haager Programm: 10 Prioritäten für die nächsten fünf Jahre. (http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/116002_de.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

Sozialpolitik¹⁴³, nicht getrennt von ökonomischen, sozio-ökonomischen und sozialstaatlichen Überlegungen gesehen werden. Die EK unterstreicht diesbezüglich das `Bedarfsszenario` an qualifizierten wie auch weniger qualifizierten WirtschaftsmigrantInnen in spezifischen Sektoren des Wirtschaftsstandortes EU.¹⁴⁴ Vor allem der ehemalige EU-Justizkommissar Franco Frattini löste eine EU-weite Debatte über benötigte `qualifizierte WirtschaftsmigrantInnen` aus. Seiner Meinung nach würden zu wenig `qualifizierte` MigrantInnen in die EU kommen, worunter vor allem der Wirtschaftsstandort Europa leide. Hier gelte es, gegenüber anderen Einwanderungsländern wie Kanada, der USA und Australien aufzuholen, welche sich verstärkt um `benötigte` MigrantInnen bemühen würden. Er bemängelte, dass lediglich 5% der ZuwandererInnen Facharbeitskräfte seien. Demgegenüber stünden 85% `ungelernte` MigrantInnen, wodurch die EU anderen `entwickelten` Ländern nachhinken würde.¹⁴⁵ Diese Entwicklungen, die Schließung von Kanälen für `unerwünschte` Zuwanderung, bei gleichzeitiger Öffnung für `benötigte` bzw. `erwünschte` Formen dieser, sind sinnbildlich für den vorgestellten Begriff des `Migrationsmanagements` und dessen selektiven Charakter.

3. 4. 2. Zentrale Wesenszüge gegenwärtiger EU-Migrationspolitik

Die zentralen Wesenszüge der gegenwärtigen EU-Migrationspolitik sind das Ergebnis spezifischer Interessen und Gestaltungsmöglichkeiten der EU-Mitgliedstaaten einerseits und der EU-Organen andererseits. Im Bereich der legalen Zuwanderung und Arbeitsmigration hat die EK im Rahmen des Haager Programms die Mitteilung über den `strategischen Plan zur legalen Zuwanderung` vorgelegt. Darin formuliert diese die Notwendigkeit von Zuwanderung in verschiedenen Bereichen europäischer Wirtschaftssektoren.¹⁴⁶ Die Durchsetzung der Interessen der EK gestaltet sich in diesem Bereich als besonders schwerfällig, da sich viele Mitgliedstaaten das Recht einbehalten wollen, zu bestimmen, in welchen Sektoren ArbeitsmigrantInnen aus Drittstaaten notwendig sind und wie viele. Die Vorschläge, welche die EK in diesem Bereich bringt, scheitern zumeist an der Uneinigkeit und abwehrenden Haltung der Innen- und JustizministerInnen im Ministerrat der EU.¹⁴⁷ Von einer `Europäisierung` kann hier also weniger die Rede sein. Nichts desto trotz bleibt die Nachfrage

¹⁴³ Vgl. KOM (2005) 669 endgültig: Mitteilung der Kommission. Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung. Brüssel, 21.12.2005. (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005_0669de01.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 4ff.

¹⁴⁴ Vgl. ebd.: S. 4f.

¹⁴⁵ Vgl. Seils, Christoph (2007): Macht Europa das Tor auf? In: Die Zeit Online. Veröffentlicht am 14.9.2007. (<http://www.zeit.de/online/2007/38/europa-blue-card-einwanderung?page=1> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

¹⁴⁶ Vgl. KOM (2005) 669 endgültig: S. 4ff.

¹⁴⁷ Vgl. Parusel (2010): S. 141

nach billiger, ausländischer Arbeitskraft in vielen Wirtschaftssektoren der EU-Länder bestehen. Das Ausbleiben legaler Möglichkeiten der Zuwanderung und Beschäftigung führt nicht selten zu einem Abdriften der MigrantInnen in Sphären außerhalb der regulären Ökonomie und Gesellschaft. Illegalisierung, Prekarisierung und Ausbeutung der migrantischen Arbeitskraft bleiben damit unbestritten weit verbreitete Phänomene innerhalb der EU.¹⁴⁸

Verläuft die `Europäisierung` aufgrund der Interessensvielfalt und Autonomieansprüche im Bereich der legalen Zuwanderung sehr zäh, so kann davon im Bereich der Verhinderung unerwünschter Zuwanderung nicht die Rede sein. Besonders in den bereits erwähnten 2. und 3. Genesungsphasen der EU-Migrationspolitik wurde deutlich, dass die damaligen EG/EU-Mitgliedstaaten nach Möglichkeiten trachteten, unerwünschte Zuwanderung in Form von irregulärer Zuwanderung, starkem Familiennachzug, steigender Asyl- und Fluchtmigration in den 90er Jahren einzudämmen. Damit konnte sich eine Politik vollziehen, deren primäres Ziel die Abschottung war und unerwünschte Migration als politische, ökonomische und wohlfahrtsstaatliche Bedrohung bzw. im Zuge des `erweiterten Sicherheitsbegriffs` als `soft security issue`, also als externe Bedrohung für die wirtschaftliche und politische Stabilität und den eigenen Lebensraum wahrnahm.¹⁴⁹ Huysmans sprach in diesem Zusammenhang bereits 1995 von einer Tendenz der „*securisation of migration*“.¹⁵⁰ Diese reale und diskursive Abwehrhaltung des Westens und damit zusammenhängende Subsumption von `unerwünschten` Formen der Migration als (erweitertes) innerstaatliches Sicherheitsrisiko erhielt schließlich durch 9/11, Phänomene der grenzüberschreitenden Kriminalität, wie das Schlepper- und Schmugglerwesen, steigende Schätzungen in Bezug auf die irreguläre Zuwanderung in die EU¹⁵¹ und vor allem die Flüchtlingsbewegungen und –tragödien im Mittelmeerraum, welche nicht selten von der Politik und der medialen Öffentlichkeit als `Exodus` des gesamten afrikanischen Kontinents nach Europa hochstilisiert wurden, neuen Nährboden. In Bezug auf die Flüchtlings- und Asylpolitik wird seit dem Inkrafttreten des Dubliner Abkommens 1997 und der Dublin-II-Verordnung 2003 versucht, die Zuständigkeit des jeweiligen EU-Landes für den jeweiligen Asylantrag festzulegen, die Fristen und

¹⁴⁸ Vgl. Schwenken (2006): S. 90

¹⁴⁹ Vgl. Rausch (2004): S. 852f.

¹⁵⁰ Huysmans, Jeff (1995): Migrants as a Security Problem. Dangers of `Securitizing` societal Issues. In: Robert Miles / Dietrich Tränhardt (Hrsg.): Migration and European Integration. London: Fairleigh Dickinson University Press. Zit. n. Parusel (2010): S. 28

¹⁵¹ Vgl. Nuscheler (2004): S. 22ff.

Verfahren für Asylanträge zu harmonisieren und Mehrfachanträge zu verhindern.¹⁵² Damit dient die Dublin-II-Verordnung auch der Verhinderung von `Asylmissbrauch`. Mit der Errichtung eines Europäischen Flüchtlingsfonds (EFF) wurde ein Instrument geschaffen, welches die Mitgliedstaaten finanziell entlasten sollte, die im Vergleich zu anderen mit deutlich mehr Asyl- und FluchtmigrantInnen konfrontiert sind. Primär handelt es sich dabei um Staaten an der EU-Außengrenze.¹⁵³ Hinsichtlich der rechtlichen Angleichung wurden vier Richtlinien angenommen:

„In einer ersten Phase von 1999-2004 wurden die rechtlichen Rahmenbedingungen insbesondere durch gemeinsame Mindeststandards im Hinblick auf den vorübergehenden Schutz für Flüchtlinge, die Aufnahmebedingungen, die Aufnahmevoraussetzungen (Qualifikationsrichtlinie) und das Verfahren harmonisiert.“¹⁵⁴

Ziel dieser rechtlichen Angleichung ist zum einen, Unterschiede in der Anerkennung und den Verfahren auszutarieren, um zu vermeiden, dass ein Land `attraktiver` für Asylbewerber und Flüchtlinge sein könnte als ein anderes, und zum anderen, dass die jeweiligen AntragsstellerInnen gewisse `Mindeststandards` und damit auch ein gewisses Maß an einheitlichen Rechten genießen können. Mit den Londoner Beschlüssen wurden zudem durch das `Konzept sicherer Herkunftsländer`, das `Konzept sichere Drittstaaten` und bilaterale Rückübernahmeabkommen Möglichkeiten für EU-Mitgliedstaaten entwickelt, eine restriktivere Asyl- und Flüchtlingspolitik zu entwickeln.¹⁵⁵ Dass sich die Asyl- und Flüchtlingspolitik jedoch nach wie vor als uneinheitlich darstellt und die `Europäisierung` bis dato lediglich als kleinster gemeinsamer Nenner bewertet werden kann, äußert sich erstens darin, dass sich die Mitgliedstaaten gegen Maßnahmen und Bestimmungen, welche sich auf die Möglichkeit für den Zugang zu den Arbeitsmärkten und Sozialsystemen konzentrieren, nicht einigen können, und zweitens die Anerkennungsquoten zwischen den Mitgliedstaaten sich nach wie vor erheblich unterscheiden.¹⁵⁶ Die restriktive Haltung einiger EU-Mitgliedsländer gegen `unerwünschte` Asylumigration und die Lücken im System von Dublin-II manifestierten sich erst kürzlich darin, dass Österreich - obwohl der österreichische

¹⁵² Vgl. Europa – Zusammenfassungen der EU-Gesetzgebung (2009): „Dublin-II-Verordnung“ (http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133153_de.htm); [Letzter Zugriff: 11.3.2011]

¹⁵³ Vgl. Müller-Graf, Peter Christian / Kainer, Friedeman (2008): Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik. In: Werner Weidenfeld / Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2007. Baden-Baden: Nomos, S. 115; Vgl. Parusel (2010): S. 97; Vgl. Bendel, Petra (2009): Europäische Migrationspolitik. Bestandsaufnahme und Trends. In: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Expertisen und Dokumentationen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, S. 7

¹⁵⁴ Müller-Graf / Kainer (2008): S. 115

¹⁵⁵ Siehe Punkt 2. 2.

¹⁵⁶ Vgl. Bendel (2009): S. 7

Verfassungsgerichtshof schon die Abschiebung einer afghanischen Familie in die völlig überfüllten Aufnahmelager Griechenlands als verfassungswidrig erklärte und das UN-Flüchtlingshochkommissariat (UNHCR) die Situation in diesen als lebensgefährlich beurteilte - weiterhin Abschiebungen nach Griechenland durchführte.¹⁵⁷ Die überlasteten Kapazitäten und inhumane Situationen in den Aufnahmelagern wurden nicht als Anlass gesehen durch Dublin-II geregelte Rücküberweisungen nach Griechenland auszusetzen. Andere EU-Mitglieder, unter anderem Großbritannien, Niederlande und Dänemark, setzten die Abschiebungen nach Griechenland aus.¹⁵⁸

Der Fokus auf die Verhinderung irregulärer Einwanderung und der Schutz der EU-Außengrenze stellen weitere Wesenszüge zeitgenössischer `Europäisierung` im Bereich der Migrationspolitik dar. Beinahe in jedem EU-Dokument, welches den Bereich der Migrationspolitik betrifft, wird die Wichtigkeit der Verhinderung irregulärer Einwanderung betont. Die großflächige Einigkeit zwischen den EU-Organen und den EU-Mitgliedstaaten in diesem Bereich sorgt für eine breite Legitimationsgrundlage und führt dazu, dass diese von einer starken Dynamik geprägt ist und als `Kernstück` der EU-Migrationspolitik betrachtet werden kann.¹⁵⁹ Mit der Einrichtung von Datenbanken wie FADO, deren Ziel es ist, gefälschte Dokumente zu speichern, Informationen zu Fälschungen und Sicherheitstechniken bereitzustellen, um so gegen irreguläre Einwanderung und organisierte Kriminalität vorgehen zu können¹⁶⁰, der EURODAC-Datenbank¹⁶¹, dem Schengener Informationssystem (SIS), welches es Grenzpolizisten und Justizbehörden ermöglicht, sich EU-weit Informationen zu Personen einzuholen, oder dem Visa-Informationssystem (VIS), welches durch eine Verordnung im Jahr 2008 eingerichtet wurde und Informationen zu Visaanträgen bereitstellt, Mehrfach-Anträge verhindern will, wie auch Personen identifiziert, welche für einen Aufenthalt in der EU nicht berechtigt sind¹⁶², schafft die EU einen quer durch die Mitgliedstaaten vernetzten Raum, welcher erleichterte Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit zwischen den Justiz- und Grenzbehörden einzelner Nationalstaaten

¹⁵⁷ Vgl. APA (2010): Asyl: VfGH stoppt Abschiebung nach Griechenland. In: Die Presse. Veröffentlicht am 27.10.2010. (http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/605355/Asyl_VfGH-stoppt-Abschiebung-nach-Griechenland ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

¹⁵⁸ Vgl. ebd.

¹⁵⁹ Vgl. Müller-Graf / Kainer (2008): S. 117

¹⁶⁰ Vgl. Europa – Zusammenfassungen der EU-Gesetzgebung (2007): Bildspeicherungssystem FADO. (http://europa.eu/legislation_summaries/other/l33075_de.htm ; [Letzter Zugriff: 11. 3. 2011])

¹⁶¹ Siehe Seite 38

¹⁶² Vgl. Europa – Zusammenfassungen der EU-Gesetzgebung (2009): VIS-Verordnung. (http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114517_de.htm ; [Letzter Zugriff: 11. 3. 2011])

bereitstellt. So erweitern sich zunehmend die EU-internen Handlungsspielräume in der Vorgangsweise gegenüber irregulärer Zuwanderung und organisierter Kriminalität. Ferner sieht die EK Maßnahmen vor einen harmonisierten Strafvollzug gegenüber Schleusern, Schleppern, Beförderungsunternehmen und ArbeitgeberInnen von irregulären MigrantInnen zu schaffen. Darüber hinaus sollten Informationskampagnen in Herkunftsländern eine präventive Maßnahme dafür darstellen, potentielle MigrantInnen vor den Risiken und Gefahren einer irregulären Einwanderung nach Europa zu warnen.¹⁶³ Abgerundet wird diese Vorgehensweise von den Schengen-Vorgaben zur verstärkten personellen und technischen Kontrolle und Befestigung der EU-Außengrenzen und der durch eine Verordnung aus dem Jahr 2004 geschaffenen Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen (FRONTEX)¹⁶⁴, welche mit dem Ziel eingerichtet wurde, „*to enhance external border security by coordinating the operational cooperation of EU Member States, Schengen Associated Countries and other partners.*“¹⁶⁵

Innerhalb der gegenwärtigen EU-Migrationspolitik sind mit Ausnahme der legalen Zuwanderung und der legalen Arbeitsmigration von Personen aus Drittländern wesentliche Kompetenzbereiche der EU-Mitgliedstaaten auf die supranationale EU-Gemeinschaftsebene gehievt worden. Besonders die Verhinderung unerwünschter Zuwanderung ist dabei von einer starken `Europäisierungsdynamik` geprägt. Im Rahmen des `erweiterten Sicherheitsbegriffs` wird unerwünschte Migration aus Drittländern nach wie vor als Bedrohung und Sicherheitsrisiko verstanden. Gleichzeitig wird vor allem von der EK die Notwendigkeit von Zuwanderung aus wirtschaftlichen und wohlfahrtsstaatlichen Gründen immer wieder betont und damit ein effektives `Migrationsmanagement` aus EU-Perspektive eingefordert. Wie anhand des folgenden Abschnitts der Arbeit verdeutlicht wird, haben sich migrationspezifische Interessen der EU auch auf außen- und entwicklungspolitischer Ebene festgesetzt. Im Folgenden wird dies anhand der ENP der EU und ferner am Beispiel der ENP mit der Ukraine dargestellt.

¹⁶³ Vgl. Parusel (2010): S. 118

¹⁶⁴ Siehe Punkt 6. 3. 4.

¹⁶⁵ FRONTEX (o.ZA): Origin. (http://www.frontex.europa.eu/origin_and_tasks/origin ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

4. Die Europäische Nachbarschaftspolitik der EU

4. 1. Strategischer Überbau – Die Rolle von Drittländern hinsichtlich des Ziels der Schaffung eines `Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts` (RFSR) - Migrationspolitische Aspekte und Handlungsanleitungen

Die Schaffung eines RFSR wurde mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam zur Kernpriorität der EU. Mit dem Sondergipfel der EU Staats- und Regierungschefs von Tampere 1999 wurden die zentralen strategischen Leitlinien dafür festgesetzt. Mit dem Nachfolgeprogramm von Den Haag, welches kurz nach Annahme des Strategiepapiers zur ENP Ende des Jahres 2004 von den EU Staats- und Regierungschefs angenommen wurde, wurden weitere Leitlinien zur Schaffung des RFSR proklamiert. Werden migrationspolitische Zielsetzungen (`Ausgewogenes Konzept zur Steuerung der Migrationsströme`, `Integrierter Schutz an den Außengrenzen der Union`, `Gemeinsames Asylverfahren`, `Maximierung der positiven Auswirkungen der Einwanderung`)¹⁶⁶ in den Programmen als wesentliche Indikatoren für den RFSR ausgegeben, so wird darin angemerkt, dass die effektive und kontrollierte Steuerung der `Migrationsströme` nur durch eine stärkere und intensivere Zusammenarbeit mit Drittländern, gemeint sind hier besonders die wichtigen Herkunfts- und Transitländer von MigrantInnen, erreicht werden kann.¹⁶⁷ Hinsichtlich dessen werden die EK und der EU-Ministerrat eindringlich vom ER aufgefordert, die „Zuwanderungsproblematik in das Geflecht bestehender und zukünftiger Beziehungen zu Drittländern“¹⁶⁸ zu integrieren und aufgrund der grenzüberschreitenden und damit `interdependenten` Dynamik der unterschiedlichen grenzüberschreitenden Wanderungsprozesse

„Drittländer partnerschaftlich und gegebenenfalls unter Verwendung vorhandener Gemeinschaftsmittel zu unterstützen, um ihre Fähigkeit zur Regulierung von Wanderungsbewegungen und zum Schutz von Flüchtlingen zu verbessern, illegale Zuwanderung zu verhindern und zu bekämpfen, über legale Zuwanderungsmöglichkeiten zu informieren, Flüchtlingsproblemen durch besseren Zugang zu dauerhaften Lösungen zu begegnen, Grenzschutzkapazitäten aufzubauen,

¹⁶⁶ Europa – Zusammenfassungen der EU-Gesetzgebung (2009): Das Haager Programm: 10 Prioritäten für die nächsten fünf Jahre. (http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/116002_de.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

¹⁶⁷ Vgl. ebd.

¹⁶⁸ Amtsblatt der Europäischen Union – Rat (2005/C 53): Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:DE:PDF> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 5

die Dokumentensicherheit zu verbessern sowie die Rückkehrproblematik anzugehen.“¹⁶⁹

Die Integration und strategische Festsetzung migrationspolitischer Interessen in den Bereich der Beziehungen zu Drittländern, geht besonders auch aus den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Sevilla aus dem Jahr 2002 hervor:

„(...)an integrated, comprehensive and balanced approach to tackling the root causes of illegal immigration must remain the European Union’s constant long-term objective. With this in mind, the European Council points out that closer economic cooperation, trade expansion, development assistance and conflict prevention are all means of promoting economic prosperity in the countries concerned and thereby reducing the underlying causes of migration flows. The European Council urges that any future cooperation, association or equivalent agreement which the European Union or the European Community concludes with any country should include a clause on joint management of migration flows and on compulsory readmission in the event of illegal immigration.“¹⁷⁰

Besonders aussagekräftig ist folgender Konsens der damaligen EU-Staats- und Regierungschefs, dass mangelnde und `ungenügende` Kooperation von Drittländern in Bezug auf migrationsspezifische Belange, vor allem bei der Verhinderung irregulärer Zuwanderung, Auswirkungen auf die Gesamtbeziehungen zwischen diesen und der EU haben sollten und engere zwischenstaatliche Beziehungen davon nicht unbeeinflusst bleiben würden.¹⁷¹ Diese offensive Rhetorik ist in dieser Form zwar nicht im Programm von Den Haag vorzufinden, die Wichtigkeit der Integration der migrationspolitischer Interessen in die Beziehungen zu Drittländern und die entwicklungspolitische Praxis der EU, findet jedoch deutlichen Ausdruck.¹⁷² Im Zuge seiner Richtlinienkompetenz hat der ER mit den Programmen von Tampere und Den Haag der EK und dem EU-Ministerrat entscheidende strategische Impulse und Handlungsanleitungen für die Entwicklung eines RFSR in Bezug auf die Migrationsproblematik und die Verankerung dieser in den außenpolitischen Beziehungen der EU geliefert. Indem das *„Bestehen einer internen Politik als wichtigster Parameter für die Begründung einer externen Maßnahme“*¹⁷³ als zentrale Leitlinie für außenpolitische Maßnahmen der EU-Organen proklamiert wird und die Gemeinschaft durch den Vertrag von Amsterdam auf supranationaler Ebene Kompetenzen, z.B. im Bereich der Rückübernahme,

¹⁶⁹ Ebd.: S. 5.

¹⁷⁰ Sevilla European Council (2002): Presidency Conclusions. Brüssel, 24. Oktober 2002.

(http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/72638.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 10

¹⁷¹ Vgl. ebd.: S. 11

¹⁷² Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union – Rat (2005/C 53): S. 5

¹⁷³ Ebd.: S. 14

dazu erhalten hat¹⁷⁴, sollten die Herkunfts- und Transitländer erstens in den Prozess zur Schaffung eines RFSR partnerschaftlich eingebunden werden und zweitens aus EU-Perspektive zur entscheidenden Determinante und externen unabhängigen Variable für die Erreichung der Zielsetzungen der EU werden. Stellten die Londoner Beschlüsse noch unverbindliche Vorschläge für die einzelnen EU-Mitgliedstaaten dar, den `Migrationsdruck` abzufedern, so konnten sich die einzelnen Staats- und Regierungschefs in den Programmen von Tampere und Den Haag schließlich auf eine gemeinsame Linie hinsichtlich migrationspolitischer Belange in den Beziehungen zu Drittstaaten einigen. Bedeutend für die übergeordnete strategische Ausrichtung ist auch die Mitteilung der EK über `Eine Strategie für die Außendimension des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts` aus dem Jahr 2005, welche als Antwort dieser auf die Leitliniensetzung des ER von Tampere und Den Haag angesehen werden kann. Die Synergie von Migration und Sicherheit drückt sich darin folgendermaßen aus: *„Im Interesse der inneren Sicherheit der EU müssen die Werte, auf denen der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts fußt, in andere Länder getragen werden.“*¹⁷⁵ Damit spricht sich die EK dafür aus, dass die Themenbereiche `Migration, Asyl und Grenzverwaltung` ein integraler Bestandteil der Beziehungen der EU zu Drittstaaten sein müssen.¹⁷⁶

4. 2. Die Verortung der ENP im politischen System der EU – Die ENP innerhalb der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU

Die Mitteilung der EK `Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn` aus dem Jahr 2003 und das im Mai 2004 vom EU-Ministerrat für Außenbeziehungen (RAA) einstimmig beschlossene Strategiepapier der EK zur ENP, legten den Grundstein für die Implementierung des neuen außenpolitischen Konzepts der EU: Der ENP. Diese ist ein wesentlicher Bestandteil bzw. ein

¹⁷⁴ Vgl. Europäisches Parlament (1999): Tampere Europäischer Rat 15. und 16. Oktober 1999. Schlussfolgerungen des Rates. (http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

¹⁷⁵ KOM (2005) 491 endgültig: Mitteilung der Kommission. Eine Strategie für die Aussendimension des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Brüssel, 12.10.2005. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0491:FIN:DE:PDF> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 3

¹⁷⁶ Vgl. ebd.: S. 6f.; Vgl. Trauner, Florian (2011): The Internal-External Security Nexus. More Coherence under Lisbon? In: European Union Institute for Security Studies (Hrsg.): Occasional Paper, Nr. 89. (http://www.iss.europa.eu/uploads/media/op89_The_internal-external_security_nexus.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 12ff.

spezifisches Konzept der GASP der EU¹⁷⁷ und damit ein Produkt aus dem EU-Integrationsprozess einerseits und den sich verändernden politischen Rahmenbedingungen in und um Europa andererseits. Wie die ENP ist auch die GASP selbst noch ein relativ junger Bestandteil des politischen Systems der EU. Anfängliche Versuche der Einrichtung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) und einer Europäischen Politischen Union (EPU) in den 50er und 60er Jahren scheiterten. Nach Angaben der EK kam es zur Zeit der damaligen Länder des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) erstens durch den Abbau interner Handelshemmnisse und die damit einhergehende Notwendigkeit einer gemeinsamen (außenwirtschaftlichen) Linie gegenüber Drittländern und zweitens durch die koloniale Vergangenheit der EWR-Länder zur Einrichtung des ersten gemeinsamen außenpolitischen Bereichs – der gemeinsamen Außenhandelspolitik.¹⁷⁸ Zu einer weiteren, wenn auch losen und informellen, außenpolitischen Kooperation zwischen den damaligen Mitgliedstaaten der EG kam es im Zuge der Einigung zur Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) im Jahr 1970.¹⁷⁹ Die EPZ wurde mit dem Inkrafttreten der EEA in das damalig bestehende politische Gefüge der EG integriert, wodurch eine erste formale Basis für das Entstehen einer außenpolitischen Zusammenarbeit zwischen den EG-Ländern gelegt wurde.¹⁸⁰ Der gemeinsame Wille zu einer verstärkten (außen-)politischen Zusammenarbeit multiplizierte sich nach Köhne auf EG-Ebene vor dem Hintergrund sich verändernder globaler Rahmenbedingungen (Zusammenbruch der Sowjetunion, Globalisierung, etc.) und dem fortschreitenden Integrationsprozess der EG selbst, wodurch auch die internationale Bedeutung der EG und die Anforderungen an diese als internationale Akteurin wuchsen.¹⁸¹ Mit dem Vertrag von Maastricht wurde die GASP in die 2. Säule des politischen Systems der EU integriert und damit die Entwicklung einer außen- und sicherheitspolitischen Ebene innerhalb der EU initiiert.

¹⁷⁷ Vgl. Lynch, Dov (2006): Die Europäische Nachbarschaftspolitik und die GASP. Ergänzung, Kohärenz, Duplizierung? In: Martin Koopmann / Christian Lequesne (Hrsg.): Partner oder Beitrittskandidaten? Die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union auf dem Prüfstand. Baden-Baden: Nomos, S. 146 (Dieser Text wurde im Buch vom Französischen ins Englische übersetzt. Übersetzung: Morel, Lena)

¹⁷⁸ Vgl. Europäische Gemeinschaften (2007): Die EU in der Welt. Die Außenpolitik der Europäischen Union. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaft, S. 5

¹⁷⁹ Vgl. Köhne, Anja (o.ZA): Die Außen- und Sicherheitspolitik der EU. Globaler Vorreiter eines erweiterten Sicherheitsbegriffs? In: Worldwatch Institute (Hrsg.): Zur Lage der Welt 2005. Globale Sicherheit neu denken. O.OA: Westfälisches Dampfboot, S. 23

¹⁸⁰ Vgl. Europa – Zusammenfassungen der EU-Gesetzgebung (2007): Einheitliche Europäische Akte. (http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_singleact_de.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

¹⁸¹ Vgl. Köhne (o.ZA): S. 23.

„Verteidigung spielt im Rahmen der GASP eine zunehmend wichtige Rolle, da sich die EU dafür einsetzt, die Stabilität weltweit zu fördern und zu erhalten. In Fragen des Terrorismus, des internationalen Verbrechens, des Rauschgifthandels, der illegalen Einwanderung und bei globalen Anliegen wie dem Umweltschutz arbeitet die Union eng mit anderen Ländern und internationalen Gremien zusammen.“¹⁸²

Mit dem Vertrag von Amsterdam und vor dem Hintergrund dessen, dass die EU in Bezug auf die Konflikte in Afrika und die Balkan-Kriege als friedensstiftende und diplomatische Akteurin kein gutes Bild hinterließ, wurden der GASP, durch den Konsens der EU-Staats- und Regierungschefs zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) eine militärische Komponente für Krisenmanagement (z.B. humanitäre Operationen), friedensschaffende und friedenserhaltende Maßnahmen hinzugefügt.¹⁸³ Zudem wurde das Amt des Hohen Vertreters für die GASP und damit quasi ein EU-Außenminister im Zuge des Vertrags von Amsterdam geschaffen.¹⁸⁴ Mit der durch den damaligen Hohen Vertreter der GASP, Javier Solana, vorgelegten und vom ER angenommenen Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) - `Ein sicheres Europa in einer besseren Welt` aus dem Jahr 2003 wurden die Sicherheitsbedrohungen und Herausforderungen für die EU im 21. Jahrhundert benannt. Als Hauptbedrohungen werden der Terrorismus, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, regionale Konflikte, das Scheitern von Staaten, die organisierte Kriminalität, aber auch *„explosionsartig wachsende Bevölkerungen in Grenzregionen“*¹⁸⁵ angeführt. Als strategische Ziele werden demnach die Abwehr von Bedrohungen, die Stärkung der Sicherheit in der EU-Nachbarschaft, ein wirksamer Multilateralismus und mehr Handlungsfähigkeit der EU auf internationaler Ebene angegeben.¹⁸⁶

Mit dem Vertrag von Lissabon, wurde schließlich das Amt des Hohen Vertreters der Außen- und Sicherheitspolitik der EU gestärkt und mit Catherine Ashton eine Person nach Zustimmung von EU-Kommissionspräsident Barroso und dem EP in dieses Amt gewählt, die den Vorsitz im (RAA) übernimmt, für die GASP verantwortlich ist, zusätzlich über ein Initiativrecht verfügt und zugleich als Vizepräsidentin der EK für Außenbeziehungen der EU zuständig ist.¹⁸⁷ Zusätzlich wird die neue Hohe Vertreterin vom Europäischen Auswärtigen

¹⁸² Europäische Gemeinschaften (2007): S. 7.

¹⁸³ Vgl. ebd.: S. 12

¹⁸⁴ Vgl. Köhne (o.ZA): S. 23

¹⁸⁵ Solana, Javier (2003): Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäischer Rat. Thessaloniki, 20.6.2003. (<http://www.eurodefense.de/pdf/Solana-EU-Strategie.pdf> ; [Letzter Zugriff: 10.3.2011]), S. 7

¹⁸⁶ Vgl. ebd: S. 6ff.

¹⁸⁷ Vgl. Kietz, Daniela / von Ondarza, Nicolai (2010): Willkommen in der Lissabonner Wirklichkeit. In einer konfliktgeladenen Umbruchphase deuten sich weitreichende Machtverschiebungen in den EU-Ratsstrukturen an. In: Stiftung Wissenschaft und Politik – Deutsches Institut für internationale Politik und Sicherheit (Hrsg.): SWP-Aktuell, Nr. 29 (http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2010A29_ktz_orz_ks.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 2

Dienst (EAD) darin unterstützt, eine kohärente und vor allem europäische Linie im Bereich der EU-Außenpolitik zu schaffen.¹⁸⁸ Sollte damit die Fähigkeit der EU verbessert werden, nach außen hin für mehr Kohärenz in internationalen Fragen zu sorgen, so befindet sich die GASP durch die Souveränitäts- und außenpolitischen Selbstbestimmungsinteressen der EU-Mitgliedstaaten nach wie vor in der 2. Säule der EU, innerhalb welcher die Entscheidungen intergouvernemental, also nicht ausschließlich durch die EU-Organe, sondern durch die EU-Mitgliedstaaten, getroffen werden. Damit sind die Möglichkeiten zur Blockade und einzelstaatlichen außenpolitischen Vorgehensweisen (möglicherweise im Dissens zu den Vorstellungen der EU-Organe im Rahmen der GASP) der jeweiligen EU-Mitgliedstaaten nach wie vor aufrecht.¹⁸⁹ „Ohne Einstimmigkeit kann Europa nach außen nicht agieren, alle Bedenken, alle alten Allianzen, alle nationalen Befindlichkeiten müssen in kompromisshaften Formeln verschmolzen werden.“¹⁹⁰ Damit hängt das im AEUV festgeschriebene Ziel der EU, eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zu entwickeln, wesentlich von den einzelnen EU-Mitgliedstaaten ab.¹⁹¹

Die Rolle der EK im Bereich der GASP darf nicht unterschätzt werden. Bestimmt der ER die zentralen Grundsätze und Leitlinien hinsichtlich der GASP und trifft der RAA die dafür notwendigen Entscheidungen, so wird „die Kommission (...) in vollem Umfang an den Arbeiten im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik beteiligt“¹⁹², da diese auf Ersuchen und Einverständnis des RAA diesem Vorschläge unterbreiten kann.¹⁹³ Die Rolle und Mitgestaltungsfähigkeit des EP im Bereich der GASP ist demgegenüber wesentlich geringer.¹⁹⁴

Grundsätzlich wird anhand der GASP deutlich, dass sich die Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich gestaltet. Während der Grad der Vergemeinschaftung und damit die Gestaltungsfähigkeit der EU-Organe hinsichtlich der

¹⁸⁸ Vgl. EurActiv.de – Das Portal für europäische Nachrichten, Hintergründe und Kommunikation (2010): Der Europäische Auswärtige Dienst (EAD). (<http://www.euractiv.de/sicherheit-und-verteidigung/linkdossier/der-europaeische-auswaertige-dienst-ead-000120> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

¹⁸⁹ Vgl. Kietz / von Ondarza (2010): S. 2

¹⁹⁰ Fischer, Klemens (2008): Europäische Außen- und Sicherheitspolitik nach Lissabon. In: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik – ZFAS (Hrsg.): Analysen, Nr. 1, S. 62

¹⁹¹ Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union (2010 / C 83): S. 50

¹⁹² Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (2002 / C 325): Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union. (http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/12002M/pdf/12002M_DE.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 19

¹⁹³ Vgl. Fischer (2008): S. 61

¹⁹⁴ Vgl. Lieb, Julia / Maurer, Andreas (2009): Der Vertrag von Lissabon. Kurzkomentar. In: Stiftung Wissenschaft und Politik (Hrsg.): Diskussionspapier. (3. Aktualisierte und erweiterte Auflage). Berlin.

(http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/Vertrag_Lissabon_Kurzkomentar_3rd_edition_090421_KS.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 52

Handelspolitik mit Drittländern und der EZA als hoch betrachtet werden können, haben die EU-Mitgliedstaaten im Bereich der Außenpolitik, also im Bereich EU-Erweiterungspolitik und ENP, vor allem aber im Bereich der EVSP, die seit dem Vertrag von Lissabon als Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) titulierte wird, wesentliche Steuerungs- und Gestaltungsmöglichkeiten, wie auch Blockademöglichkeiten beibehalten.¹⁹⁵ Ein Beispiel dafür ist, dass im Bereich der GSVP der RAA weiterhin einstimmig beschließt und die EK und das EP an den Beschlussfassungen gar nicht beteiligt sind.¹⁹⁶ In Bezug auf die Entwicklung der ENP wurde die EK vom RAA ermächtigt, Vorschläge zur Entwicklung dieser zu unterbreiten. Diese Gestaltungsmöglichkeit wird und wurde jedoch dahingehend relativiert, indem der RAA innerhalb der ENP bestimmen kann, wie diese tatsächlich aussehen sollte und die ENP damit im Wesentlichen von den außenpolitischen Ambitionen der EU-Mitgliedstaaten abhängt. Damit wird diese zum Ausdruck des kleinsten gemeinsamen (außenpolitischen) Nenners. Die unterschiedliche Interessenslage wurde darin deutlich, dass eine erste Mitteilung von der EK zur Ausgestaltung der ENP vom RAA als zu großzügig und liberal (hinsichtlich Zugang zu den `Vier Grundfreiheiten` und Öffnung der EU-Grenzen) angesehen wurde und das schließlich vom RAA angenommene Strategiepapier zur ENP sich stark von der ersten Version unterschied, indem der Sicherheitsaspekt der ENP stärker in den Vordergrund gerückt wurde.¹⁹⁷

Inwiefern Catherine Ashton in ihrer Funktion als Hohe Vertreterin der GASP und gleichzeitig als Vize-Präsidentin der EK die EU-Mitgliedstaaten innerhalb der GASP in Zukunft näher zueinander bringen kann, bleibt ob der erst kurzen Dauer des neuen Amtes abzuwarten.

4. 3. Die politische Logik der ENP

Gegenwärtig umfasst die ENP 16 Partnerländer: Algerien, Armenien, Aserbaidschan, Weißrussland, Ägypten, Georgien, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Moldau, Marokko, palästinensisches Gebiet, Syrien, Tunesien und die Ukraine.¹⁹⁸

Die politische Logik der ENP besteht darin, eine neue Qualität und Form der außenpolitischen Beziehungen der EU zu ihren Nachbarländern im Osten und im Mittelmeerraum einzurichten. Diesbezüglich stellt die ENP eher einen Neuanfang als einen Beginn der internationalen

¹⁹⁵ Vgl. Köhne (o.ZA): S. 28

¹⁹⁶ Vgl. Lieb / Maurer (2009): S. 54

¹⁹⁷ Vgl. Lynch (2006): S. 156.

¹⁹⁸ Vgl. Europäische Kommission (2009): Die Europäische Nachbarschaftspolitik. Die Politik: Was ist die Europäische Nachbarschaftspolitik. (http://ec.europa.eu/world/enp/policy_de.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

Beziehungen zu den Nachbarstaaten der EU dar. Dies rührt daher, dass mit einigen Nachfolgestaaten der Sowjetunion, welche keine reellen Aussichten auf einen EU-Beitritt hatten, namentlich Armenien, Aserbaidschan, Weißrussland, Georgien, Kasachstan, Kirgisistan, Moldau, Russland, Ukraine und Usbekistan, schon Ende der 90er Jahre Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKAs) unterzeichnet wurden. Mit deren Hilfe sollte ein stärkerer zwischenstaatlicher politischer Dialog eingeläutet und diese nach und nach bei deren politischer und ökonomischer Transition (Konsolidierung demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen, Übergang zur Marktwirtschaft, Förderung von Handel und Investitionen, Kooperation im Bereich der Sicherheit und Stabilität Europas, Achtung der Menschenrechte, Bekämpfung grenzüberschreitender Probleme wie irreguläre Migration, Menschen- und Drogenhandel, etc.) unter Bereitstellung technischer und finanzieller Mittel unterstützt werden. Für die Stärkung des bilateralen Dialogs wurde zwischen den Vertragsparteien ein Kooperationsrat auf Ministerebene eingerichtet, der einmal im Jahr zusammentraf und über den Umsetzungsprozess der Abkommen berichtete. Die Laufzeit der Abkommen wurde auf zehn Jahre festgesetzt. Die technische und finanzielle Unterstützung wurde über das Außenhilfe-Instrument TACIS (Technical Assistance to the Commonwealth of independent States) abgewickelt.¹⁹⁹ Für den Zeitraum von 2000 bis 2006 wurden für das TACIS-Instrument 3.1 Milliarden Euro von der EU bereitgestellt.²⁰⁰ In Bezug auf den Mittelmeerraum wurde als Folge des `Barcelona-Prozesses` im Jahr 1996 die `Europa-Mittelmeer-Partnerschaft` zwischen der EU und den Ländern Algerien, Zypern (EU-Mitglied seit 2004), Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Malta (EU-Mitglied seit 2004), Marokko, Syrien, die palästinensischen Gebiete, Tunesien und Türkei (Beitrittsverhandlungen seit 2004) eingerichtet. Durch Assoziationsabkommen (AA) sollten vor allem der politische Dialog zwischen der EU und den genannten Ländern gestärkt, die politische Stabilität und die Demokratie gefördert und die wirtschaftliche Transformation unter besonderer Berücksichtigung einer nachhaltigen sozio-ökonomischen Entwicklung in den Ländern vorangetrieben werden. Durch eine Verordnung wurde dafür das geografische Kooperationsinstrument MEDA von der EU geschaffen, welches, wie das TACIS-Instrument, die Partnerländer bei der Umsetzung der Ziele finanziell und technisch unterstützen sollte. Für

¹⁹⁹ Vgl. Europa – Zusammenfassungen der EU-Gesetzgebung (2010): Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA): Russland, Osteuropa, Südkaukasus und Zentralasien http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17002_de.htm ; [Letzter Zugriff: 11. 3. 2011])

²⁰⁰ Vgl. European Commission (2011): European Neighbourhood Policy. European Neighbourhood Policy. Funding. (http://ec.europa.eu/world/enp/funding_en.htm ; [Letzter Zugriff: 11. 3. 2011])

den Zeitraum von 2000 bis 2006 stellte die EU 5.35 Milliarden Euro bereit.²⁰¹ Ist eine detailliertere Analyse der PKAs mit den Nachfolgestaaten der Sowjetunion und der Europa-Mittelmeer Assoziationsabkommen zwar nicht Teil der vorliegenden Arbeit, so sind diese in Bezug auf die ENP deshalb von Bedeutung, da die ENP auf den jeweiligen Abkommen aufbaut und sich die EU und die jeweiligen Partnerländer damit schon vorab auf wesentliche Grundzüge der politischen und ökonomischen Beziehungen geeinigt haben.²⁰² Die ENP kann auch deshalb als Neubeginn bzw. neuer Versuch der verstärkten bilateralen Partnerschaft mit den EU-Nachbarländern gewertet werden, da vor allem die PKAs mit den östlichen Ländern als zu statisch und zu wenig progressiv durch mangelnde Anreiz-Systeme und durch Mangel an Perspektiven kritisiert werden.²⁰³ Hinzu kam bzw. kommt, dass Russland als regionale Macht mit geostrategischen Ambitionen die Transition und politische Unabhängigkeit zusätzlich erschwert.²⁰⁴ Dass die hoch gesteckten Ziele im Rahmen der PKAs und der Europa-Mittelmeer Partnerschaft nicht erreicht wurden, wird selbst im Strategiepapier zur ENP von der EK festgehalten.²⁰⁵

Die politische Logik der ENP rekrutiert sich einerseits daraus, dass durch die EU-Erweiterungen 2004 und 2007²⁰⁶ die Länder der ehemaligen Sowjetunion geografisch näher an die EU herangerückt sind und schon alleine aus diesem Grund eine Vertiefung der Beziehungen notwendig wurde, da sich eine neue außen- und sicherheitspolitische Situation für die EU ergab. Deshalb ist die ENP auch als Ansatz innerhalb der GASP zu verstehen, welcher den Ansprüchen der ESS aus dem Jahr 2003 Folge leistet.²⁰⁷ Andererseits ist die ENP als Konsequenz der `Erweiterungskrise` bzw. `Erweiterungsmüdigkeit` der EU im Inneren zu verstehen, da sich mit den beiden Erweiterungen eine heftige Diskussion darüber entwickelt hat, ob nicht weitere Beitritte das kulturelle, ökonomische und politisch-institutionelle

²⁰¹ Vgl. Europa – Zusammenfassungen der EU-Gesetzgebung (2007): Programm MEDA (http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/r15006_de.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

²⁰² Vgl. Europa – Zusammenfassungen der EU-Gesetzgebung (2010): Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA): Russland, Osteuropa, Südkaukasus und Zentralasien (http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17002_de.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

²⁰³ Vgl. Lynch, Dov (2003): The new Eastern Dimension of the enlarged EU. In: Chaillot Papers – Institute for Security Studies (Hrsg.): Partners and Neighbours. A CFSP for a wider Europe. Paris, Nr. 64, S. 43f.

²⁰⁴ Vgl. ebd.: S. 41.

²⁰⁵ Vgl. KOM (2004) 373 endgültig: Mitteilung der Kommission. Europäische Nachbarschaftspolitik. Strategiepapier. Brüssel, 12.5.2004. (http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_de.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 7

²⁰⁶ Am 1. Mai 2004 traten die Länder Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, die Slowakische Republik, Slowenien, die Tschechische Republik, Ungarn und Zypern der EU bei. Seit dem Beitritt Rumäniens und Bulgariens am 1. 1. 2007 umfasst die EU 27 Mitgliedstaaten.

²⁰⁷ Vgl. Vobruba, Georg (2007): Expansion ohne Erweiterung. Die EU-Nachbarschaftspolitik in der Dynamik Europas. (<http://www.eurozine.com/pdf/2007-02-28-vobruba-de.pdf> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 2

Potential der EU überfordern würden.²⁰⁸ Die ENP bietet den ENP-Partnerländern aus Sicht der EU eine `privilegierte Partnerschaft`, welche

„auf einer gegenseitigen Verpflichtung auf gemeinsame Werte in erster Linie in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, verantwortungsvolles Regieren, Achtung der Menschenrechte einschließlich der Minderheitenrechte, Förderung gutnachbarschaftlicher Beziehungen und die Prinzipien der Marktwirtschaft und der nachhaltigen Entwicklung“²⁰⁹

aufbaut, und *„darunter insbesondere die Bekämpfung des Terrorismus und der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen sowie die Zuhaltung des Völkerrechts und Anstrengungen zur Konfliktlösung“²¹⁰* berücksichtigt. Das übergeordnete Ziel der ENP

„dient der Vermeidung neuer Trennungslinien zwischen der erweiterten EU und ihren Nachbarn, denen im Wege einer größeren politischen, sicherheitspolitischen, wirtschaftlichen und kulturellen Zusammenarbeit die Chance geboten werden soll, an verschiedenen EU-Aktivitäten teilzunehmen.“²¹¹

Anhand des ausgegebenen Ziels der ENP, Trennlinien jedweder Art zu vermeiden, kommt innerhalb dieser auch die entwicklungspolitische Logik der EU zum Tragen. Eine gemeinsame Stellungnahme des EP, der EK und des Ministerrats - *The European Consensus on Development* - bestätigt die entwicklungspolitische Logik der ENP:

„European Neighbourhood Policy aims to build a privileged partnership with neighbouring countries, bringing them closer to the Union and offering them a stake in the Community's internal market together with support for dialogue, reform and social and economic development. Whilst these policies have a clear integration focus, they usually include significant development aspects. Poverty reduction and social development objectives will help to build more prosperous, equitable and thus stable societies in what are predominately developing countries. The instruments that may provide technical and financial assistance to support these policies will include, where appropriate, development best practice to promote effective management and implementation.“²¹²

Mithilfe der ENP sollte rund um die EU ein `ring of friends` entstehen, welcher sich durch einen gemeinsamen Wertekonsens, friedliche nachbarschaftliche Beziehungen und eine enge

²⁰⁸ Vgl. ebd.: S. 1

²⁰⁹ KOM (2004) 373 endg.: S. 3

²¹⁰ Ebd.: S. 3

²¹¹ Ebd.: S. 3

²¹² Official Journal of the European Union – European Parliament – Council – Commission (2006/C 46/01): The European Consensus on Development. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:046:0001:0019:EN:PDF> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 10

politische und ökonomische Zusammenarbeit auszeichnet.²¹³ Nach Lynch gründet sich die ENP auf drei wesentliche Prinzipien. Erstens darauf, dass sich die EU über die wirtschaftlichen, sozialen und sicherheitspolitischen `Interdependenzen`, resultierend aus der geografischen Nähe, bewusst sei und damit eine aktive Forcierung der außenpolitischen Beziehungen zu den Nachbarländern auch entscheidend für die Sicherheit und Stabilität der EU selbst sei. Diese Strategie bedeute für die Partnerländer eine Politik der Exklusion und eine Politik der Inklusion gleichzeitig, deren Logik darin bestehe, dass die die EU umgebenden Länder gleichzeitig als Gefahrenherd und Quelle der Unsicherheit, aber demnach auch als Teil der Lösung gelten.²¹⁴ Das zweite Prinzip besteht darin, dass den ENP-Partnerländern zumindest kurz- und mittelfristig keine Aussicht auf einen EU-Beitritt gestellt wird und die ENP damit als Alternative zu einem solchen betrachtet werden muss.²¹⁵ Damit folgt die ENP der Logik `everything but institutions`. Neben den Anreizen (z.B. Möglichkeit der Teilnahme am EU-Binnenmarkt, einfachere grenzüberschreitende Mobilität, etc.), welche die ENP darlegt, stellt die ENP nach Vobruba ein Mittel für die EU dar, trotz des vorläufigen Stopps des Erweiterungsprozesses, politischen und ökonomischen Interessen außerhalb der EU weiter nachkommen zu können, ohne dass dabei weitere Beitritte zur EU notwendig werden würden.²¹⁶ Für Vobruba wird daraus eine Ähnlichkeit zwischen der Erweiterungspolitik der EU und der ENP klar ersichtlich:

„In beiden Fällen geht es darum, Peripherien sukzessive an den EU-Kern heranzuführen, in beiden Fällen sind intensivere Wirtschaftsbeziehungen, die Angleichung der Rechts- und Wirtschaftsordnungen und Verdichtungen der sozialen Beziehungen aller Art Mittel und Ausdruck dieser Heranführung.“²¹⁷

Drittens fußt die ENP nach Lynch auf dem Prinzip der Differenzierung. Dieses erlaubt es der EU auf die großen Unterschiede zwischen den ENP-Partnerländern zu reagieren, womit die ENP als möglichst flexibles Instrument ihre Wirkung entfalten sollte.²¹⁸ Mit der ENP verschwindet damit eine gewisse Separierung südlicher und östlicher Nachbarn, wie sie mit der Europa-Mittelmeer Partnerschaft und den PKAs noch der Fall gewesen war. Damit

²¹³ Vgl. KOM (2003) 104 endgültig: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Größeres Europa - Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn. Brüssel, 11.3.2003. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0104:FIN:DE:PDF> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 4

²¹⁴ Vgl. Lavenex, Sandra (2005): Politics of Exclusion and Inclusion in the Wider Europe. In: Joan de Bardeleben (Hrsg.): Soft or Hard Borders? Managing the Divide in an Enlarged Europe. Aldershot: Ashgate, S. 125; Vgl. Vobruba (2007): S. 2

²¹⁵ Vgl. Lynch (2006): S. 154

²¹⁶ Vgl. Vobruba (2007): S. 1

²¹⁷ Ebd.: S. 5

²¹⁸ Vgl. Lynch (2006): S. 154

impliziert die ENP ein gewisses Maß an Kohärenz und Gleichberechtigung zwischen den Partnerländern. Gleichzeitig erlaubt das Konzept jedoch eine differenzierte und damit spezifische Herangehensweise an die jeweiligen Partnerländer, welche sich hinsichtlich politischer, ökonomischer, sozio-ökonomischer und kultureller Facetten wiederum stark voneinander unterscheiden.

Ist die Rolle der EU als `global player` nach wie vor umstritten, so zeigt die ENP zumindest, dass diese im Stande ist, einen gemeinsamen Rahmen für die außenpolitischen Beziehungen zu ihren Nachbarländern zu setzen, welcher auch einzelstaatlichen Interessen und Souveränitätsansprüchen Stand halten kann. Den Nachbarländern werden dabei Privilegien im Zuge der ENP in Aussicht gestellt, welche einen Multiplikator für deren Reformanstrengungen darstellen sollten. Als Voraussetzung dafür müssen sie den `Wertekonsens` der EU teilen. Damit agiert die EU innerhalb der ENP nach dem Prinzip von `Zuckerbrot und Peitsche`. Finanzielle Außenhilfe oder beispielsweise die Aussicht auf die Teilnahme am EU-Binnenmarkt werden hierbei an bestimmte Konditionen wie Wirtschaftsreformen oder beispielsweise die Unterzeichnung internationaler Konventionen der jeweiligen ENP-Partnerländer geknüpft. Damit erhält die ENP eine Doppelfunktion. Erstens stellt sie den Partnerländern in Aussicht auf Grundlage einer `privilegierten Partnerschaft` finanzielle und technische Außenhilfe zu erhalten und teilweise am EU-Binnenmarkt teilnehmen zu können. Zweitens wird diese Aussicht jedoch unter der Bedingung gestellt, dass sich die Partnerländer zu den Idealen der `Wertegemeinschaft` bekennen, politische, ökonomische und institutionelle Reformen durchführen und sich der Gesetzgebungspraxis der EU annähern.²¹⁹

4. 4. Überblick: Die Funktionsweise der ENP

4. 4. 1. Programmierung und Umsetzung

Mit der einstimmigen Beschlussfassung im RAA über das ENP-Strategiepapier trat die ENP Mitte des Jahres 2004 als neues außenpolitisches Konzept der EU in Kraft. Ihr erster programmatischer Schritt besteht darin, dass die EK Länderberichte zu den einzelnen Partnerländern erstellt und diese nach ökonomischen, politischen, institutionellen, etc. Gegebenheiten analysiert und bewertet. Die Berichte werden anschließend dem RAA vorgelegt. Dieser entscheidet, ob die nächste Stufe des ENP-Prozesses begonnen werden

²¹⁹ Vgl. Lavenex (2005): S. 125

kann.²²⁰ Beispielsweise wurde das PKA zwischen der EU und Weißrussland vom RAA aufgrund der fehlenden Bereitschaft der autoritären Führung des Landes zur Herstellung einer demokratisch legitimierten Regierung durch freie und faire Wahlen nicht ratifiziert.²²¹ Unter Berücksichtigung dessen, dass sich die 16 Partnerländer *„je nach Geografie, politischer und wirtschaftlicher Lage, Beziehungen zur Europäischen Union und zu den Nachbarländern, gegebenenfalls Reformprogrammen, Bedarf und Kapazitäten sowie den im Zusammenhang mit der ENP wahrgenommenen Interessen“*²²² unterscheiden, besteht der nächste Schritt darin, dass die EK in Zusammenarbeit mit den Partnerländern Aktionspläne ausarbeitet, welche auf die *„jeweiligen Bedürfnisse und Fähigkeiten jedes Landes sowie auf die Interessen der Länder und der EU abgestimmt“*²²³ werden. Die Laufzeit der Aktionspläne wird auf drei bis fünf Jahre festgelegt.²²⁴ Flankiert werden die Aktionspläne von Country Strategy Papers (CSPs), National Indicative Programms (NIPs) für einen Zeitraum von 7 bzw. 3 Jahren und jährlichen Programmen, innerhalb welcher auch finanzielle Aspekte der EU-Außenhilfe festgelegt werden.²²⁵

Seit dem Jahr 2005 werden ENP-Aktionspläne Israel, Jordanien, Moldau, Marokko, den besetzten palästinensischen Gebieten, Tunesien und der Ukraine umgesetzt. Seit Ende 2006 / Anfang 2007 werden weitere Armenien, Aserbaidschan und Georgien, Libanon und Ägypten durchgeführt.²²⁶ Die ENP basiert auf dem Prinzip gegenseitiger in den Aktionsplänen festgehaltenen Verpflichtungen. Da keine rechtlichen Sanktionsmöglichkeiten bestehen und es daher den Partnerländern selbst obliegt, wann und mit welcher Qualität sie den Reform- bzw. Transformationsprozess durchführen, wird innerhalb des Konzeptes dessen ausgeprägte normative Komponente deutlich. Der (transformatorische) Einfluss der EU auf innen- und außenpolitische Strukturen der Partnerländer hat jedoch trotzdem Bestand.²²⁷ Während die Nachbarländer sich Schritt für Schritt dem `EU-acquis` (EU-Gemeinschaftsrecht) annähern

²²⁰ Vgl. Koopmann, Martin (2006): Die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union. Herausforderungen und Probleme eines anspruchsvollen Politikkonzepts. In: Martin Koopmann / Christian Lequesne (Hrsg.): Partner oder Beitrittskandidaten? Die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union auf dem Prüfstand. Baden-Baden: Nomos, S. 22

²²¹ Vgl. ebd.: S. 21

²²² KOM (2004) 373 endg.: S. 8

²²³ Europäische Kommission (2009): Die Europäische Nachbarschaftspolitik. Wie funktioniert die Europäische Nachbarschaftspolitik? (http://ec.europa.eu/world/enp/howitworks_de.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

²²⁴ Vgl. ebd.

²²⁵ Vgl. Europäische Kommission (2010): Europäische Nachbarschaftspolitik. Funding. (http://ec.europa.eu/world/enp/funding_en.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

²²⁶ Vgl. Europäische Kommission (2009): Die Europäische Nachbarschaftspolitik. Wie funktioniert die Europäische Nachbarschaftspolitik? (http://ec.europa.eu/world/enp/howitworks_de.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

²²⁷ Vgl. Hrisoskulov, Hristofor K. (2010): Neue Nachbarn – Neue Herausforderungen für die Europäische Union. Dissertation. Westfälische Wilhelms-Universität zu Münster, S. 74

sollten (z.B. im Bereich der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte), koppelt die EU dieses Entgegenkommen an finanzielle und technische Hilfsleistungen und/oder stellt den ENP-Ländern beispielsweise die Teilnahme am EU-Binnenmarkt in Aussicht.²²⁸

Für die Bewertung und `Überwachung` der in den Aktionsplänen festgelegten Maßnahmen und Ziele werden Unterausschüsse für die verschiedenen Tätigkeitsbereiche eingerichtet, innerhalb welcher VertreterInnen der Partnerländer, der Mitgliedstaaten, der EK und des Ratssekretariats zusammenkommen und die Umsetzung der Aktionspläne in den einzelnen Tätigkeitsbereichen evaluieren. Auf Basis der Evaluierung verfasst die EK in Zusammenarbeit mit dem jeweiligen Partnerland in regelmäßigen Abständen Fortschrittsberichte über die Umsetzung der Aktionspläne und legt diese dem RAA vor. Diese Berichte dienen als Grundlage für die Festlegung weiterer Schritte im Bereich der ENP und/oder neuer Abkommen mit den Partnerländern.²²⁹ Zusätzlich verfasst und publiziert die EK jährlich eigene Fortschrittsberichte zur Umsetzung der ENP.²³⁰

4. 4. 2. Die Tätigkeitsbereiche der ENP

Die Tätigkeits- und Kooperationsbereiche der ENP erstrecken sich über ein breites Feld. Nach Berücksichtigung der spezifischen Situation des jeweiligen Partnerlandes enthalten die ENP-Aktionspläne verschiedene Handlungsfelder, welche den multidimensionalen Charakter der ENP widerspiegeln. Übergeordnet ist dabei das Interesse der EU, dass sich die Partnerländer dem `Wertekonsens` der EU (Demokratie und Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, gute Regierungsführung, Marktwirtschaft und nachhaltige Entwicklung) anschließen und darüber hinaus internationale Verträge und Konventionen (beispielsweise die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK), UN-Menschenrechtskonvention, etc.) berücksichtigen. Der Grad der Einhaltung dieser Werte, der Annäherung an den `EU-acquis` und der Reformbemühungen bestimmt schließlich die Qualität der `privilegierten Partnerschaft`.²³¹ Im Wesentlichen sind vier große Bereiche der Kooperation zu nennen:

²²⁸ Vgl. Koopmann (2006): S. 23

²²⁹ Vgl. KOM (2004) 373 endg.: S. 10; Vgl. Europäische Kommission (2009): Europäische Nachbarschaftspolitik. Wie funktioniert die Europäische Nachbarschaftspolitik? (http://ec.europa.eu/world/enp/howitworks_de.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

²³⁰ Vgl. European Commission (2010): The Policy. What is the European Neighbourhood Policy? (http://ec.europa.eu/world/enp/policy_en.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

²³¹ Vgl. Europäische Kommission (2009): Europäische Nachbarschaftspolitik. Wie funktioniert die Europäische Nachbarschaftspolitik? (http://ec.europa.eu/world/enp/howitworks_de.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

4. 4. 2. 1. Intensivierung des politischen Dialogs

„Durch die ENP werden die Parteien ihren politischen Dialog stärken und wirksamer gestalten. Das umfasst Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik einschließlich regionale und internationale Fragen, Konfliktprävention und Krisenbewältigung sowie gemeinsame Sicherheitsbedrohungen (z. B. Terrorismus und seine Ursachen, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und illegale Waffenausfuhren).“²³²

Die EK appelliert an die ENP-Partnerländer in Zusammenarbeit mit der EU sicherheitspolitische Herausforderungen anzugehen und mithilfe eines `wirksamen Multilateralismus` der Verantwortung nachzukommen für Sicherheit und Stabilität in der Region zu sorgen. Die Intensivierung des politischen Dialogs innerhalb der ENP schaffe auch Möglichkeiten für die Teilnahme der ENP-Partnerländer an konkreten Maßnahmen zur Konfliktprävention, Krisenbewältigung und/oder verstärktem Informationsaustausch innerhalb der GASP und der ESVP.²³³

4. 4. 2. 2. Wirtschaftspolitik und Politik der sozialen Entwicklung

„Das mit der ENP vorgeschlagene Konzept birgt wichtige wirtschaftliche Auswirkungen, denn es sieht verstärkte präferenzielle Handelsbeziehungen und mehr finanzielle und technische Hilfe vor. Außerdem bietet es den Nachbarländern die Aussicht auf eine Teilnahme am EU-Binnenmarkt nach Maßgabe der Annäherung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften, auf Teilnahme an zahlreichen EU-Programmen und auf eine bessere Anbindung sowie bessere materielle Verbindungen zur EU.“²³⁴

Durch eine intensive wirtschaftspolitische Kooperation und Integration (z.B. Abbau von Zollschränken, Liberalisierung des Kapitalverkehrs, etc.) zwischen der EU und den Partnerländern erwartet sich diese eine Steigerung des Wohlstands in den Partnerländern. Diesbezüglich sei es besonders wichtig, dass sich die sozio-ökonomische Situation in den Partnerländern verbessert und Armut und Ungleichheit verringert werden können:

„Der verstärkte politische Dialog und die Zusammenarbeit bei der sozialen Dimension beziehen sich insbesondere auf die sozioökonomische Entwicklung, Beschäftigung, Sozialpolitik und Strukturreformen. Die EU wird die Anstrengungen der Partnerregierungen zur Bekämpfung der Armut, Schaffung von Arbeitsplätzen, Förderung der Kernarbeitsnormen und des sozialen Dialogs, Verringerung der sozialen Disparitäten, Verbesserung der Arbeitsbedingungen, Stärkung der Wirksamkeit der Sozialversorgung und Reform der nationalen Wohlfahrtssysteme fördern.“²³⁵

²³² KOM (2004) 373 endg.: S. 14

²³³ Vgl. ebd.: S. 14

²³⁴ Ebd.: S. 14

²³⁵ Ebd.: S. 15

4. 4. 2. 3. Handel und Binnenmarkt

Im Bereich Handel und Binnenmarkt sollte durch konkrete Schritte eine Heranführung der ENP-Partnerländer an die EU-Handelsbestimmungen und die Rechts- und Verwaltungsvorschriften der EU stattfinden. Die ENP versucht hier die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Partnerländer ihre Märkte nach den Prinzipien der World Trade Organisation (WTO) öffnen können. Das Ziel der ENP-Aktionspläne besteht ferner vor allem in einer Intensivierung der Handelsbeziehungen (Abbau von Handelshemmnissen, Sicherheit von Waren, verbesserter Informationsaustausch, verbesserter Dienstleistungsverkehr, etc.) zwischen der EU und ihren Partnerländern.²³⁶

4. 4. 2. 4. Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres

„Ziel der ENP ist es, neue Trennlinien an den Grenzen der erweiterten Union zu vermeiden. Die Verbesserung der Arbeitsweise öffentlicher Institutionen im Hinblick auf die Gewährleistung hoher Standards einer wirksamen Verwaltung liegt im gegenseitigen Interesse der EU und der Partnerländer.“²³⁷

Im Strategiepapier zur ENP wird von der EK die Wichtigkeit der Zusammenarbeit im Bereich der Grenzverwaltung, Einwanderung, Asyl- und Visumpolitik, Maßnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus, organisierter Kriminalität, Drogen- und Waffenhandel, Geldwäsche sowie Finanz- und Wirtschaftskriminalität betont. Aufgrund des `Einwanderungsdrucks` und grenzüberschreitenden Herausforderungen betont die EK besonders die Wichtigkeit der Kooperation im Bereich der Grenzverwaltung, *„da die EU und ihre Nachbarn nur durch Zusammenarbeit die gemeinsamen Grenzen wirksamer verwalten können“.*²³⁸

„Daher sollten die Aktionspläne Maßnahmen zur Verbesserung der Wirksamkeit der Grenzverwaltung wie die Unterstützung der Einrichtung und Ausbildung eines professionellen nichtmilitärischen Grenzschutzkorps und Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit von Reisedokumenten umfassen. Ziel sollte es sein, den Personenverkehr zu erleichtern und zugleich das Sicherheitsniveau zu verbessern oder hoch zu halten.“²³⁹

Die EK betont ebenso das Ziel und Eigeninteresse Rückübernahmeabkommen mit den ENP-Partnerländern abzuschließen und die Zusammenarbeit der Partnerländer mit EU-Agenturen wie EUROPOL und FRONTEX zu stärken. Zusätzlich seien Möglichkeiten der

²³⁶ Vgl. ebd.: S. 15ff.

²³⁷ Ebd.: S. 17

²³⁸ Ebd.: S. 18

²³⁹ Ebd.: S. 18

Visaerleichterung und spezifischer Maßnahmen zur Vereinfachung der Mobilität von BewohnerInnen der Grenzregionen in Betracht zu ziehen.²⁴⁰

4. 4. 2. 5. Weitere Tätigkeits- und Kooperationsbereiche der ENP

Die soeben dargestellten Bereiche sind als übergeordnete und prioritäre Tätigkeitsfelder im Rahmen der ENP-Aktionspläne zu betrachten. Darüber hinaus werden im ENP-Strategiepapier zur ENP weitere mögliche Kooperationsbereiche genannt, welche den multidimensionalen der ENP beweisen und aus Perspektive der EK als wichtig erachtet werden um dem Anspruch einer kohärenten Politikgestaltung im Bereich der EU-Außenbeziehungen nachzukommen. Folgende Kooperationsbereiche zwischen der EU und den ENP-Partnerländern werden im ENP-Strategiepapier angeführt:²⁴¹

- Energie
- Verkehr
- Umwelt
- Informationsgesellschaft
- Forschung und Innovation
- Stärkung kultureller, bildungsbezogener und gesellschaftlicher Kontakte zwischen der EU und den jeweiligen ENP-Partnerländern

4. 4. 3. Finanzierung der ENP – Die EU als Geber

Die ENP ist als eine spezifische Form der EU-Außenhilfe bzw. der EU-Außenunterstützung zu verstehen. Wie anhand der zuvor dargestellten Handlungsfelder der ENP deutlich wurde, stellt diese eine Kombination aus sicherheitspolitischen (z.B. Herantreten an grenzüberschreitende Probleme und Herausforderungen) und entwicklungspolitischen Ansätzen (z.B. Maßnahmen zur Förderung der sozialen Entwicklung in den ENP-Partnerländern) dar. Wird die EU-EZA mit den afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten (AKP-Staaten) aus dem Topf des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) finanziert, so findet die Finanzierung der EU-EZA für die Entwicklungsländer Lateinamerikas, Asiens, Nordafrikas und Osteuropas direkt aus dem EU-Budget statt.²⁴² Wird also der außenpolitische

²⁴⁰ Vgl. ebd.: S. 18

²⁴¹ Vgl. ebd.: S. 18ff.

²⁴² Vgl. Zach, Melanie / Bonk, Claudia / Kerl, Stefan (2006): EU-Entwicklungszusammenarbeit verstehen. Die EZA der Europäischen Gemeinschaft. Institutionen – Strukturen – Prozesse. In: Österreichische EU-Plattform entwicklungspolitischer Nichtregierungsorganisationen (Hrsg.): EU-Entwicklungszusammenarbeit verstehen. Die EZA der Europäischen Gemeinschaft. Institutionen – Strukturen – Prozesse. Wien (http://www.eduhi.at/dl/eu_eza_verstehen.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 10

Rahmen für die Kooperation mit Drittländern vom RAA festgelegt²⁴³, so erfolgt die Abwicklung der EU-Außenhilfe über das Generaldirektorat für auswärtige Angelegenheiten und das Generaldirektorat EuropeAid Cooperation Office (AIDCO), besser bekannt als EuropeAid.²⁴⁴

Bis Ende des Jahres 2006 wurden die ENP-Partnerländer bei der Umsetzung der ENP-Aktionspläne durch die geografischen Außenhilfe-Instrumente TACIS (für die Länder im Osten) und MEDA (für die benachbarten Länder im Mittelmeerraum), wie auch durch thematische Außenhilfe-Instrumente²⁴⁵, z.B. im Bereich von Migrationsbelangen durch das Programm AENEAS, unterstützt.²⁴⁶ Insgesamt erreichte die EU-Außenhilfe im Zeitraum von 2000-2006 für die TACIS-Länder ein Volumen von 3.1 Milliarden Euro, für die MEDA-Länder ein Ausmaß von 5.3 Milliarden Euro. Ab dem Jahr 2007 wurde für die ENP-Länder (und Russland) mit dem Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) eine neue geografische Form der EU-Außenhilfe für die Umsetzung der in den ENP-Aktionsplänen vereinbarten Ziele eingerichtet und die verfügbaren Mittel für die Umsetzung der ENP um 32%, auf 12 Milliarden Euro für den Zeitraum von 2007-2013 erhöht.²⁴⁷ Damit wurden die Finanzierungsinstrumente TACIS und MEDA im Sinne der Kohärenz unter einen einheitlichen Rahmen subsumiert, was wiederum eine spezielle Behandlung der ENP-Länder unter dem Schlagwort der `privilegierten Partnerschaft` suggeriert. Zusätzlich wird die geografische Form der EU-Außenhilfe durch verschiedene thematische Instrumente, wie das Thematische Programm Migration und Asyl oder das Europäische Instrument für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR) ergänzt. Auch die ENP-Länder haben Anspruch auf Unterstützungen in Form von thematischen Instrumenten.²⁴⁸ Ferner wurden mit dem TAIEX (Technical Assistance and Information Exchange)-Instrument und `Twinning` - Programmen Formen der technischen Unterstützung im Bereich der Rechtsangleichung, der behördlichen

²⁴³ Vgl. European Commission (2011): EuropeAid Development and Cooperation. Development and Cooperation – EuropeAid and the EU Institutions.

(http://ec.europa.eu/europeaid/who/partners/eu-institutions/index_en.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

²⁴⁴ Vgl. European Commission (2011): EuropeAid Development and Cooperation. Programming.

(http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/programming_en.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

²⁴⁵ Vgl. Homepage Europäische Kommission (2009): Europäische Nachbarschaftspolitik. Finanzierung.

(http://ec.europa.eu/world/enp/funding_de.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

²⁴⁶ Siehe Punkt 6. 3. 2.

²⁴⁷ Vgl. Homepage Europäische Kommission (2009): Europäische Nachbarschaftspolitik. Finanzierung.

(http://ec.europa.eu/world/enp/funding_de.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

²⁴⁸ Vgl. European Commission (2011): EuropeAid Development and Cooperation. Thematic Instruments and Programms.(http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/thematic_en.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

Zusammenarbeit und dem Aufbau von Institutionen auf die ENP-Länder ausgeweitet, die schon bei den Beitrittsprozessen der neuen EU-Mitgliedsländer angewandt wurden.²⁴⁹

„Auch die ENP-Partnerländer profitieren inzwischen von neuen Formen der technischen Hilfe. Mithilfe von Mechanismen, die in Übergangsländern erfolgreich waren, welche nunmehr EU-Mitgliedstaaten sind, werden Rechtsangleichung, Annäherung der Vorschriften und Institutionenaufbau unterstützt. Zu diesen Mechanismen gehören z. B. die zielgerichtete Unterstützung durch Sachverständige (TAIEX – Technical Assistance and Information Exchange), langfristig angelegte Partnerschaften („Twinning“) mit Verwaltungen der EU-Mitgliedstaaten auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene sowie die Teilnahme an einschlägigen Gemeinschaftsprogrammen und Beteiligung an Agenturen.“²⁵⁰

Weiter wurde ein Topf mit einem Finanzvolumen von jährlich 50 Millionen Euro eingerichtet, der ENP-Partnerländer, welche im Rahmen der Aktionsprogramme besonders große Fortschritte im Bereich der `guten Regierungsführung` (`Good Governance`) gemacht haben, mit zusätzlichen finanziellen Mitteln ausstattet. Dieses Instrument nennt sich Governance-Fazilität und wurde im Jahr 2007 an die Länder Marokko und Ukraine vergeben. Mit der Nachbarschafts-Investitionsfazilität (NIF) wurde ein Instrument eingerichtet, durch welches es die EU den ENP-Partnern ermöglicht Darlehen für Projekte von `gemeinsamen Interesse`, beispielsweise im Bereich Umwelt, Infrastruktur oder Energie, zu erhalten. Das Instrument wurde im Jahr 2007 eingerichtet und für den Zeitraum von 2007-2010 von der EK mit 700 Millionen Euro ausgestattet.²⁵¹ Neu ist auch die Möglichkeit zur Cross-Border-Cooperation (CBC), also einer Form der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen einzelnen EU-Ländern und ENP-Partnerländern in Grenzregionen:

„A specific and innovative feature of the instrument is its cross-border cooperation component. Under this component, the ENPI will finance `joint operational programmes` bringing together regions of Member States and partner countries sharing a common border.“²⁵²

Grundsätzlich wird das ENPI von der EU als angemesseneres, flexibleres und stärker `policy`-bezogenes Instrument zur Umsetzung der ENP angesehen.²⁵³ Wie folgendes Zitat

²⁴⁹ Vgl. Europäische Kommission (2010): Europäische Nachbarschaftspolitik. Funding. (http://ec.europa.eu/world/enp/funding_en.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

²⁵⁰ Ebd.

²⁵¹ Vgl. ebd.

²⁵² Canciani, Egidio (2007): The European Neighbourhood and Partnership Instrument. In: Directorate General for External Relations. European Commission (Hrsg.): European Financial Perspective and the European Neighbourhood and Partnership Instrument. Brussels.

(http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/overview/documents/canciani_enpi_en.pdf ; [Zugriff: 11.3.2011]), S. 148

²⁵³ Vgl. ebd.: S. 148

belegt, rührt dies daher, dass das ENPI über den klassischen entwicklungspolitischen Ansatz hinausgeht und die starke politische Komponente der ENP mit einbezieht:

„ENPI will go further than promoting sustainable development and fighting poverty to encompass, for example, considerable support for measures leading to progressive participation in the EU's internal market. Legislative approximation, regulatory convergence and institution building will be supported through mechanisms such as the exchange of experience, longterm twinning arrangements with Member States or participation in Community programmes and agencies.“²⁵⁴

Die finanziellen Mittelaufwendungen zur Unterstützung der ENP-Partnerländer werden in Form von Budgethilfe²⁵⁵, Zuschüssen²⁵⁶ und Verträgen²⁵⁷ vergeben.²⁵⁸ Zusätzlich zu den verschiedenen Finanzierungsformen bestehen unterschiedliche Methoden der Implementierung der EU-Außenhilfe. Die Zuwendungen können direkt an die jeweilige EU-Delegation im jeweiligen Partnerland, an die jeweilige Regierung und/oder Regierungsbehörde des Partnerlandes selbst, an internationale Organisationen oder EU-Mitgliedstaaten vergeben werden.²⁵⁹ Im Hinblick auf die Vergabe dieser diversen finanziellen Formen der EU-Außenunterstützung berücksichtigt die EU besonders das Prinzip `Ownership`, welches im Idealfall die vollständige Einbindung in den jeweiligen ENP-Aktionsplan vorschreibt und damit die spezifischen Interessen des jeweiligen Partnerlandes berücksichtigt.²⁶⁰ Abgesehen von der Bedingung der Einhaltung des `Wertekonsenses`, dessen Einhaltung eine Ratifizierung eines ENP-Aktionsplanes von Seiten der EU erst

²⁵⁴ Ebd.: S. 148

²⁵⁵ Bei der Budgethilfe werden finanzielle Ressourcen unter bestimmten Konditionen (z.B. Reformbemühungen, Armutsbekämpfung, etc.) von einem Geber an die Zentralbank eines Empfängerlandes vergeben. Die finanziellen Mittel werden dann wiederum in die jeweilige nationalstaatliche Währung zur Finanzierung der festgelegten Ziele umgewandelt. (Vgl. European Commission (2011): EuropeAid Development and Cooperation. How the Commission provides Budget Support. (http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/index_en.htm); [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

²⁵⁶ Zuschüsse (`grants`) sind direkte Zuwendungen oder Spenden aus dem EU-Budget oder dem EEF, welche dafür verwendet werden bestimmte Projekte, Ziele und Interessen innerhalb der EU-Außenhilfe umzusetzen. (Vgl. Europäische Kommission (2011): EuropeAid Development and Cooperation. Funding. (http://ec.europa.eu/europeaid/work/funding/index_en.htm); [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

²⁵⁷ Im Bereich der EU-Außenhilfe werden Verträge verschiedenster Art über bestimmte Services in diversen Bereichen gegen finanzielle Ausgleichsmaßnahmen mit unterschiedlichen VertragspartnerInnen geschlossen. (Vgl. ebd.)

²⁵⁸ Vgl. European Commission (2011): EuropeAid Development and Cooperation. How we finance. (http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/index_en.htm); [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

²⁵⁹ Vgl. European Commission (2011): EuropeAid Development and Cooperation. Beneficiaries of Grants and Contracts. (http://ec.europa.eu/europeaid/work/funding/beneficiaries_en.htm); [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

²⁶⁰ Vgl. European Commission (2011): EuropeAid Development and Cooperation. Programming. (http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/programming_en.htm); [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

ermöglichen, gründet sich die Quantität der finanziellen und technischen EU-Außenhilfe zusätzlich auf die Qualität der Reformbemühungen des jeweiligen ENP-Partnerlandes.²⁶¹

4. 5. Die ENP – Implikationen und Zusammenschau

4. 5. 1. Sicherheit und Entwicklung unter dem Dach der ENP

Die Mehrjahresprogramme von Tampere und Den Haag zur Entwicklung eines RFSR liefern eine wesentliche strategische Handlungsanleitung für die Politik der EU gegenüber Drittländern. Vor allem die Einbeziehung von Migrationsbelangen in die außen- und entwicklungspolitische Herangehensweise der EU wird anhand dieser Programme gefordert.

„Die neue `integrierte Migrations- und Grenzmanagementpolitik` formuliert weitere, positiv klingende Strategien, um Migrationssteuerung im globalen Maßstab zu betreiben. Neben der `partnerschaftlichen Zusammenarbeit` mit den Herkunftsländern soll die `Bekämpfung von Flucht- und Migrationsursachen` prioritär betrieben werden. Migrationspolitik wird ferner zur Querschnittsaufgabe gemacht und gehört zur Definition von `good governance`. So ist Entwicklungshilfe längst in den Dienst des Migrationsmanagements gestellt worden. Während die Übernahme migrationspolitischer Maßnahmen mit der Gewährung von Entwicklungsgeldern belohnt wird, wird die Nicht-Erfüllung durch deren Entzug bestraft.“²⁶²

Migrationspolitische Aspekte und Interessen werden somit zum Parameter für die innere Sicherheit der EU selbst. Auch die ESS aus dem Jahr 2003 widmet sich den zentralen Herausforderungen und Bedrohungen für die EU im 21. Jahrhundert. Wiederum werden „explosionsartig wachsende Bevölkerungen in Grenzregionen“²⁶³, das Scheitern von Staaten und regionale Konflikte und die damit potentiell einhergehenden wachsenden `unerwünschten` Migrationsbewegungen nach Europa darin thematisiert. Die Stärkung der Sicherheit in der EU-Nachbarschaft und die Entstehung eines verantwortungsvoll regierten `ring of friends` im Süden und Osten der EU seien daher unbedingt notwendig und folglich eine zentrale Herausforderung für die EU im Bereich der GASP.²⁶⁴ Die von der EU-Kommission entworfene und vom RAA angenommene Strategie der ENP ist die realpolitische Konsequenz zur Verfolgung sicherheitspolitischer und gleichsam u.a. migrationspezifischer Interessen, die in direktem Zusammenhang mit einer entwicklungspolitischen Vorgangsweise stehen. Dies bestätigt zum einen die von Huysmans

²⁶¹ Vgl. European Commission (2010): The policy. How does the European Neighbourhood Policy work? (http://ec.europa.eu/world/enp/howitworks_de.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

²⁶² Hess, Sabine / Tsianos, Viassilis (2007): Europeanizing Transnationalism! Provincializing Europe! Konturen eines neuen Grenzregimes. In: Transit Migration Forschungsgruppe (Hrsg.): Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration in Europa. Bielefeld: transcript, S. 36

²⁶³ Solana (2003): S. 7

²⁶⁴ Vgl. ebd.: S. 7ff.

getätigte These der `securisation of migration` und zum anderen die Aussage von Six, dass Entwicklungspolitik und EZA von der Dynamik des `erweiterten Sicherheitsbegriffs` nicht unberührt bleiben und daher als `politisches Interessensgebiet` der Geber betrachtet werden müssen.²⁶⁵ Diese Verschmelzung drückt sich auch in der Mitteilung der EK über den `Gesamtansatz zur Migrationsfrage: Für mehr Koordinierung, Kohärenz und Synergie` aus. Im Sinne der kohärenten Politikgestaltung in Bezug auf die Migrationsthematik legitimiert die EU ihre externen migrationspolitischen Interessen vor allem auch im Bereich der EZA, also einem Politikfeld, welches idealtypisch zuallererst und uneingeschränkt der Erreichung der `Millennium Development Goals` (MDGs) dienen sollte. Die EK streicht diesbezüglich heraus, dass *„eine wirksame Lenkung der Migrationsströme nur in echter Partnerschaft und Zusammenarbeit mit Drittländern möglich ist und dass Migrationsfragen uneingeschränkt in die Außen- und Entwicklungspolitik der EU integriert (...) werden müssen.“*²⁶⁶ Sind Sicherheit und Entwicklung naturgemäß verschiedene Konzepte und finden sich Entwicklungspolitik in der vergemeinschafteten Säule und Sicherheitspolitik in der intergouvernementalen Säule der EU wieder²⁶⁷, so werden diese unterschiedlichen Politikfelder innerhalb der ENP vereint und dienen im Idealfall dazu, einen RFSR innerhalb der EU, wie auch in den umliegenden Ländern zu schaffen.

4. 5. 2. Stärken und Schwächen der ENP

Im Rahmen der ENP bietet die EU den Regierungen der Nachbarländer die Möglichkeit einer `privilegierten Partnerschaft` unter der Bedingung, dass diese den `Wertekonsens` der EU teilen und für Sicherheit und Stabilität in ihren Ländern sorgen und sich Stück für Stück den politischen, ökonomischen und rechtsstaatlichen Gepflogenheiten des `EU-acquis` annähern. Im Gegenzug dazu erhalten diese die Aussicht auf die Teilnahme am EU-Binnenmarkt, stärkere wirtschaftliche Beziehungen und verstärkte finanzielle und technische EU-Außenhilfe. Grundsätzlich besteht das Ziel der ENP darin, dass beide Seiten von der Partnerschaft profitieren und politische, ökonomische, sozio-ökonomische und kulturelle Trennlinien trotz der stark befestigten EU-Außengrenze vermindert und abgebaut werden. Dafür werden Aktionspläne und Länderstrategiepapiere angefertigt, in denen sich beide Seiten

²⁶⁵ Vgl. Six (2007): S. 6f.

²⁶⁶ KOM (2008) 611 endgültig: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Konsolidierung des Gesamtansatzes zur Migrationsfrage. Für mehr Koordinierung, Kohärenz und Synergie. Brüssel, 8. 10. 2008. (http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM_PDF_COM_2008_0611_F_DE_COMMUNICATI_ON.pdf; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 2-3

²⁶⁷ Vgl. Six.: S. 11

auf bestimmte Handlungsbereiche festlegen. Zusätzlich wird den ENP-Partnerländern bei der Umsetzung der Aktionspläne finanziell und technisch unter die Arme gegriffen. EU-Delegationen und Unterausschüsse vor Ort arbeiten dabei eng sowohl mit staatlichen und nicht-staatlichen, lokalen, regionalen, zentralen Behörden, als auch mit nationalen und internationalen Organisationen zusammen und überwachen und evaluieren den Prozess. Beweist zumindest das Konzept der ENP eine gewisse Geschlossenheit der Mitgliedstaaten im RAA und bedeutet dieses einen ambitionierteren Versuch der EU, eine ökonomische, politische und kulturelle Partnerschaft mit den Nachbarländern herzustellen, so stellt sich die Frage inwiefern die ENP-Partnerländer gewillt sind, den Ansprüchen der EU nachzukommen, ohne dabei eine Aussicht auf einen EU-Beitritt zu haben. Da die EU innerhalb der ENP einen inneren Wandel der Partnerländer anstrebt und dies für die Partnerländer große politische, ökonomische und soziale Anstrengungen bedeutet, stellt sich für Lynch die berechtigte Frage, ob dies von Seiten der EU nicht zu viel verlangt sei, um lediglich Teil der Nachbarschaft zu sein.²⁶⁸ Als zentrale Schwäche der ENP erkennt Lynch damit das Faktum, dass die ENP mit denselben Mitteln wie im Bereich der EU-Erweiterungspolitik arbeite, aber ein EU-Beitritt nicht in Frage komme.²⁶⁹ Vobruba stellt die Frage noch deutlicher: „*Sind die Nachbarländer bereit, die gleiche Leistung wie im Rahmen der Erweiterungspolitik für eine deutlich verschlechterte Gegenleistung zu erbringen?*“²⁷⁰ Lynch argumentiert, dass innerhalb der momentanen Vorgangsweise der EU im Bereich der ENP die Gefahr bestehe, dass sich die Partnerländer lediglich als Teil eines EU-Sicherheitskonzeptes verstünden und sich ohne konkrete Zukunftsperspektiven auch reformorientierte Ambitionen dieser schmälern würden.²⁷¹ Ferner zeichnen sich die ENP-Partnerländer durch eine enorme politische und ökonomische Heterogenität aus. Das Konzept der ENP vermittelt eine einheitliche Vorgehensweise und damit eine gewisse Form der Kohärenz und Gleichberechtigung. Nichts desto trotz kann diese Vereinheitlichung negative Folgen bzw. Dissonanzen mit sich bringen. Dies wurde beispielweise am Nachbarland Ukraine deutlich, welches sich von der EU gedemütigt fühlte, innerhalb der ENP auf eine Stufe mit Weißrussland gestellt zu werden.²⁷²

Zusätzlich stellt sich die Frage inwiefern die ENP-Länder auch in Zukunft, vor dem Hintergrund der geringen Beitrittsaussichten und der gleichzeitigen hohen Kosten der

²⁶⁸ Vgl. Lynch (2006): S. 157

²⁶⁹ Vgl. ebd.: S. 157

²⁷⁰ Vobruba (2007): S. 8

²⁷¹ Vgl. Lynch (2006): S. 151

²⁷² Vgl. Sedivy, Jiri (2006): The new Member States. Bridges between the former Member States and the Eastern Neighbourhood. In: Martin Koopmann / Christian Lequesne (Hrsg.): Partner oder Beitrittskandidaten? Die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union auf dem Prüfstand. Baden-Baden: Nomos, S. 40f

politischen und ökonomischen Transformation, bereit sein werden, sich der EU anzunähern, welche nach außen hin nicht mit einer Stimme sprechen kann und sich aufgrund dessen durch einen nicht unerheblichen Grad an mangelnder Aktions- und Reaktionsfähigkeit auf außenpolitischer Ebene auszeichnet.

5. Die Ukraine – Der neue Nachbar

5.1. Geografie und Demografie

Die Ukraine erlangte am 24. August 1991 seine Unabhängigkeit. Seit dem EU-Erweiterungsprozess 2004 wurde die Ukraine zum unmittelbaren Nachbar der EU im Osten. Mit dem Erweiterungsprozess im Jahr 2007, mit welchem die Länder Bulgarien und Rumänien der EU beitraten, grenzt die Ukraine an die EU-Länder Polen, Slowakei und Ungarn im Westen und an Rumänien und das Nicht-EU-Mitglied Moldau im Südwesten. Im Norden grenzt das Land an die Republik Weißrussland, im Norden und Nordosten an Russland. Seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion stellt die Ukraine mit einer Fläche von 603.700 Quadratkilometern nach Russland das zweitgrößte europäische Land dar. Nach einer Volkszählung aus dem Jahr 2001 verfügt die Ukraine über eine Bevölkerungszahl von knapp 46 Millionen EinwohnerInnen. Die demografische Situation zeichnet sich durch eine hohe Sterberate und eine niedrige Geburtenrate aus. Dadurch ist die Bevölkerungsanzahl stark rückläufig. In Kiew, der Hauptstadt und gleichzeitig größten Stadt des Landes, leben nach offiziellen Angaben ca. 2.7 Millionen Menschen. Die Landessprache ist Ukrainisch, wobei Russisch eine Verkehrssprache darstellt, die vor allem im Süden und Osten des Landes gesprochen wird und den 17%-igen Bevölkerungsanteil an ethnischen Russen in der Ukraine widerspiegelt.²⁷³

5. 2. Politisches System der Ukraine

Das politische System der Ukraine stellt eine parlamentarisch-präsidentiale Republik dar. Seit den Präsidentschaftswahlen vom Februar 2010 ist Viktor Janukowitsch von der `Partei der Regionen` das Staatsoberhaupt der Ukraine. Chef der Regierung ist Ministerpräsident Mykola Asarow. Gegenwärtig sind folgende fünf Parteien im ukrainischen Parlament vertreten:

- `Partei der Regionen` (175 Sitze)
- `Block Julia Timoschenko` (156 Sitze)

²⁷³ Vgl. Auswärtiges Amt Deutschland (2010): Ukraine. (<http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/01-Laender/Ukraine.html> ; Letzter Zugriff: 11.3.2011)

- `Block Unsere Ukraine – Selbstverteidigung des Volkes` (72 Sitze)
- `Kommunistische Partei der Ukraine` (27 Sitze)
- `Block Litwin` (20 Sitze)

Seit 11. März 2010 besteht im ukrainischen Parlament eine Regierungskoalition aus den Parteien `Partei der Regionen`, `Kommunistische Partei der Ukraine`, `Block Litwin` (20 Sitze), einzelnen Abgeordneten aus dem `Block Julia Timoschenko`, der Partei `Unsere Ukraine` und einigen fraktionslosen Abgeordneten. Die ehemaligen `führenden Köpfe` der `Orangen Revolution` aus dem Jahr 2004, Julia Timoschenko (ehemalige Ministerpräsidentin) und Viktor Juschtschenko (ehemaliger Präsident) befinden sich in der Opposition.²⁷⁴

5. 3. Ökonomische Situation: Zahlen, Daten und Fakten zur Ukraine

Das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen beläuft sich auf nach Angaben der Weltbank (WB) auf 2.800 US-Dollar/Jahr.²⁷⁵ Der IMF (International Monetary Fund) stuft die Ukraine damit als `lower middle income country` ein.²⁷⁶ Armut stellt in der Ukraine ein weit verbreitetes Phänomen dar. Der prozentuelle Anteil der ukrainischen Bevölkerung unter der Armutsgrenze wird auf 20% geschätzt.²⁷⁷ Im Gegensatz zu StadtbewohnerInnen sind vor allem LandbewohnerInnen in größerem Ausmaß von Armut betroffen. Dieses Ungleichgewicht setzt sich zwischen dem Osten und dem Westen der Ukraine fort, da im Osten der Anteil an Armut niedriger und der Lebensstandard höher ist, als der im Westen.²⁷⁸ Während ein großer Teil des ehemaligen Staatsvermögens sich seit dem Systemwechsel in privater Hand befindet und sich dadurch eine Gruppe von Oligarchen herausbilden konnte, welche maßgebliche polit-ökonomische Entscheidungen beeinflussen und damit nach wie vor einen großen politischen Einfluss haben, verblieb gleichzeitig auch ein großer Teil der ukrainischen Wirtschaft in staatlicher Hand. Die (Schwer-)Industrie, deren Zentrum im Osten liegt, stellt den wichtigsten Wirtschaftssektor dar, jedoch schränken veraltete Strukturen die Wettbewerbsfähigkeit enorm ein. Darüber hinaus ist die Ukraine stark energieabhängig von

²⁷⁴ Vgl. ebd.

²⁷⁵ Vgl. The World Bank (2011): Data. Ukraine. (<http://data.worldbank.org/country/ukraine> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

²⁷⁶ Vgl. Auswärtiges Amt Deutschland (2010): Ukraine. Wirtschaft. (http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Ukraine/Wirtschaft_node.html ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

²⁷⁷ Vgl. Europäische Kommission (o.ZA): Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument. Ukraine. Länderstrategiepapier 2007-2013. (http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_ukraine_de.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 8

²⁷⁸ Vgl. Danzer, Alexander / Weisshaar, Natalia (2010): Armut in Rezession und Aufschwung. In: Ukraine-Analysen. Nr. 78, 14.9.2010. (<http://www.laender-analysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen78.pdf> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 2ff.

Russland. Die Erhöhung russischer Energiepreise stellt das Land Jahr für Jahr auf die Probe. Die Wirtschaftskrise hat die Ukraine zusätzlich schwer getroffen. Bis 2008 wies die Wirtschaft hohe Wachstumsraten auf, mit der Krise verringerte sich das Bruttoinlandsprodukt (BIP) im Jahr 2009 um 15%, was vor allem an der schlechten Auftragslage der exportorientierten Industrie lag.²⁷⁹ Mit der Wirtschaftskrise ist auch die Arbeitslosenrate auf ca. 10% angestiegen.²⁸⁰ Die Staatsfinanzen sind defizitär, die Verschuldung im Ausland beträgt 30 Milliarden US-Dollar. Der 2010 IMF gewährleistete Kredit wurde stark an die wirtschaftliche Modernisierung und die Reformtätigkeit des Landes geknüpft.²⁸¹ Wichtigste Handelspartner sind die Länder der EU (besonders Deutschland und Polen) und Russland. Die EU nimmt 30% der ukrainischen Exporte ab, Russland ist für 40% der ukrainischen Importe verantwortlich.²⁸²

5. 4. Die innenpolitische Situation der Ukraine

5. 4. 1. Die innenpolitische Situation vor der `Orangen Revolution`

Das unter der Präsidentschaft Leonid Kutschma eingerichtete politische System der Ukraine hatte einen stark autoritären Charakter. Dies zeigte sich darin, dass dem Amt des Präsidenten durch die Verfassung von 1996 zentrale Befugnisse in Politik und Verwaltung zukamen.²⁸³ Die Regierung konnte jederzeit vom Präsidenten aufgelöst werden, der Einfluss des Parlamentes auf die Regierungsbildung war nur gering und die Opposition wurde zwar nicht verboten, jedoch innerhalb des politischen Systems marginalisiert.²⁸⁴ Darüber hinaus festigte sich das Kutschma-Regime über die starke Kontrolle der Medien, die Manipulation von Wahlen und über die Oligarchen und Geschäftsmänner, welche das System zum Zweck des

²⁷⁹ Vgl. Auswärtiges Amt Deutschland (2010): Ukraine. Wirtschaft. (http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Ukraine/Wirtschaft_node.html) ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

²⁸⁰ Vgl. Guicci, Ricardo / Kirchner, Robert (2010): Wirtschaftlicher Ausblick für 2010: Langsame Erholung zu erwarten. In: Ukraine-Analysen. Nr. 69, 23.2.2010. (<http://www.laender-analysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen69.pdf>) ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S 2

²⁸¹ Vgl. Auswärtiges Amt Deutschland (2010): Ukraine. Wirtschaft. (http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Ukraine/Wirtschaft_node.html) ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

²⁸² Vgl. Lane, David (2006): Perspektiven der ukrainischen Beziehungen mit der EU: Freihandel statt Mitgliedschaft. In: Ukraine-Analysen. Nr. 15, 24.1.2006. (<http://www.laender-analysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen15.pdf>) ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 5

²⁸³ Vgl. Auswärtiges Amt Deutschland (2010): Ukraine. Innenpolitik. (http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Ukraine/Innenpolitik_node.html) ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

²⁸⁴ Vgl. Simon, Gerhard (2009a): After the Orange Revolution. The Rocky Road to Democracy. In: Ukraine on its Way to Europe. Interim Results of the Orange Revolution. Frankfurt am Main: Peter Lang, S. 13f.

Machterhalts unterstützten und so eine Demokratisierung des politischen Systems der Ukraine verhinderten.²⁸⁵

5. 4. 2. Die `Orange Revolution`

Die `Orange Revolution` im Jahr 2004 markierte einen Wendepunkt in der jungen politischen Geschichte der Ukraine. Leonid Kutschma durfte nicht mehr kandidieren. Er ging davon aus, dass der ihm nahestehende Präsidentschaftskandidat Janukowitsch die Wahl gewinnen würde. Entschied dieser die Wahl auch vorläufig für sich, so läuteten massive nationale und internationale Proteste gegen die offensichtlich manipulierte Präsidentschaftswahl jedoch einen zweiten Wahlgang ein, welchen der Präsidentschaftskandidat der Opposition, Viktor Juschtschenko, knapp für sich entscheiden konnte.²⁸⁶ Im Zuge der `Orangen Revolution`, die nicht zuletzt durch die Massenproteste der ukrainischen Zivilgesellschaft gegen die vormalige politische Ordnung zu Stande kommen konnte, wurden die Verfassung von 1996 und das parlamentarische Wahlgesetz geändert, was eine wesentliche Stärkung der Regierung und des Parlaments gegenüber dem Präsidentenamt und damit einen wichtigen demokratiepolitischen Schritt für das Land selbst bedeutete.²⁸⁷

5. 4. 3. Von der `Orangen Revolution` bis heute

Die Euphorie der nationalen und internationalen Befürworter der `Orangen Revolution` sollte nicht von langer Dauer sein. Rund um die neue Verfassung von 2004, innerhalb welcher es verabsäumt wurde, die Gewaltenteilung zwischen den einzelnen politischen Institutionen genau festzulegen, entfachte ein heftiger innenpolitischer Streit zwischen den politischen Eliten, durch welchen sich die neue demokratische Ordnung selbst blockierte und wichtige Reformen für das Land vernachlässigt wurden.²⁸⁸ Besonders der Umstand, dass sich die tragenden politischen Persönlichkeiten der `Orangen Revolution`, Julia Timoschenko und Viktor Juschtschenko, nicht auf die Aufteilung der Macht zwischen Präsidenten- und Ministerpräsidentenamt einigen konnten, entfachte einen innenpolitischen Stillstand, versetzte der Demokratisierung des Landes einen herben Schlag und ließ das Vertrauen der Bevölkerung in die politischen Institutionen und Führungseliten auf einen Tiefpunkt

²⁸⁵ Vgl. ebd.: S. 14

²⁸⁶ Vgl. Gawrich, Andrea (2006): Orange Träume von Europa – die EU und die Ukraine. In: Martin Koopmann / Christian Lequesne (Hrsg.): Partner oder Beitrittskandidaten? Die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union auf dem Prüfstand. Baden-Baden: Nomos, S. 49f.

²⁸⁷ Vgl. ebd.: S. 50

²⁸⁸ Vgl. Simon (2009a): S. 16ff.

sinken.²⁸⁹ Die Parlamentswahlen 2006 wurden von Viktor Janukowitsch von der `Partei der Regionen` gewonnen. Er wurde daraufhin Ministerpräsident. Die Spannungen zwischen Präsident Juschtschenko und Ministerpräsident Janukowitsch nahmen so stark zu, dass Juschtschenko schließlich im Jahr 2007 das Parlament auflöste und Neuwahlen ausrief. Die Neuwahlen wurden von Julia Timoschenko vom `Block Julia Timoschenko` gewonnen, die daraufhin Ministerpräsidentin wurde. Aus den Präsidentschaftswahlen 2010, die von der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) als frei und fair abgesegnet wurden, ging schließlich Viktor Janukowitsch als Sieger und neuer Präsident hervor. Ferner wurde die Verfassung von 2004 vom ukrainischen Verfassungsgericht als verfassungswidrig erklärt, weshalb nun wieder die Verfassung von 1996 gilt. Dies bedeutet wiederum eine Machtverschiebung zu Gunsten des Präsidentenamtes.²⁹⁰ Damit drängt sich neuerlich die Frage auf, ob die Ukraine unter Janukowitsch nun wieder in Richtung Autoritarismus stolpert. Nußberger betont, dass die Ukraine sich dahingehend von vielen anderen post-sowjetischen Staaten unterscheidet, dass sich mit der `Orangen Revolution` eine offene Streitkultur innerhalb der Gesellschaft und vor allem innerhalb des politischen Establishments herausbilden konnte. Die andauernden politischen Machtkämpfe zwischen den Parteien würden jedoch weiterhin notwendige Reformen, vor allem im Bereich der rechtsstaatlichen Ausformungen, hemmen.²⁹¹ Das Vertrauen in den ukrainischen Rechtsstaat und politische Institutionen scheint schwer erschüttert zu sein. Im `Corruption Perceptions Index` aus dem Jahr 2009, welcher die wahrgenommene Korruption im öffentlichen Sektor misst, nimmt die Ukraine von 180 Ländern die Position 146 ein.²⁹² Nach Simon bleibt abzuwarten, wie die zukünftige innenpolitische Situation des Landes aussehen wird. Mögen sich seit der `Orangen Revolution` ein demokratischer Konsens festgesetzt, eine Konstituierung einer Opposition innerhalb des Landes stattgefunden und sich eine vermeintliche pluralistische Medienlandschaft, welche als relativ frei gilt und damit eine Vorreiterrolle für andere post-sowjetische Staaten einnimmt, herausgebildet haben, so habe sich die politische und ökonomische Elite seit der Kutschma-Ära jedoch nur unwesentlich

²⁸⁹ Vgl. ebd.: S. 17; Vgl. Simon, Gerhard (2009b): Ist die Demokratie in der Ukraine auf dem Rückzug? In: Ukraine-Analysen. Nr. 54, 24.3.2009. (<http://www.laender-analysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen54.pdf> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 6

²⁹⁰ Vgl. Auswärtiges Amt Deutschland (2010): Ukraine. Innenpolitik. (http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Ukraine/Innenpolitik_node.html ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

²⁹¹ Vgl. Nußberger, Angelika (2010): Die Ukraine – ein streitbarer Rechtsstaat. In: Ukraine-Analysen. Nr. 76, 8.6.2010. (<http://www.laender-analysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen76.pdf> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 2

²⁹² Vgl. Transparency International (Deutschland e.V.) (2009): Corruptions Perceptions Index 2009. (<http://www.transparency.de/Tabellarisches-Ranking.1526.0.html> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

verändert, was wiederum ein Indiz für einen sich nur sehr zäh vollziehenden demokratischen Systemwandel darstellt.²⁹³

5. 5. Ukrainische Außenpolitik - Zwischen Russland und der EU

Es bestehen zahlreiche Faktoren für eine hohe außenpolitische Komplexität bezüglich der Ukraine und ihrer beiden mächtigen Nachbarn, der EU und Russland. Die geografische Lage, die kulturelle, sprachliche Verwobenheit, der hohe Bevölkerungsanteil an ethnischen Russen in der Ukraine, besonders aber die jüngere politische Vergangenheit der Ukraine als Teil des Sowjetimperiums, sowie der Wiederaufstieg Russlands zur politischen und ökonomischen Weltmacht spiegeln komplexe Rahmenbedingungen für die Beziehungen zwischen der Ukraine und Russland wider. Ferner hat sich seit der Unabhängigkeit der Ukraine 1991 der politische und ökonomische Einfluss einzelner EU-Mitgliedstaaten und auch der EU als allmähliche außenpolitische Akteurin enorm gesteigert. Zusätzlich verkompliziert wird diese Konstellation durch die jüngsten innenpolitischen Umstürze und Indizien der demokratischen Transition als Folge der `Orangen Revolution` und durch eine nach wie vor bestehende innenpolitische Teilung zwischen Ost und West.²⁹⁴ Die beiden folgenden Kapitel widmen sich den zentralen Charakteristika dieser zwischenstaatlichen Beziehungen. Um dabei den (zeitlichen) Hauptreferenzpunkt der vorliegenden Arbeit, die ENP mit der Ukraine, nicht aus dem Blickfeld zu verlieren, liegt der Fokus besonders auf dem Zeitraum nach der `Orangen Revolution`.

5. 5. 1. Die Beziehungen der Ukraine zu Russland

Nachdem die erste Präsidentschaft unter Krawtschuk zwischen 1991 und 1994 von einem eher konfliktorientierten Verhältnis zu Russland geprägt war²⁹⁵, gelang es dessen Nachfolger, Präsident Kutschma, eine `Multivektorenpolitik` einzurichten, was bedeutet, sowohl die Spannungen zu Russland abzuschwächen als auch eine Annäherung an EU, USA und NATO (North Atlantic Treaty Organisation) zu vollziehen.²⁹⁶ Unter Kutschma kam es 1997 zu einem `Grundlagenvertrag über Freundschaft, Zusammenarbeit und Partnerschaft` und damit einer

²⁹³ Vgl. Simon (2009a): S. 16ff.; Vgl. Auswärtiges Amt Deutschland (2010): Ukraine. Innenpolitik. (http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Ukraine/Innenpolitik_node.html); [Letzter Zugriff: 11.3.2011]

²⁹⁴ Vgl. Lane (2006): S. 2

²⁹⁵ Vgl. Piehl, Ernst (2005): Die Ukraine. In: Ernst Piehl / Peter W. Schulze / Heinz Timmermann (Hrsg.): Die offene Flanke der Europäischen Union. Russische Föderation, Belarus, Ukraine und Moldau. Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag, S. 384

²⁹⁶ Vgl. Fischer, Sabine (2007): Die Ukraine und Russland – Scheidung auf Raten. In: Ukraine-Analysen. Nr. 30, 13.11.2007. (<http://www.laender-analysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen30.pdf>); [Letzter Zugriff: 11.3.2011], S. 2

Beilegung der Konflikte um die Halbinsel Krim und die Schwarzmeerflotte.²⁹⁷ An der erwähnten `Multivektorenpolitik` Kutschmas änderte sich auch in dessen zweiter Amtszeit von 1999 bis 2004 nicht viel. Ein möglicher EU- und NATO-Beitritt wurden unter Kutschma weiterhin hochgehalten, gleichzeitig aber auch Zugeständnisse an Russland gemacht.²⁹⁸ Besonders nach dem Amtsantritt des damaligen russischen Präsidenten Putin erlebten die ukrainisch-russischen Beziehungen einen Aufschwung, indem einige Kooperationsabkommen im Energiebereich, der Schwerindustrie und auch der Luft- und Raumfahrt mit Russland geschlossen wurden.²⁹⁹ Als sich das korrupte und autoritäre Regime unter Kutschma zu Ende neigte und dieser mit Janukowitsch noch seinen Nachfolger bestimmen wollte, setzte dieser auf die guten Kontakte zum russischen Präsidenten Putin, der Janukowitsch offiziell unterstützte, und der sich in der Ukraine großer Beliebtheit erfreuen konnte.³⁰⁰ Mit der `Orangen Revolution` veränderten sich die außenpolitischen Beziehungen der Ukraine zu Russland. Obwohl mit der verstärkten Annäherung an die EU und die NATO keine negativen Signale Richtung Russland gesandt werden sollten und Juschtschenko die Wichtigkeit der Beziehungen zu Russland vermehrt betonte³⁰¹, wurde bzw. wird die Annäherung der Ukraine an die EU, besonders aber an die NATO aus russischer Perspektive als (militärische) Provokation und Affront angesehen.³⁰² Nach Fischer habe Russland als regionale Hegemonialmacht seinen außenpolitischen Kurs gegenüber der Ukraine seit der `Orangen Revolution` dahingehend geändert, indem es die Strategie der unmittelbaren innenpolitischen Einflussnahme auf die Ukraine zugunsten des Instruments der Ausübung wirtschaftlichen Drucks veränderte und damit indirekt die Innenpolitik der Ukraine beeinflussen würde.³⁰³

„Die Gaskrise im Winter 2005/2006 hat ein scharfes Schlaglicht auf mehrere Aspekte der veränderten ukrainisch- russischen Beziehungen geworfen. Zum einen war sie das deutlichste Beispiel für den Wechsel russischer Politik von politischer Einmischung zu wirtschaftlichem Druck. Zweitens hat sie gezeigt, dass wirtschaftlicher Druck von russischer Seite politische Implikationen haben kann: Der Sieg der Partei der Regionen in der Parlamentswahl im März 2006 und die Rückkehr Viktor Janukowitschs in das Amt des Ministerpräsidenten ist nicht zuletzt auf die Schwächung der orangen Kräfte durch die Gaskrise zurückzuführen.“³⁰⁴

²⁹⁷ Vgl. Piehl (2005): S. 384

²⁹⁸ Vgl. ebd.: S. 385f.

²⁹⁹ Vgl. ebd.: S. 391

³⁰⁰ Vgl. Fischer (2007): S. 2f.

³⁰¹ Vgl. ebd.: S. 4

³⁰² Vgl. Malek, Martin (2009): The „Western Dimension“ of the Foreign and Security Policy of Ukraine since 2005 with special Consideration of the „Russian Factor“. In: Juliane, Besters-Dilger (2009): Ukraine on its Way to Europe. Interim Results of the Orange Revolution. Frankfurt am Main: Peter Lang, S. 245f.

³⁰³ Vgl. Fischer (2007): S. 4

³⁰⁴ Ebd.: S. 4f.

Bleibt die indirekte russische Einflussnahme auf die Ukraine, besonders in Bezug auf die wirtschaftliche Abhängigkeit von russischen Gas- und Ölimporten bestehen und hat der neue ukrainische Präsident Janukowitsch die Verbesserung der Beziehungen zu Russland als wichtige außenpolitische Agenda proklamiert und wurde auch die Stationierung der russischen Schwarzmeerflotte auf der Krim bis zum Jahr 2042 im Austausch zu verbesserten russischen Gaspreisen für die Ukraine verlängert³⁰⁵, so habe sich die Ukraine gegenüber Russland seit der `Orangen Revolution` nach Fischer doch ein wenig emanzipiert. Dies rühre auch daher, dass die `Partei der Regionen` zunehmend versuche, den Ruf als pro-russische Partei loszuwerden und sich in der Öffentlichkeit gänzlich als VertreterIn ukrainischer Interessen darzustellen.³⁰⁶

5. 5. 2. Die Beziehungen der Ukraine zur EU

Nachdem unter Krawtschuks Amtszeit bereits Verhandlungen zwischen den beiden Akteuren betreffend eines PKAs eingeleitet wurden³⁰⁷, wurde dieses schließlich 1994 von der Ukraine unterzeichnet, jedoch von Seiten der EU-Mitgliedsländer erst 1998, aufgrund von Vorbehalten gegenüber dem Atomkraftwerk Tschernobyl und dem prioritären außenpolitischen Augenmerk auf die Mittelmeer- und Balkanländer, wie auch die Länder Ostmitteleuropas, ratifiziert. Darüber hinaus wartete die EU die Unterzeichnung des PKAs mit Russland ab, obwohl die Verhandlungen dazu mit Russland erst später begonnen hatten.³⁰⁸ Dass die vom RAA 1999 angenommene `Gemeinsame Strategie` im Zuge des PKAs keine Beitrittsperspektive beinhaltete, wurde von ukrainischer Seite bereits damals der EU vorgeworfen.³⁰⁹ Kam es unter Kutschmas `Multivektorenpolitik` immer wieder zu Bekundungen hinsichtlich ukrainischer Integrationsbestrebungen in die EU, so gerieten die im PKA festgehaltenen politischen³¹⁰ und marktwirtschaftlichen Reformziele auch durch den immer stärker werdenden autoritären Charakter des Regimes und entsprechende Defizite in den Bereichen Rechtstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechte in Verzug und verblieben damit weitgehend geschickte außenpolitische Rhetorik.³¹¹

³⁰⁵ Vgl. Auswärtiges Amt Deutschland (2011): Ukraine. Außenpolitik. http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Ukraine/Aussenpolitik_node.html ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

³⁰⁶ Vgl. Fischer (2007): S. 5

³⁰⁷ Vgl. Piehl (2005): S. 384

³⁰⁸ Vgl. ebd.: S. 400f.

³⁰⁹ Vgl. Malek (2009): S. 238

³¹⁰ Wie unter Punkt 6.1. und 6.2 dargestellt werden wird, erreichten Vereinbarungen bezüglich der Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres auch damals schon ein bemerkenswertes Ausmaß.

³¹¹ Vgl. Piehl (2005): S. 384f.; S. 399f.

Im Zuge der bzw. nach der `Orangen Revolution` platzierte und verstärkte der neue Präsident Juschtschenko seinen Wunsch an die EU-Organe und den eingerichteten EU-Ukraine Kooperationsrat eine EU-Beitrittsperspektive zu erhalten und setzte damit seine außenpolitische Priorität.³¹² Dieses deutliche Zeichen fand bei den Staats- und Regierungschefs der EU innerhalb des auf dem PKA aufbauenden Konzepts der ENP, welches keine Beitrittsperspektive vorsieht, abermals kein Gehör. Von Seiten der Ukraine wird die ENP als minderer Ersatz für eine Erweiterungsperspektive wahrgenommen. Vor allem auch deshalb, da die Länder Nordafrikas daran teilnehmen und diese alleine schon aus geografischer Sicht keine Aussichten auf einen EU-Beitritt haben.³¹³ Wurden zwar mit dem Konzept der ENP aus EU-Perspektive die Bemühungen für gute nachbarschaftliche Beziehungen verstärkt und mehr beidseitige Abstimmung proklamiert, wie auch die finanziellen Möglichkeiten der EU-Außenhilfe aufgestockt, so ist die ENP aus Sicht der Ukraine doch als `Nackenschlag` für eine mit der `Orangen Revolution` eingeleitete Aufbruchsstimmung zu werten. Dieses spiegelt zudem die Uneinigkeit und eingeschränkte Handlungsfähigkeit der EU nach außen aufgrund dessen wider, da die Ukraine mit den baltischen und skandinavischen Staaten, wie auch mit Polen über eine beträchtliche Gruppe an Befürwortern für eine klare europäische Perspektive für die Ukraine innerhalb der EU verfügt. Während Großbritannien und Frankreich die Möglichkeit eines EU-Beitritts der Ukraine als gegenwärtig überstürzt sehen, südeuropäische Länder wie Spanien und Portugal einem EU-Beitritt der Ukraine ablehnend gegenüberstehen, hält sich Deutschland insofern bedeckt, dass es der Ukraine gegenüber keine Versprechungen machen will.³¹⁴ Zusätzlich besteht mit der EU-Außengrenze eine nicht nur physisch stark befestigte Barriere für die UkrainerInnen³¹⁵, konnten sie doch nach dem Fall des `Eisernen Vorhangs` und vor den letzten beiden EU-Erweiterungsrunden 2004 und 2007 noch barrierefrei in die mittlerweile neuen EU-Mitgliedsländer einreisen. Diese der `Schengen-acquis` inhärenten Logik diene nach Lane auch zum Schutz `weicher` Sicherheitsinteressen seitens der EU.³¹⁶

Die jüngste Etappe der außenpolitischen Beziehungen wurde geprägt durch das auslaufende PKA im Jahr 2008 und die damit einhergegangenen Verhandlungen über ein EU-Ukraine-

³¹² Vgl. Lane (2006): S. 2

³¹³ Vgl. Malek (2009): S. 238

³¹⁴ Vgl. Schneider, Eberhard (2006): Die Ukraine und die Europäische Union. In: Ukraine-Analysen. Nr. 6, 25.4.2006. (<http://www.laender-analysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen06.pdf> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 3

³¹⁵ Wie unter Punkt 6. 3. 3. 1. 1. dargestellt werden wird (siehe `Kleiner Grenzverkehr`), können UkrainerInnen, welche in der Grenzregion zur EU leben, zwar unter gewissen Umständen ohne Visum in die EU einreisen, für den Großteil der ukrainischen Bevölkerung besteht diese Möglichkeit jedoch bisher nicht.

³¹⁶ Vgl. Lane (2006): S. 2

Assoziierungsabkommen. Die Verhandlungen dazu laufen seit dem Beitritt der Ukraine zur WTO und beinhalten die Möglichkeit zur Errichtung einer Freihandelszone.³¹⁷ Zielgerichtet begleitet werden die Verhandlungen zu diesem Abkommen von einer Assoziierungs-Agenda, welche vom EU-Ukraine-Kooperationsrat im November des Jahres 2009 angenommen wurde, auf dem bestehenden ENP-Ukraine-Aktionsplan aufbaut und Kernprioritäten für notwendige Reformen der Ukraine formuliert.³¹⁸ Sollte mit den Verhandlungen eine neue Dimension der EU-Ukraine Beziehungen eingeleitet werden und sind der genaue Abschluss wie auch der genaue Output der Verhandlungen bis dato noch nicht abzuschätzen, so beinhaltet die Assoziierungs-Agenda ähnlich dem ENP-Aktionsplan aufgelistete Prioritäten in den Bereichen³¹⁹

- Politischer Dialog
- Korruptionsbekämpfung
- Außen- und Sicherheitspolitik
- Kooperation im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht (vormalig Justiz und Inneres)
- Handel und Angelegenheiten im Bereich Handel
- Kooperation im Bereich Energie und atomarer Energie

Als weitere Kooperationsfelder werden u.a. Transport, Umwelt, ländliche Entwicklung, Soziales, Wissenschaft und Forschung genannt.³²⁰ Die Assoziierungs-Agenda erinnert stark Tätigkeitsbereiche der ENP und baut im Wesentlichen auf diesen auf. Verwies EU-Kommissionpräsident Barroso noch im Jahr 2010 auf die Notwendigkeit, dass die Ukraine auf ihre Versprechungen hinsichtlich der Reformen auch Taten folgen lassen müsse³²¹, so weist auch die Assoziierungs-Agenda der EU keine wesentlichen Veränderungen zur Möglichkeit eines EU-Beitritts der Ukraine auf, sondern führt umso mehr vor Augen welche immense politische und ökonomische Zugeständnisse die Ukraine der EU zu machen hat, um zuerst im Rahmen der ENP `privilegiert` und in absehbarer Zukunft `assoziiert` zu sein.

³¹⁷ Vgl. Wetzel, Anne (2009): Abschluss des Assoziierungsabkommens mit der EU und Umsetzung der Assoziierungsagenda. In: Ukraine-Analysen. Nr. 66, 8.12.2009. (<http://www.laenderanalysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen66.pdf> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 12

³¹⁸ Vgl. Delegation of the European Union and the Ukraine (2010): Association Agenda. (http://ec.europa.eu/delegations/ukraine/eu_ukraine/political_relations/association_agenda/association_agenda_en.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

³¹⁹ Vgl. European Commission – External Relations (o.ZA): LIST of the EU-Ukraine Association Agenda priorities for 2010. (http://eeas.europa.eu/ukraine/docs/2010_association_agenda_priorities_en.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 2ff.

³²⁰ Vgl. ebd.: S. 7ff.

³²¹ Vgl. Wetzel (2009): S. 13

5. 6. Das `Migrationsprofil` der Ukraine

5. 6. 1. Dynamik und Verlauf der Migration

Mit dem Fall des `Eisernen Vorhangs` kam es nach Hofmann zu einem `Wiedereintritt` einer ganzen Region in die globale bzw. europäische Migrationsgeschichte.³²² Der Zusammenbruch der Sowjetunion bedeutete damit auch das Ende einer absolut von staatlicher Seite durchgeführten Migrationspolitik. Dies hatte zur Folge, dass mit dem `Eisernen Vorhang` nicht nur die strikten Grenzkontrollen, sondern auch das faktische Ausreiseverbot wegfielen und Migrationsbewegungen nicht mehr ausschließlich Konsequenz staatlicher Politik, sondern individueller Entscheidungen wurden.³²³ Die Ukraine stellt das am weitesten westlich gelegene Land der `CIS-Region` (`Commonwealth of Independent States`)³²⁴ dar. Seit den EU-Erweiterungsprozessen im Jahr 2004 und 2007 teilen sich die EU und die Ukraine eine 1400 Kilometer lange Grenze.³²⁵ Alleine schon als Grenzland zur EU stellt die Ukraine einen wichtigen Punkt im internationalen Migrationsgeschehen dar.

Die Ukraine ist Einwanderungs-, Auswanderungs- und Transitland zugleich. Nach einem Report der WB ist die Ukraine nach China und Indien das drittgrößte Sendeland und gleichzeitig (nach Deutschland) das viertgrößte Empfängerland von MigrantInnen und Flüchtlingen weltweit. Ferner stellt die Ukraine nicht nur das größte Sendeland für ArbeitsmigrantInnen nach Europa dar, sondern auch das zahlenmäßig größte Sendeland von nicht rechtmäßig beschäftigten MigrantInnen in Europa.³²⁶

³²² Vgl. Hofmann (2007): S. 101

³²³ Vgl. ebd.: S. 112f.

³²⁴ Aus dem politischen Zerfallsprozess der Sowjetunion gingen die heutigen faktisch unabhängigen Staaten Armenien, Aserbaidschan, Weißrussland, Georgien, Kasachstan, Kirgistan, die Republik Moldau, Russische Föderation, Tadschikistan, Turkmenistan, Ukraine und Usbekistan hervor. Diese werden unter dem Begriff `CIS-Region` subsumiert.

³²⁵ Vgl. Zimmer, Kerstin (2009): The Role of Ukraine within the European Migration System. In: Juliane Besters-Dilger (2009): Ukraine on its Way to Europe. Interim Results of the Orange Revolution. Frankfurt am Main: Peter Lang, S. 159

³²⁶ Mansoor, Ali / Quillin, Bryce (2007): Migration and Remittances. Eastern Europe and the Former Soviet Union. In: World Bank (Hrsg.): Migration and Remittances. Eastern Europe and the Former Soviet Union. Washington. (http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/257896-1167856389505/Migration_FullReport.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]) zit. n. Düvell, Franck (o.ZA): Ukraine – Europe's Mexiko? In: Centre on Migration – Policy & Society (Hrsg.): Central and East European Migration. Research Resources Report 1/3: Country Profile. (http://www.compas.ox.ac.uk/fileadmin/files/pdfs/Non_WP_pdfs/Transit_Migration_in_Ukraine/Ukraine_Country%20Report_1of3.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 1

5. 6. 1. 1. Die Ukraine als Auswanderungs- bzw. Herkunftsland von MigrantInnen

Zu Zeiten der Sowjetunion war die Ukraine eine der wohlhabendsten Republiken. Diese Situation änderte sich mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion, als die Ukraine einer starken wirtschaftlichen Rezession ausgesetzt war. Dies stellt eine Erklärung dafür dar, warum viele UkrainerInnen ihr Land aufgrund sozio-ökonomischer Ursachen und Mangel an Perspektiven zum Zweck der Arbeitsmigration Richtung Europa und Russland verlassen.³²⁷ Schätzungen zufolge arbeiten ca. 300.000 UkrainerInnen in Polen, zwischen 200.000 und 800.000 in Italien, zwischen 100.000 und 400.000 in Spanien, ca. 300.000 in Deutschland, ca. 150.000 in Portugal und bis zu 1.000.000 in Russland, ein Großteil davon mit nicht-rechtmäßigem Status.³²⁸ Interessant ist dabei, dass viele ukrainische ArbeitsmigrantInnen die Arbeitsmarktlücken der bereits in die EU integrierten Ost- und Südosteuropäischen Länder füllen.³²⁹ Generell wird davon ausgegangen, dass ca. 20% der ukrainischen Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter direkt in Migrationsprozesse eingebunden ist.³³⁰ Die meisten ukrainischen ArbeitsmigrantInnen, von denen ein Großteil weiblich ist, reisen mit einem Touristenvisum in die EU ein, überdauern dieses und arbeiten ohne Genehmigung, wodurch deren Status `illegal` wird. Ein nicht unwesentlicher Teil davon fällt kriminellen Schmuggler- und Schlepperorganisationen zum Opfer. Viele finden sich in informellen Bereichen der Wirtschaft wieder, vor allem im Baugewerbe, der Landwirtschaft, im Tourismusbereich, im häuslichen Bereich oder auch in der Sexindustrie. Auch private Netzwerke von bereits in der EU lebenden UkrainerInnen oder professionelle Agenturen, nicht selten getarnt als Reiseagenturen, sind wichtige Akteure in den Migrationsprozessen.³³¹

Der Großteil der UkrainerInnen, die in die EU migrieren, stammt aus ländlichen Gegenden der West- und Zentralukraine. Russland stellt nach wie vor ein bedeutendes Anziehungszentrum für ukrainische ArbeitsmigrantInnen dar. Dies liegt an der nicht vorhandenen Visumpflicht (im Gegensatz zu EU-Ländern), der historischen, kulturellen und sprachlichen Verwobenheit, dem Bestehen ethnischer Diasporas³³² und vor allem dem

³²⁷ Vgl. Zimmer (2009): S. 163f.

³²⁸ Vgl. Ebd.: S. 164; Vgl. Shumylo, Olha (2006): Ukraine`s Policy to control Illegal Migration. In: International Centre for Policy Studies (Hrsg.). (http://www.icps.com.ua/files/articles/43/53/Migration_Policy_ENG.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 9f. (Dieser Text wurde ins Englische übersetzt von L.A. Wolanskyj)

³²⁹ Vgl. Düvell (o.ZA): S. 1

³³⁰ Vgl. Zimmer (2009): S. 164

³³¹ Vgl. ebd.: S. 164f.; Vgl. Shumylo (2006): S. 9f.

³³² Vgl. Molodikova, Irina (2008): Patterns of East West Migration in the Context of European Migration Systems. Possibilities and Limits of Migration Control. In: Demografia (Hrsg.): Heft 51, Nr. 5 (English Edition). (http://www.demografia.hu/letoltes/kiadvanyok/Dem_angol/2008/Molodikova.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 10

Umstand, dass in Russland eine starke Überalterung der Gesellschaft und nicht zuletzt deswegen eine starke Nachfrage nach Arbeitskraft herrscht.³³³ Die Form der Migration findet zumeist temporär statt. Viele ArbeitsmigrantInnen verfügen über keine Arbeitserlaubnis und sind vor allem im informellen Bereich der russischen Wirtschaft tätig.³³⁴ Die (statistisch erfassten) jährlichen finanziellen Rücküberweisungen aller ukrainischen ArbeitsmigrantInnen ins Herkunftsland belaufen sich mittlerweile auf geschätzte 7.2 - 11.4% des BNP, was einer Summe zwischen 4.7 und 7.5 Milliarden US-Dollar gleichkommt.³³⁵ Trotz des Anstieges von finanziellen Rücküberweisungen wird Auswanderung zum Zweck der Arbeitsmigration in der Ukraine im öffentlichen und politischen Diskurs als problematisch und unerwünscht erachtet.³³⁶ Dies liegt nicht unwesentlich an der problematischen demografischen Situation der Ukraine. Die Sterberate ist um einiges höher als die Geburtenrate (9.55 Geburten gegenüber 15.93 Todesfällen im Jahr 2008) und zusätzlich herrscht eine starke Überalterung der Gesellschaft bei gleichzeitig hohen Auswanderungszahlen an arbeitsfähiger Bevölkerung, nicht zuletzt durch die Anziehungskraft Russlands und der EU.³³⁷ Zugleich war die Ukraine in den 1990er Jahren mit einer starken Abwanderung hoch-qualifizierter Arbeitskräfte in die globalen industriellen Zentren konfrontiert.³³⁸

5. 6. 1. 2. Die Ukraine als Transitland internationaler Wanderungsprozesse

Nach Angaben von EUROPOL stellt die zentral- und osteuropäische Route über Russland, Belarus, Moldau und die Ukraine eine der fünf Haupt-Transitrouen für MigrantInnen auf dem Weg in die EU dar.³³⁹ Als Gründe für den Sachverhalt, dass die Ukraine zu einem der wesentlichen Transitländer für MigrantInnen und Flüchtlinge werden konnte, nennt Uehling die geografische Lage der Ukraine zwischen Europa und Asien, die kaum oder nur unzureichend gesicherte Grenze zu Russland, die Visafreiheit für BürgerInnen der CIS-

³³³ Vgl. Zimmer, Kerstin (2007): Arbeitsmigration und demographische Krise. In: Ukraine-Analysen. Nr. 20, 27.2.2007. (<http://www.laender-analysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen20.pdf> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 2

³³⁴ Vgl. Zimmer (2009): S. 165

³³⁵ Vgl. ebd.: S. 165

³³⁶ Vgl. ebd.: S. 166

³³⁷ Vgl. Tränhardt, Dietrich (2009): The Future of International Migration to OECD Countries. Regional Note Russia and South East Europe. In: OECD (Hrsg.): The Future of International Migration. (<http://www.oecd.org/dataoecd/3/60/43484332.pdf> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 8

³³⁸ Vgl. Ivakhnyuk, Irina (2006): Migration in the CIS Region. Common Problems and Benefits. In: United Nations Secretariat. Department of Economic and Social Affairs (Hrsg.): International Symposium on International Migration and Development. (http://www.un.org/esa/population/migration/turin/Symposium_Turin_files/P10_SYMP_Ivakhniouk.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 5

³³⁹ Vgl. Europol (2008): Facilitated illegal Immigration in the European Union. (http://www.europol.europa.eu/publications/Serious_Crime_Overviews/Facilitated_illegal_immigration_2008.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 2

Region, das Fehlen von geeigneten Rücküberweisungsabkommen mit wichtigen Herkunftsländern, wie auch den mangelnden Gesetzesvollzug hinsichtlich irregulärer Zuwanderung.³⁴⁰ Die Route über die `CIS-Region` von BewohnerInnen dieser selbst, aber vor allem auch von MigrantInnen und Flüchtlingen aus dem `Nahen` und `Fernen Osten`, Südostasien und Afrika genutzt. Während in der Vergangenheit die Mehrzahl der TransitmigrantInnen über Polen in die EU kam, wird gegenwärtig die Slowakei als `Schwachpunkt` der EU-Außengrenze für TransitmigrantInnen aus der Ukraine ausgemacht.³⁴¹ Nach Angaben der ukrainischen Behörden lag die Zahl der aufgehaltenen `illegalen MigrantInnen` im Jahr 2004 bei ca. 25.000, 2005 bei knapp 33.000 Personen, wobei die IOM davon ausgeht, dass lediglich zwischen 5 und 10% aller MigrantInnen mit irregulärem Status von den ukrainischen Behörden angehalten werden.³⁴² Die größte Gruppe der TransitmigrantInnen, welche über die Ukraine in die EU kommen wird als irregulär eingeschätzt, wobei tendenziell die meisten aus der `CIS-Region kommen`. Die zweitgrößte Gruppe stellen ArbeitsmigrantInnen dar, gefolgt von Flüchtlingen und Asylsuchenden. Dabei muss berücksichtigt werden, dass die Grenzen zwischen den Migrationsformen schwimmend sind und MigrantInnen oftmals mehrere Migrationsformen durchlaufen. Schätzungen der IOM zufolge sind Schlepper- und Schmugglerorganisationen für ca. die Hälfte der irregulären MigrantInnen in die EU verantwortlich.³⁴³

5. 6. 1. 3. Die Ukraine als Zielland für MigrantInnen

Die Ukraine ist ein wichtiges Zielland innerhalb der internationalen Migrationsdynamik. Ein Grund dafür ist, dass vielen Opfern ethnischer Konflikte in den post-sowjetischen Staaten von der ukrainischen Regierung in den 90er Jahren Asyl gewährt wurde.³⁴⁴ Zudem hat sich die Ukraine in den letzten Jahren zu einem Zielland für Flüchtlinge aus Afghanistan und ArbeitsmigrantInnen aus Vietnam, dem Iran, Arabien, der Türkei, China, Indien, Pakistan und afrikanischen Ländern entwickelt. Hauptmotive für diese Migrationsbewegungen sind sozio-ökonomischen Ursprungs. Viele MigrantInnen haben keinen legalen Status, sind im Bereich der `Schattenwirtschaft` und der informellen Wirtschaft tätig oder betreiben informellen

³⁴⁰ Vgl. Uehling, Greta (2004): Unwanted migration. Combating and unwittingly creating irregular migration in Ukraine. In: UNHCR (Hrsg.): New Issues on Refugee Research. Working Paper, Nr. 109.

(<http://www.unhcr.org/416b98dc6.html> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 1

³⁴¹ Vgl. Shumylo (2006): S. 10f.; Vgl. Zimmer (2009): S. 166

³⁴² Vgl. Shumylo (2006): S. 11

³⁴³ Vgl. ebd.: S. 11

³⁴⁴ Vgl. Zimmer (2009): S. 166f.

Handel in den großen ukrainischen Städten.³⁴⁵ Viele MigrantInnen aus der `CIS-Region` kommen visumfrei und damit legal ins Land, überdauern jedoch ihren Aufenthalt und hoffen auf Beschäftigung. Viele potentielle TransitmigrantInnen schaffen es nicht über die Grenze zur EU und verweilen deshalb in der Ukraine. Laut Düvell sei dies eine Konsequenz aus den porösen Grenzen zu Russland und den immer weniger durchlässig werdenden westlichen Grenzen zur EU.³⁴⁶ Nach Schätzungen der UN aus dem Jahr 2003 beläuft sich allein die Zahl der undokumentierten MigrantInnen in der Ukraine auf ca. 6 Millionen.³⁴⁷ Unter den ZuwandererInnen, welche vom ukrainischen Innenministerium bis ins Jahr 2006 registriert wurden, kommen die meisten aus Russland (ca. 92.000), gefolgt von Moldau (ca. 12.000), Usbekistan (ca. 11.000), Aserbaidshan (ca. 10.000) und Armenien (ca. 8.000). Außerhalb der CIS-Region kommen viele vor allem aus China (ca. 8.000), dem Iran, Indien, Jordanien und Vietnam (jeweils ca. 3000).³⁴⁸

5. 6. 2. Überblick: Migrations- und Asylpolitik der Ukraine – Probleme und Herausforderungen

Die Betrachtung der ukrainischen Migrations- und Asylpolitik verweist auf unterschiedliche Probleme und Herausforderungen, die sich für die Ukraine in diesem Bereich stellen. Ein grundsätzliches Problem besteht darin, dass die Ukraine über keine zentrale staatliche Einrichtung verfügt, welche sich umfassend mit den verschiedenen Bereichen der Migrationspolitik auseinandersetzt.³⁴⁹

„The State Committee responsible for migration and refugee questions has been reorganised eight times since 1996. It coordinates its activities with the Ministries of Foreign Affairs, of the Interior, of Labour and Social Policy and of Health Policy as well as with the state border guards, but the degree of effective cooperation is insufficient.“³⁵⁰

Die Ukraine befindet sich in einer demografischen Problemsituation. Für die kommenden Jahrzehnte wird ein enormer Bevölkerungsrückgang (von ca. 46 Millionen 2006 auf 38 Millionen im Jahr 2050) prognostiziert. Zusammen mit einer starken Überalterung der Gesellschaft und einer hohen Zahl an ArbeitsmigrantInnen, welche das Land aufgrund sozio-

³⁴⁵ Vgl. Shumylo (2006): S. 13f.

³⁴⁶ Vgl. Düvell (o.ZA): S. 6.

³⁴⁷ Vgl. Zimmer (2009): S. 167

³⁴⁸ Vgl. Siar, Sheila (2008): Migration in Ukraine. A Country Profile 2008. In: IOM (Hrsg.): Migration in Ukraine. A Country Profile 2008. Genf. (http://publications.iom.int/bookstore/free/Ukraine_Profile2008.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 20

³⁴⁹ Vgl. Zimmer (2009): S. 168

³⁵⁰ Ebd.: S. 168

ökonomischer Ursachen verlassen, verliert das Land nach und nach an Human- und Sozialkapital und damit an wichtigen potentiellen Arbeits-, Fach- und Führungskräften.³⁵¹ Nach Zimmer ist es der politischen Führung des Landes bis dato nicht gelungen, eine angemessene Auswanderungs- und Einwanderungspolitik zu implementieren. Während ausländische bzw. nicht-slawische Zuwanderung von großen Teilen der Bevölkerung nicht erwünscht ist³⁵², setzt sich auch aufgrund der starken Arbeitskräftenachfrage in Russland und einigen Ländern der EU (vor allem Polen und Portugal) eine `tradition of migration` innerhalb der ukrainischen Bevölkerung fort.³⁵³ Maßnahmen zum Schutz der im Ausland arbeitenden UkrainerInnen werden als quasi nicht vorhanden eingestuft, da sie weder Zugang zum Pensionssystem noch zu anderen sozialstaatlichen Gewährleistungen haben. Ferner gäbe es keine angemessenen Möglichkeiten für kostengünstige und effiziente finanzielle Rücküberweisungen.³⁵⁴ Daneben besteht die Tatsache, dass die Ukraine zu einem Einwanderungsland geworden ist. Erfolgt diese zwar zum größten Teil aus Ländern der `CIS-Region`, so haben sich in den großen Städten der Ukraine schon erhebliche Diasporagemeinschaften aus dem `Nahen Osten`, China, Indien und Vietnam gebildet. Dies ist auch als Folgewirkung der nunmehrigen geografischen Nähe zur EU zu verstehen, durch welche das Land als wichtige Transitroute zunehmend in den Blickpunkt der EU geraten ist. Damit wird deutlich, dass im Fall der Ukraine Zuwanderung und Transitmigration eng miteinander verbunden sind. Während im Westen der Ukraine die Grenze der EU mithilfe eines hohen Kostenaufwands personell und technisch gut bewacht wird, wird die Grenzkontrollpolitik der Ukraine im Norden zu Weißrussland und Russland und im Osten und Südosten zu Russland als technisch und personell mangelhaft ausgestattet erachtet.³⁵⁵ Beispielsweise gibt es keine Datenbank (für Visa, Reisepässe, Kfz-Kennzeichen, etc.), welche für alle Behörden, z.B. für Grenzschutzbeamte, Polizei, Botschaften, etc. gemeinsam zugänglich ist. Dies wird vor allem dem Mangel an bereits erwähnter behördenübergreifender Kommunikation aber auch dem Fehlen an finanziellen Möglichkeiten zugesprochen.³⁵⁶ Folglich kommt es dazu, dass viele potentielle TransitmigrantInnen zwar `unbemerkt` in die

³⁵¹ Vgl. Zimmer (2007): S. 2

³⁵² Vgl. Zimmer (2009): S. 172f.

³⁵³ Vgl. Wallace, Claire / Vincent, Kathryn (2007): Recent Migration from the new European Borderlands. In: Review of Sociology. Nr. 13, Budapest. (<http://www.abdn.ac.uk/socsci/research/nec/projects/papers/wallace-vincent.pdf> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 2

³⁵⁴ Vgl. Malynovska, Olena (2006): Country Profiles. Caught Between East and West, Ukraine Struggles with Its Migration Policy. In: Migration Information Source (Hrsg.). (<http://www.migrationinformation.org/USFocus/display.cfm?ID=365> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

³⁵⁵ Vgl. Shumylo (2006): S. 29ff.; Vgl. Düvell (o.ZA): S. 6

³⁵⁶ Vgl. Shumylo (2006): S. 29ff.

Ukraine einreisen können, es jedoch nicht über die stark befestigte Grenze zur EU schaffen, wodurch die Ukraine unverhofft zum Zielland werden kann.³⁵⁷ Überdies herrscht ein latenter Mangel an finanziellen Möglichkeiten zur Ausweisung von Personen, die sich mit nicht legalem Status in der Ukraine aufhalten.³⁵⁸ Hinzu kommt, dass die Ukraine zwar bilaterale Rückführungsabkommen mit 13 Ländern (Russland, Polen, Slowakei, Bulgarien, Georgien, Ungarn, Lettland, Litauen, Moldau, Schweiz, Türkei, Turkmenistan, Usbekistan und im Jahr 2007 auch mit der EU) abgeschlossen hat³⁵⁹, jedoch solche Abkommen mit wichtigen Herkunftsländern von irregulären MigrantInnen (Weißrussland, China, Indien, Bangladesch, Pakistan) bis dato nicht bestehen, wodurch die Möglichkeit einer Rückführung auch aus mangelnder zwischenstaatlicher Kooperation minimiert wird.³⁶⁰ Wie folgendes Zitat darlegt, dürfe nach Uehling - hinsichtlich der Maßnahmen zur Verhinderung irregulärer Zuwanderung - das Vorhandensein zahlreicher krimineller Schmuggler- und Schlepperbanden und deren Möglichkeiten zur Korrumpierung von Polizeibehörden und Grenzschutzbeamten nicht unterschätzt werden:

„Ukraine’s appeal as a transit country is enhanced by long, sometimes un-demarcated borders without adequate control, an absence of strong bilateral agreements on return, and weak enforcement measures. Highly capable smugglers and traffickers should also be noted as drawing and unexpectedly depositing migrants from conflict-torn and developing countries. (...) Ukraine’s ability to address irregular migration has been limited by widely acknowledged but as yet undocumented corruption of consular, Border Guard, law enforcement, and state officials who may be facilitating irregular and illegal border crossing.“³⁶¹

Im Jahr 2000 hat die Ukraine die UN Konvention gegen grenzüberschreitendes organisiertes Verbrechen und die Zusatzprotokolle im Bezug auf Schmuggler- und Schlepperwesen unterzeichnet. Häufen sich zwar seither die Offensiven gegen diese Formen der grenzüberschreitenden Kriminalität, kommen jedoch laut einem Bericht des `US State Departments` Angeklagte nicht selten ohne Gefängnisstrafen davon.³⁶²

Die Ukraine hat die GFK und das Zusatzabkommen über die Rechtsstellung von Flüchtlingen aus dem Jahr 1967 im Jahr 2002 unterzeichnet.³⁶³ Nichts desto trotz zeichnet sich hinsichtlich der Asyl- und Flüchtlingspolitik der Ukraine ein problematisches Bild. *„Instead, refugee and*

³⁵⁷ Vgl. Zimmer (2009): S. 167

³⁵⁸ Vgl. Shumylo (2006): S. 30f.

³⁵⁹ Vgl. Siar, Sheila (2008): S. 41

³⁶⁰ Vgl. Shumylo (2006): S. 31f.

³⁶¹ Uehling (2004): S. 1

³⁶² Vgl. Malynovska (2006)

³⁶³ Vgl. Siar, Sheila (2008): S. 38

*asylum policy are characterised by unsettled, overlapping and lacking responsibilities as well as lack of funds and perpetual reforms.*³⁶⁴ Die Situation von AsylbewerberInnen und anerkannten Flüchtlingen ist größtenteils prekär, da rechtliche Ansprüche auf soziale Absicherung oder Integrationsmaßnahmen aus Mangel an finanziellen Ressourcen nicht bestehen werden oder am mangelnden politischen Willen der ukrainischen Politik scheitern. Abgesehen von den langen Wartezeiten für die AntragsstellerInnen (im Jahr 2007 drei Monate), fehlt es bei den spärlich vorhandenen Servicestellen nicht selten an Grundausstattung wie Papier und Computer. Zudem mehren sich rassistisch motivierte Übergriffe auf Flüchtlinge und Asylsuchende.³⁶⁵ Flüchtlinge, die keine Papiere bei sich haben, oder AsylbewerberInnen, die während der laufenden Prüfung des Asylantrages beim Überqueren der Grenze zur EU aufgehalten werden, werden in restlos überfüllten Internierungslagern untergebracht. Ist eine Abschiebung aufgrund des Fehlens finanzieller Mittel oder der mangelnden Bereitschaft des Herkunftslandes nicht möglich, verlängert sich der Aufenthalt.³⁶⁶ Jährlich werden durchschnittlich zwischen 1.000 und 1.500 Anträge gestellt. Lag die Anerkennungsrate bis 2001 noch bei 50%, so liegt diese heute bei 2,5-3%.³⁶⁷ Die Situation der ukrainischen Migrations-, Flüchtlings- und Asylpolitik lässt sich durch das Fehlen staatlichen Willens einerseits und durch das Nicht-Vorhandensein angemessener rechtlicher, personeller, materieller und finanzieller Ausgestaltung andererseits, charakterisieren. Laut Zimmer werde dies zwar durch das Engagement ukrainischer und internationaler NGOs, welche staatliche Aufgaben übernehmen, zu einem gewissen Teil relativiert, jedoch bei weitem nicht kompensiert.³⁶⁸

6. Fallbeispiel: Die ENP und die Ukraine – Migrationsspezifische Aspekte als wesentlicher Bestandteil der bilateralen Beziehungen im Bereich Justiz und Inneres

*„Migration is at the heart of the political debate in Europe and, for a few years now, is one of the strategic priorities in the external relations of the Union.“*³⁶⁹

Wie bereits dargestellt wurde, stellt die `Europäisierung` der Migrationspolitik einen Kernbereich supranationaler EU-Politik dar. Die Mehrjahresprogramme von Tampere und Den Haag liefern jedoch nicht nur Handlungsanleitungen für die Entwicklung einer

³⁶⁴ Zimmer (2009): S. 168

³⁶⁵ Vgl. ebd.: S. 167ff.

³⁶⁶ Vgl. ebd.: S. 167ff.

³⁶⁷ Vgl. ebd.: S. 171

³⁶⁸ Vgl. ebd.: S. 169f.

³⁶⁹ European Union – External Action (o.ZA): Migration and Asylum in External Relations. http://eeas.europa.eu/migration/index_en.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]

einheitlichen EU-Migrationspolitik im Inneren, sondern setzen hinsichtlich des Ziels, einen RFSR zu entwickeln, wesentliche Leitlinien für die Integration migrationspolitischer Aspekte in die externen Beziehungen der EU zu Drittländern fest. Wie im vorangegangenen Zitat angesprochen wird, haben migrationspolitische Interessen eine hohe strategische Bedeutung für die auswärtigen Angelegenheiten der EU. Innerhalb der ENP, welche den Partnerländern eine `privilegierte Partnerschaft` anbietet und welche unter ihrem Dach sowohl entwicklungs-, als auch außen- und sicherheitspolitische Ansätze integriert, finden migrationspolitische Interessen der EU ihren strategischen Niederschlag. Wie nach Angaben des EAD deutlich wird, ist die ENP damit als externe Politik zu verstehen, innerhalb welcher die EU ihre Interessen und Werte verteidigt und nach außen trägt.³⁷⁰ Am Beispiel der ENP mit der Ukraine wird im folgenden Abschnitt deutlich gemacht, welcher Stellenwert migrationspolitischen Aspekten im Kooperationsbereich Justiz und Inneres beigemessen wird.

6. 1. Das Politikfeld Justiz und Inneres als Kernbereich der ENP mit der Ukraine

Seit dem Jahr 2005 wird der erste bilaterale Aktionsplan im Rahmen der ENP zwischen der Ukraine und der EU umgesetzt. Nicht erst seit der Implementierung der ENP kommt dabei dem Bereich Justiz und Inneres innerhalb der Beziehungen der EU zur Ukraine ein spezifisches Augenmerk zu.³⁷¹ Bereits im Dezember 2001, drei Jahre nach Inkrafttreten des PKAs der EU mit der Ukraine, wurde auf Grundlage des PKAs ein zusätzlicher `Aktionsplan Justiz und Inneres` (APJI) mit der Ukraine abgeschlossen und damit die existierende Partnerschaft um diesen erweitert.³⁷² Dieser Umstand ist deshalb von zentraler Bedeutung, da die Ukraine im Rahmen der ENP bis dato das einzige Partnerland darstellt, mit welchem ein solcher Vertrag abgeschlossen wurde.³⁷³ Ferner wurden eigene Subkomitees auf Ministerebene im Bereich Justiz und Inneres eingerichtet, welche einmal im Jahr tagen und Maßnahmen innerhalb des Bereiches überprüfen, evaluieren und mögliche weitere Schritte einläuten.³⁷⁴ Der APJI bildet die Grundlage für den im ENP-Aktionsplan integrierten und überarbeiteten `Aktionsplan zu Freiheit, Sicherheit und Recht` (APFSR) mit der Ukraine aus

³⁷⁰ Vgl. European Union External Action (o.ZA): What we do. (http://eeas.europa.eu/what_we_do/index_en.htm); [Letzter Zugriff: 11.3.2011]

³⁷¹ Zu den übrigen Zielsetzungen und Prioritäten im Rahmen des ENP-Ukraine-Aktionsplans – siehe: Europäische Kommission – Europäische Nachbarschaftspolitik (2010): EU/Ukraine Action Plan. (http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/ukraine_enp_ap_final_en.pdf); [Letzter Zugriff: 11.3.2011]

³⁷² Vgl. Knelangen, Wilhelm (2007): Nachbarn in Sicherheit, Freiheit und Recht? Inneres und Justiz. Ambivalenzen der ENP. In: Osteuropa. Nr. 57, Heft 2-3/2007, S. 259

³⁷³ Vgl. ebd.: S. 259

³⁷⁴ Vgl. ebd.: S. 259

dem Jahr 2005.³⁷⁵ Die in diesem Bereich angegebenen Herausforderungen und Ziele werden als wesentliche Faktoren für das Ziel der Schaffung eines RFSR innerhalb der EU angesehen.³⁷⁶ Vor dem Hintergrund einer ohnehin schon restriktiven Migrationspolitik der EU und der Tatsache, dass die Ukraine sowohl als Auswanderungs- und Einwanderungsland, vor allem aber als eines der wichtigsten Transitländer für MigrantInnen auf dem Weg in die EU gilt und die Route über die Ukraine von EUROPOL als eine der Hauptrouten für irreguläre Zuwanderung gilt³⁷⁷, wird also deutlich, warum der Bereich Justiz und Inneres angesichts der außenpolitischen Beziehungen der EU zu ihren ENP-Partnerländern als `Kernbereich` und `Herzstück` der ENP bezeichnet wird.³⁷⁸ Verweist Lynch darauf, dass die PKAs vornehmlich Handels- und Wirtschaftsfragen, also die ökonomische Transition der post-sowjetischen Staaten, beinhalteten³⁷⁹, so zeigt sich anhand des Länderstrategiepapers mit der Ukraine für den Zeitraum von 2002 bis 2006, dass der migrationsspezifischen Situation der Ukraine bereits ein erhebliches Augenmerk von Seiten der EU zukam:

„Ukraine has weak traditions of rule of law, democratic and civil institutions and free media, and corruption is generally considered as high. This could (...) particular lead to increasing cross-border problems between Ukraine and the enlarged EU, (...). Ukraine is indeed an important source and transit country for illegal migrants towards the EU and the European Councils of Tampere (October 1999) and Feira (June 2000) stressed the need for action against trafficking of people and illegal migration.“³⁸⁰

Im ENP-Strategiepapier für den Zeitraum von 2007-2013 wird die gesamte benachbarte östliche Region im Hinblick grenzüberschreitende Phänomene und Herausforderungen folgendermaßen charakterisiert:

³⁷⁵ Vgl. Europäische Kommission – Europäische Nachbarschaftspolitik (2010): Revised EU-Ukraine Action Plan on Freedom, Security and Justice. Challenges and Strategic Aims. (http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/ukraine_enp_ap_jls-rev_en.pdf; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 1f.

³⁷⁶ Vgl. ebd.: S. 1f.

³⁷⁷ Vgl. EUROPOL (2008): Facilitated illegal Immigration in the European Union.

(http://www.europol.europa.eu/publications/Serious_Crime_Overviews/Facilitated_illegal_immigration_2008.pdf; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 2

³⁷⁸ Vgl. Knelangen (2007): S. 258; Vgl. Vobruba (2007): S. 2ff.; Vgl. Pop, Adrian (2008): European Union Initiatives in Tackling Migration and Organized Crime at its new Eastern Borders. In: Romanian Journal of European Affairs. Heft 8, Nr. 1.

(http://www.ier.ro/documente/rjea_vol8_no1/RJEA_Vol8_No1_European_Union_Initiatives_in_Tackling_Migration_and_Organized_Crime_at_its_New_Eastern_Border.pdf; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 45ff.; Vgl.

Angenendt, Steffen (2006): Migrationspolitische Herausforderung und Strategien in der EU. Kann die Nachbarschaftspolitik einen Beitrag zur Problemlösung leisten? In: Martin Koopmann / Christian Lequesne (Hrsg.): Partner oder Beitrittskandidaten? Die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union auf dem Prüfstand. Baden-Baden: Nomos, S. 181f.

³⁷⁹ Vgl. Lynch (2003): S. 45

³⁸⁰ European External Action Service (2001): Country Strategy Paper 2002-2006. National Indicative Programme 2002-2003. Ukraine. (http://eeas.europa.eu/ukraine/csp/02_06_en.pdf; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 4

„Serious challenges are faced with regard to organised crime. Large parts of the region constitute key smuggling and trafficking routes for illicit small arms and light weapons, people and illegal drugs, which adds to this problem. Trafficking in human beings is a major challenge affecting most countries in the region. Improving border management is essential to address this, and, at present, many borders are either insecure or poorly or corruptly managed. Corruption among law enforcement officials seriously affects the functioning of many institutions. Migration management, including asylum needs to be improved. Drugs also represent an important issue in many countries of the region are located on the heroine route between Afghanistan and the EU. National and international terrorism also affects the region.“³⁸¹

Die Wichtigkeit des Bereiches Justiz und Inneres im Rahmen des PKAs und der ENP wird also einerseits aus der geografischen Nähe der Ukraine zur EU und andererseits aus der spezifischen migrationspolitischen Situation innerhalb der Ukraine selbst begründet. *„Proximity after enlargement will require joint approaches to tackling crucial issues in fields such as justice and home affairs, transport and environment.“³⁸²* Das `Agenda-Setting` innerhalb der ENP-Aktionspläne zeugt von starken Eigeninteressen, welche die EU im Rahmen der ENP vertritt und durchzusetzen vermag. Spielt der Bereich Justiz und Inneres im Rahmen der Partnerschaft mit Israel und der palästinensischen Autonomiebehörde beispielsweise keine übergeordnete Rolle, so treten migrationspolitische Eigeninteressen in Bezug auf den ENP-Aktionsplan mit der Ukraine (aber auch Ländern wie Marokko, Tunesien, Moldau) offen zum Vorschein.³⁸³

6. 2. Der überarbeitete EU-Ukraine-Aktionsplan im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht (APFSR): (Migrationspolitische) Herausforderungen und Zielsetzungen

Im APFSR wird ausdrücklich darauf verwiesen, dass dieser auf den Bestimmungen des PKAs, des ENP-Aktionsplanes und dem APJI aufbaut.³⁸⁴ Hinsichtlich migrationsspezifischer Belange wurden im überarbeiteten APFSR mit der Ukraine folgende Bereiche und Ziele für die Zusammenarbeit und Implementierung im Rahmen der ENP vereinbart:

³⁸¹ European Neighbourhood and Partnership Instrument (o.ZA): Eastern Regional Programme. Strategy Paper 2007-2013. (http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_eastern_rsp_en.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 8

³⁸² Ebd.: S. 3

³⁸³ Vgl. Angenendt (2006): S. 200f.

³⁸⁴ Vgl. Europäische Kommission – Europäische Nachbarschaftspolitik (2010): Revised EU-Ukraine Action Plan on Freedom, Security and Justice. Challenges and Strategic Aims. (http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/ukraine_enp_ap_jls_rev_en.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]). S. 1f.

6. 2. 1. Migration

Nach Angaben des Aktionsplans sei es von besonderer Bedeutung, dass die Ukraine in Zusammenarbeit mit der EU entsprechende Möglichkeiten und Voraussetzungen (Datensammlung, Statistiken, rechtliche Angleichung an EU-Standards, Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den ukrainischen Behörden, Teilnahme an internationalen Netzwerken und Foren) für ein effektives `Migrationsmanagement` schafft. Hervorgehoben wird hierbei besonders die Wichtigkeit, irreguläre Migrationsbewegungen zu bekämpfen und zu verhindern. Ferner wird das Ziel formuliert, ein Rückübernahmeabkommen zwischen der Ukraine und der EU abzuschließen. Gleichzeitig dazu sollten Maßnahmen für die Vereinfachung der Ausstellung von Visa durchgeführt werden.³⁸⁵

6. 2. 2. Asyl

Im Bereich der Asylpolitik einigten sich die Ukraine und die EU darauf, dass die Ukraine ihre Asylgesetzgebung nach und nach an den `EU-acquis` und internationale Standards heranführt und dabei in enger Verbindung zum UNHCR steht. Darüber hinaus sollte das System zur Registrierung und Dokumentierung von AsylbewerberInnen und Flüchtlingen effizienter gestaltet und die Arbeitsabläufe bei der Prüfung von Asylanträgen, wie auch die Situation in den Aufnahmezentren verbessert werden.³⁸⁶

6. 2. 3. Grenzverwaltung

Im Bereich Verwaltung der ukrainischen Grenzen sieht der ENP-Aktionsplan Maßnahmen für eine verstärkte (inner-)behördliche Zusammenarbeit, einen verstärkten Austausch zwischen den Grenzschutzbehörden an den gemeinsamen Grenzen (z.B. operative und technische Zusammenarbeit zwischen ukrainischen und EU-Grenzschutzbehörden) und auch Möglichkeiten der operativen Zusammenarbeit mit der Grenzschutzagentur FRONTEX vor. Als weiteren wesentlichen Faktor für die Schaffung einer wirksamen Grenzverwaltung werden die verbesserte und spezifizierte Ausbildung der Grenzschutzbehörden selbst, die personelle, technische und quantitative Aufrüstung der Grenzposten, eine verstärkte Überwachung und Kontrolle dieser, wie auch die Schaffung mobiler Grenzschutzeinheiten

³⁸⁵ Vgl. ebd.: S. 3f.

³⁸⁶ Vgl. ebd.: S. 4

vorgesehen, welche nicht nur an den Grenzen selbst, sondern auch im Inneren des Landes tätig werden können.³⁸⁷

6. 2. 4. Visa

Hinsichtlich der Visapolitik zwischen der EU und der Ukraine wird das Ziel festgehalten, Möglichkeiten für den Erhalt von EU-Visa für UkrainerInnen bei gleichzeitigem Abschluss eines Rückübernahmeabkommens zu erleichtern. Gänzliche Visafreiheit wird im Aktionsplan jedoch als Langzeitperspektive angesehen. Um ein effizientes Visasystem zu errichten, wird im Aktionsplan die Erstellung eines nationalen Visaregisters beabsichtigt, welches das ukrainische Außen- und Innenministerium mit den Behörden an den einzelnen Grenzübergängen und den diplomatischen und konsularischen Vertretungen im Ausland durch eine Datenbank miteinander verbindet.³⁸⁸

6. 2. 5. Dokumentensicherheit

In Bezug auf die Dokumentensicherheit sollten die Anstrengungen der Ukraine unterstützt werden, sich an EU-Sicherheitsstandards im Bezug auf Reisedokumente (z.B. elektronisch lesbare Reisepässe, Erstellung von Reisepässen mit biometrischen Daten, etc.) anzunähern und die Erstellung von Datenbanken über gefälschte, gestohlene und verloren gegangene Reisedokumente forciert und effizienter gestaltet werden.³⁸⁹

Die im überarbeiteten APFSR dargestellten Vereinbarungen hinsichtlich migrationspolitischer Bereiche werden ergänzt durch Vereinbarungen, welche

- den Kampf gegen das organisierte Verbrechen und den Terrorismus,
- die Geldwäsche und die Finanzierung von terroristischen Handlungen und Zellen,
- den Menschenhandel,
- den Drogenhandel,
- den Zoll und die Korruption,
- die rechtliche und juristische Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen

betreffen und damit zu einer Intensivierung und Harmonisierung der Zusammenarbeit zwischen der EU und Ukraine im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht führen sollten. Für die Implementierung, Überwachung und Weiterentwicklung der Vereinbarungen des EU-

³⁸⁷ Vgl. ebd.: S. 4f.

³⁸⁸ Vgl. ebd.: S. 5f.

³⁸⁹ Vgl. ebd.: S. 6

Ukraine Aktionsplans wurde ein eigenes `Scoreboard` installiert, welches jährliche Prioritäten festlegt und damit als möglichst `lebendiges` Gremium fungieren sollte. Zusätzlich wurde ein eigenes Sub-Komitee eingerichtet, welches einmal jährlich tagt und mit dem `Scoreboard` zusammenarbeitet. Diese Foren, welche ihren Sitz in Kiew haben, treffen regelmäßig mit der EU-Kommission zusammen, um die im Aktionsplan vereinbarten Punkte zu überwachen, zu besprechen, auszuwerten und weitere Schritte einzuleiten.³⁹⁰

6. 3. Die realpolitische Umsetzung migrationspolitischer Zielsetzungen im Bereich Justiz und Inneres

Seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion fungiert die EU als wichtigster Geber von Außen- bzw. Entwicklungshilfe für die Ukraine. Seit der Unabhängigkeit 1991 bis ins Jahr 2006 hat die EU ca. 2,4 Milliarden Euro an finanzieller Hilfe bereitgestellt.³⁹¹ Mehr als die Hälfte dieser Zuwendungen wurden für Maßnahmen im Bereich der nuklearen Sicherheit und makroökonomische Reformprogramme des IMF verwendet. Für das nationale TACIS-Programm im Rahmen des PKAs mit der Ukraine wurden von 1991 bis 2006 knapp 900 Millionen Euro für die Ukraine bereitgestellt. Der Rest der finanziellen Hilfe ergibt sich aus Zuwendungen von TACIS-Mitteln im Bereich der grenzüberschreitenden Kooperation, regionaler Programme, wie auch Zuwendungen vom `Europäischen Amt für humanitäre Hilfe` (ECHO), dem EIDHR oder dem AENEAS Programm.³⁹² Die von der EU im Rahmen des PKAs und der ENP für die Ukraine bereitgestellten Mittel - und damit Möglichkeiten der Einflussnahme - hinsichtlich migrationspolitischer Interessen dieser einerseits und im ENP-Aktionsplan mit der Ukraine vereinbarten Bereiche und Ziele andererseits, stellen sich als äußerst vielfältig und komplex dar. Stellen die ENP-Aktionspläne ohnehin schon ein bilateral festgelegtes Set an Herausforderungen, Zielen und Herangehensweisen bezüglich migrationspolitischer Vereinbarungen dar, so stehen eine Ebene darunter wiederum verschiedene Wege zur Erreichung dieser zur Auswahl.

6. 3. 1. Das geografische Finanzierungsinstrument TACIS

Wie der APJI zwischen der EU und der Ukraine aus dem Jahr 2001 schon gezeigt hat, spielen migrationspolitische Aspekte in der Zusammenarbeit zwischen der EU und der Ukraine nicht

³⁹⁰ Vgl. ebd.: S. 6ff.

³⁹¹ Vgl. Europäische Kommission (o.ZA): Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument. Ukraine. Länderstrategiepapier 2007-2013. (http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_ukraine_de.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 10

³⁹² Vgl. ebd.: S. 34

erst seit dem ersten ENP-Aktionsplan aus dem Jahr 2005 eine Rolle. Nach Geiger wurden in den Jahren zwischen 1991 und 1998 von der EU bilaterale finanzielle Hilfen in der Höhe von 400 Millionen Euro für Reformen im Bereich der ukrainischen Verwaltung und Gesetzgebung bereitgestellt. Ein Großteil davon sei für `migrationsbezogene Aktivitäten` vorgesehen gewesen. Vor allem der Schutz der ukrainischen Grenzen sei diesbezüglich im Vordergrund gestanden.³⁹³ Insgesamt wurden von der EU für den Zeitraum von 1996-2003 im Bereich der CBC mehr als 117 Millionen Euro für die Länder Russland, Ukraine, Weißrussland und Moldau für Grenzschutzmaßnahmen bereitgestellt. Die Länder sollten dabei unterstützt werden, die Grenzkontrollkapazität ihrer westlichen Grenzübergänge zur EU durch Verbesserungen der Infrastruktur und technischen Ausrüstung wie auch durch bessere Ausbildung der Zoll- und Grenzschutzbeamten selbst zu erreichen. Die Ukraine und Moldau erhielten im Jahr 2000 nochmals knapp 4 Millionen Euro für Grenzschutzmaßnahmen (Fortbildung, Ausrüstung), sowie 2 Millionen Euro für die Bekämpfung irregulärer Zuwanderung. Zusätzlich erhielt die Ukraine für die Jahre 2001-2003 33.5 Millionen Euro für die Bekämpfung irregulärer Aktivitäten, den Ausbau von Grenzposten und die Verbesserung der Ausrüstung.³⁹⁴ Wie sehr sich die EU-Mittel in Bezug auf die neuen Nachbarländer im Osten auf Grenzschutzmaßnahmen und die Bekämpfung von `soft security issues` wie irreguläre Einwanderung beziehen, wird daran deutlich, wenn diese Maßnahmen und Mittelaufwendungen mit anderen benachbarten Regionen der EU verglichen werden. Stellt das nordafrikanische Land Marokko ebenfalls ein wichtiges Drittland für `unerwünschte` Zuwanderung in die EU dar - und wurden dem Nachbarland ebenfalls viele Millionen Euro für die Grenzverwaltung und Grenzkontrollkapazität bereitgestellt - so wurden für den Zeitraum von 2002 bis 2004 70 Millionen Euro für die wirtschaftliche Unterstützung der Auswanderungsregionen Marokkos von der EU bereitgestellt.³⁹⁵ Diese Form der Ursachenbekämpfung von Migrationsbewegungen fand in Bezug auf die Ukraine in diesem Zeitraum noch keinen Niederschlag. Migrations- und Grenzmanagement stellen auch im Länderstrategiepapier für die Ukraine im Zeitraum von 2002 bis 2006 Kernprioritäten dar.

³⁹³ Vgl. Geiger, Martin (2007): Internationale Regierungsorganisationen und die Steuerung von Migration. Die Ukraine im Vorfeld der Europäischen Union. In: Jochen, Oltmer (Hrsg.): Migration, Staat und Politik. IMIS-Beiträge, Heft 32, Osnabrück. (<http://www.imis.uni-osnabrueck.de/pdf/files/imis32.pdf> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 65

³⁹⁴ Vgl. KOM(2002) 703 endgültig: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Einbeziehung von Migrationsbelangen in die Beziehungen der Europäischen Union zu Drittländern. Brüssel, 3.12.2002. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0703:FIN:DE:PDF> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 67

³⁹⁵ Vgl. ebd.: S. 63

Durch die Bereitstellung von TACIS-Mitteln sollten die ukrainischen Behörden bei folgenden Maßnahmen unterstützt werden:³⁹⁶

- *improving the management of the legal entry, residence, transit and integration of foreigners in and through Ukraine;*
- *improving and reinforcing effective reception and international protection capacities for asylum seekers and refugees;*
- *improving the management of illegal migration;*
- *assistance in the fight against smuggling of migrants and the trafficking of persons, notably in implementing the appropriate UN commitments.*

In den jährlichen TACIS-Aktionsprogrammen wurden migrationsspezifische Belange (Migrations- und Grenzmanagement) hinsichtlich der Mittelaufwendungen unter den Bereich `Institutional, Legal and Administrativ Reform` subsumiert.³⁹⁷ Die Mittelaufwendungen für den Zeitraum von 2002 bis 2006 in diesem Bereich beliefen sich auf

- 2002: 21.5 Millionen Euro (Gesamt: 47 Millionen Euro)
- 2003: 22 Millionen Euro (Gesamt: 50 Millionen Euro)
- 2004: 31 Millionen Euro – unter besonderer Berücksichtigung des Aktionsplans zu Justiz und Inneres (Gesamt: 70 Millionen Euro)
- 2005: 35 Millionen Euro – 10 Millionen davon für den Bereich Freiheit, Sicherheit, Recht und Grenzmanagement - (Gesamt: 88 Millionen Euro)
- 2006: 50.5 Millionen Euro – 25.5 Millionen für die Unterstützung der Implementierung des ENP-Aktionsplans; 10 Millionen für die Verbesserung des Grenzmanagement; 15 Millionen für regionale Entwicklung – (Gesamt: 100 Millionen Euro).³⁹⁸

³⁹⁶ European Commission – EuropeAid (o.ZA): TACIS Ukraine Action Programme 2003.

(http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-east/documents/annual_programmes/ukraine_2003_en.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 3

³⁹⁷ Da unter diesen Bereich beispielsweise auch die `Stärkung der Zivilgesellschaft` fällt, ist es anhand der jährlichen TACIS-Aktionsprogramme nicht möglich die genaue Mittelaufwendung hinsichtlich der Migrationsbelange zu eruieren.

³⁹⁸ Vgl. TACIS Ukraine Aktionsprogramme 2002-2006:

- European Commission – EuropeAid (o.ZA): Ukraine. TACIS Action Programme 2002. (http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-east/documents/annual_programmes/ukraine_2002_en.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 8
- European Commission – EuropeAid (o.ZA): Ukraine. TACIS Action Programme 2003. (http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-east/documents/annual_programmes/ukraine_2003_en.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 9
- European Commission – EuropeAid (o.ZA): Ukraine. TACIS Action Programme 2004. (http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-east/documents/annual_programmes/ukraine_2004_en.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 14f.
- European Commission – EuropeAid Co-operation Office (o.ZA): Action Programme for Ukraine 2005. (http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-east/documents/annual_programmes/ukraine_2005_en.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 12
- European Commission – EuropeAid Co-operation Office (o.ZA): Action Programme for Ukraine 2006. (http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-east/documents/annual_programmes/ukraine_ap_2006_en.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 9

Die EU-Außenhilfe unter dem TACIS-Finanzierungsinstrument ist bis 2006 von starken Sicherheits- bzw. `Sicherungselementen` geprägt. Fortbildung und bessere Ausrüstung der Grenzschutzbehörden, wie auch der stärkere Auf- und Ausbau der westlichen Grenzen der Ukraine, sind Indizien für den hinsichtlich Migrationsbelangen stark sicherheitsbezogenen Zugang der EU im Bereich der Außenhilfe. Beispielhaft dafür ist ein Projekt, welches mit einer Mittelaufwendung von knapp 4 Millionen Euro aus dem TACIS-Instrument von der EU zur Verbesserung der Möglichkeiten der ukrainischen Regierung zur Steuerung und Kontrolle der Migrationsbewegungen finanziert wurde. Die Laufzeit des Projektes erstreckte sich von 2005 bis 2007. Als Implementierungspartner fungierte die IOM.³⁹⁹

6. 3. 2. Das Instrument AENEAS – Finanzierung und Programmierung

Parallel zum geografischen TACIS-Instrument wurde von der EK das thematische Instrument AENEAS eingerichtet. Ausgestattet mit einem Gesamtvolumen von 120 Millionen Euro für den Zeitraum von 2004 bis 2006 sollten Dritt- und Partnerländer der ENP finanziell und technisch dabei unterstützt werden *„to support these countries' efforts to better manage migration flows in all its aspects.“*⁴⁰⁰ Hinsichtlich des Zieles die Partnerländer bei der Verbesserung ihrer Kapazitäten im Bereich des `Migrationsmanagements` zu unterstützen tangiert AENEAS die Bereiche legale Zuwanderung, Verhinderung irregulärer Zuwanderung und Bekämpfung des Schlepper- und Schmugglerwesens, die Annäherung nationaler Rechtsprechung und Gesetzgebung an internationale Standards und Konventionen, die Verbesserung von Aufnahmekapazitäten und Belange der Rücküberweisung und Rückkehr von MigrantInnen und Flüchtlingen mit unrechtmäßigem Status innerhalb des EU-Hoheitsgebiets.⁴⁰¹ Waren im Rahmen von AENEAS nicht wenige Maßnahmen gleichzeitig an mehrere Dritt- und Partnerländer der ENP gerichtet, so wurde die Ukraine in diesem Zeitraum in folgende Projekte mit einbezogen.

³⁹⁹ Vgl. KOM(2007) 248 endgültig: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten. Brüssel, 16.5.2007. (http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/2_EU/3_EU-Migration/C.01_Migrationspolitik/C.1.10.com2007_0248-de.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 26

⁴⁰⁰ Europäische Kommission (o.ZA): EuropeAid. Aeneas Programme. Programm for financial and technical Assistance to Third Countries in the Area of Migration and Asylum. Overview of Projects funded 2004-2006. (http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/documents/aeneas_2004_2006_overview_en.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 2

⁴⁰¹ Vgl. ebd.: S. 2

6. 3. 2. 1. Der `Söderköping-Prozess`

Der `Söderköping-Prozess` wurde im Jahr 2001 von der schwedischen Migrationsbehörde ins Leben gerufen, um eine tiefgreifende Kooperation zwischen den neuen EU-Ländern und den zukünftigen EU-Nachbarländern im Bereich Migration, Asyl und Grenzmanagement zu gewährleisten. Die zehn Länder Ukraine, Moldau, Weißrussland, Estland, Lettland, Litauen, Ungarn, Polen, Rumänien und die Slowakei sind am `Söderköping-Prozess` beteiligt. Das Projekt wird seit 2003 von der EU aus TACIS- und AENEAS-Mitteln finanziert.⁴⁰² Die Durchführung obliegt dabei dem UNHCR, wobei auch die IOM und die schwedische Migrationsbehörde ProjektpartnerInnen sind.⁴⁰³ Das übergeordnete Ziel besteht darin, die angrenzenden Nicht-EU-Länder dabei zu unterstützen, ihre Rechtssetzungs- und Gesetzgebungsstrukturen im Bereich der Migrationspolitik an die EU-Standards anzupassen, ihre Kapazitäten im Bereich Migration, Asyl und Grenzmanagement auszubauen und die grenzüberschreitende Kooperation mit den EU-Ländern zu verbessern.⁴⁰⁴ Gleichzeitig zum Ziel der Annäherung an den `EU-acquis` findet im Rahmen des `Söderköping-Prozesses` eine enorme Bereitstellung von migrationsspezifischem Datenmaterial im Rahmen von Länderberichten statt. Diese dienen der größeren Transparenz und der Festlegung von prioritären Maßnahmen zwischen den Ländern.⁴⁰⁵

Als Zwischenbilanz werden den Ländern Ukraine, Moldau und Weißrussland Fortschritte bei der Anpassung ihrer Rechtssetzungs- und Gesetzgebungspraxis im Bereich Migration, Asyl und Grenzmanagement ausgesprochen. Besonders das durch den `Söderköping-Prozess` geschaffene zwischenstaatliche Netzwerk und der zunehmend wirksamere Austausch an Erfahrungen zwischen den Ländern hätten dazu beigetragen.⁴⁰⁶

⁴⁰² Zur Finanzierung wurden keine weiteren Angaben gefunden.

⁴⁰³ Vgl. IOM (o.ZA): The Cross-Border Cooperation/Söderköping Process.

(http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/rcps/rcp_bkk/pres_soderkoping.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

⁴⁰⁴ Vgl. Europäische Kommission (o.ZA): EuropeAid. Aeneas Programme. Programm for financial and technical Assistance to Third Countries in the Area of Migration and Asylum. Overview of Projects funded 2004-2006. (http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/documents/aeneas_2004_2006_overview_en.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 70

⁴⁰⁵ Vgl. Leoncikas, Tadas / Zibas, Karolis (2009): Migration Trends 2006-2008. Söderköping Process Countries. In: Europäische Kommission (Hrsg.): Migration Trends 2006-2008. Söderköping Process Countries. (<http://soderkoping.org.ua/files/pages/70/1.pdf> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 4ff.

⁴⁰⁶ Vgl. Europäische Kommission (o.ZA): EuropeAid. Aeneas Programme. Programm for financial and technical Assistance to Third Countries in the Area of Migration and Asylum. Overview of Projects funded 2004-2006. (http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/documents/aeneas_2004_2006_overview_en.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 70

6. 3. 2. 2. Projekte im Bereich Asylpolitik

Für die Dauer von 2005-2008 stellte die EU Zuwendungen von ca. 530.000 Euro (Gesamtvolumen: 705.331 Euro) für die Länder Ukraine, Weißrussland, Moldau und Russland bereit. Das Ziel bestand darin in den genannten Ländern die Implementierung nationaler und internationaler Flüchtlings- und Menschenrechte mithilfe von Trainingseinheiten, Kursen und Seminaren für NGOs, Grenzschutzbeamte, lokale Autoritäten etc. zu verbessern. Als Implementierungspartner des Projektes fungierte der `European Council on Refugees and Exiles` (ECRE).⁴⁰⁷

Ein ähnliches Projekt, bei welchem die österreichische Caritas als Implementierungspartner diente, wurde im Zeitraum von 2006-2008 in der Ukraine durchgeführt. Die finanziellen Zuwendungen der EU beliefen sich hierbei auf knapp 700.000 Euro (Gesamtvolumen: 874.928,04 Euro). Als übergeordnetes Ziel wurden Verbesserungen in Bezug auf den rechtlichen Beistand, die Versorgung, den Schutz und die Registrierung von AsylbewerberInnen für die Dauer des Asylverfahrens ausgegeben.⁴⁰⁸

Knapp 430.000 Euro (Gesamtvolumen: 534.397,23 Euro) an EU-Zuwendungen zum Schutz von AsylbewerberInnen wurden der dänischen NGO `Dansk Flygtningehjælp` für den Zeitraum von 2007-2009 bereitgestellt. Die Unterstützung ukrainischer Behörden bei der Durchführung von Asylbelangen und die dedizierte Evaluierung und Minimierung von Schutzlücken im ukrainischen Asylsystem sollten erreicht werden.⁴⁰⁹

6. 3. 2. 3. Projekte im Bereich Bekämpfung des Menschenhandels

Mit knapp 750.000 Euro (Gesamtvolumen: 935.615,97 Euro) finanzierte die EU für die Dauer von 2006 bis 2008 ein Projekt in der Ukraine und der Republik Moldau zur Verhinderung von irregulärem Menschenhandel. Dabei sollten vor der rechtliche Rahmen gestärkt und die einzelnen Behörden geschult werden, um Formen des Menschenhandels zu erkennen und diese rechtlich belangen zu können. Als Implementierungspartner diente hierbei die `International Labour Organisation` (ILO).⁴¹⁰

EU-Zuwendungen von über 1.7 Millionen Euro (Gesamtvolumen: 2.160.346,02 Euro) wurden für ein Projekt der IOM von 2006 bis 2008 in der Ukraine und der Republik Moldau

⁴⁰⁷ Vgl. ebd.: S. 71f.

⁴⁰⁸ Vgl. ebd.: S. 77

⁴⁰⁹ Vgl. ebd.: S. 78

⁴¹⁰ Vgl. ebd.: S. 74f.

bereitgestellt, welches die zuständigen Behörden dazu befähigen sollte, konsequenter und effizienter gegen Formen des Menschenhandels vorgehen zu können. Konkrete Maßnahmen schlugen sich in der Ausbildung von Behörden und Akteuren von NGOs, der Verbesserung der Ausrüstung von Departments gegen Menschenhandel und der Assistenz bei der Rückkehr und Reintegration von Opfern von Menschenhandel in ihre Herkunftsländer nieder. Darüber hinaus sollte auch das Bewusstsein der Zivilgesellschaft hinsichtlich dieser Problematik verstärkt werden.⁴¹¹

6. 3. 2. 4. Projekte im Bereich irreguläre Migration und Dokumentensicherheit

Ca. 626.000 Euro (Gesamtvolumen: 783.000 Euro) wurden aus EU-Mitteln für die Ukraine bereitgestellt, um die ukrainischen Behörden bei der Verhinderung irregulärer Einwanderung zu unterstützen. Im Fokus standen dabei Verbesserungen beim Erfassen gefälschter Reisedokumente und der stärkere Austausch von Informationen zwischen den Behörden der östlichen EU-Länder und den Behörden der Ukraine. Die Laufzeit des Projektes startete 2006 und lief über zwei Jahre. Als Implementierungspartner fungierte das International `Centre for Migration Policy Development` (ICMPD), wobei auch tschechische, ungarische, slowakische und spanische Asyl-, Grenz- und Migrationsbehörden in das Projekt eingebunden wurden.⁴¹²

Mit EU-Zuwendungen von über 1.7 Millionen Euro (Gesamtvolumen: 2,196.293,34 Euro) befasst sich das `GDISC-Projekt` zwischen dem tschechischen Innenministerium, dem ICMPD und ukrainischen Behörden mit der Verhinderung irregulärer Migration. Der Ausbau der Aufnahmekapazitäten und Aufenthaltsbedingungen in den Auffanglagern für irreguläre MigrantInnen, der Bereich `Rückkehr-Management` sowie das Aufstocken technischer Ausrüstung der Behörden stehen im Fokus. Ferner sollte die ukrainische Visapolitik Schritt für Schritt auf eine Linie mit der EU-Visapolitik gebracht werden.⁴¹³

6. 3. 2. 5. Projekte im Bereich legale Arbeitsmigration

Hinsichtlich verbesserter Möglichkeiten zur Arbeitsmigration unterstützt die EU mit einem Beitrag von ca. 700.000 Euro (Gesamtvolumen: 876.517,53 Euro) ein Projekt zwischen der italienischen Organisation `Istituto Sindacale per la Cooperazione allo Sviluppo` (ISCOS) und ukrainischen und moldauischen NGOs und Gewerbeverbänden. Dabei sollten Kanäle und Möglichkeiten zur legalen Arbeitsmigration verbessert, gleichzeitig die Ausbeutung der

⁴¹¹ Vgl. ebd.: S. 83

⁴¹² Vgl. ebd.: S. 79

⁴¹³ Vgl. ebd.: S. 89

ArbeitsmigrantInnen verhindert und ein Informationssystem für potentielle ArbeitsmigrantInnen aus der Ukraine und Moldau geschaffen werden. Das Projekt läuft noch bis Anfang des Jahres 2011. Bisher wurden in der Ukraine und in Moldau jeweils drei Informationsstationen zur Stärkung des Bewusstseins über die Konsequenzen und Gefahren der Arbeitsmigration eingerichtet.⁴¹⁴

Ein weiteres Projekt zur Verbesserung von Formen der Arbeitsmigration zwischen der Ukraine, Moldau, Russland und Italien wurde von der EU mit ca. 930.000 Euro (Gesamtvolumen: 1.164.851,93 Euro) zwischen 2007 und 2009 unterstützt. Dabei wurden angemessene vertragliche Konditionen für 40 ArbeitsmigrantInnen geschaffen und deren Wiedereinführung in die Arbeitsmärkte der Herkunftsländer durchgeführt und evaluiert. Dabei sollte eine starke nachhaltige transnationale Verbindung zwischen den Beschäftigungszentren entstehen, um eine gute Basis für Möglichkeiten der legalen Arbeitsmigration bereitzustellen.⁴¹⁵

6. 3. 3. Das ENPI und die Ukraine – Finanzierung und Programmierung

Seit Beginn des Jahres 2007 wurde das TACIS-Finanzierungsinstrument durch das ENPI ersetzt. Unter dem Dach des ENPI wird seit dessen Einführung auch das Nachfolge-Programm von AENEAS – `das Thematische Programm Migration und Asyl` - geführt.⁴¹⁶ Im Länderstrategiepapier für die Jahre 2007-2013 stellt der Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht abermals eine Kernpriorität der ENP mit der Ukraine dar.⁴¹⁷

Im NIP wird für die Ukraine im Zeitraum von 2007-2010 ein finanzieller Rahmen von 494 Millionen Euro veranschlagt. Für die Zusammenarbeit werden dabei drei Kernbereiche identifiziert. Unter den Bereich `Support for Infrastructure Development` fallen die Kooperationsbereiche Energie, Transport, Umwelt, Grenz- und Migrationsmanagement und der Bereich der Rücküberweisung. In Relation zu den übrigen beiden Kernbereichen - `Support for Democratic Development and Good Governance` und `Support for Regulatory Reform and Administrative Capacity Building` - stehen für diesen 40% des finanziellen

⁴¹⁴ Vgl. ebd.: S. 87

⁴¹⁵ Vgl. ebd.: S. 90

⁴¹⁶ Vgl. Europäische Kommission (o.ZA): Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument. Ukraine. Länderstrategiepapier 2007-2013. (http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_ukraine_de.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 21

⁴¹⁷ Vgl. ebd.: S. 16

Umfangs bereit. Dies kommt einem Volumen von 197.6 Millionen Euro gleich.⁴¹⁸ Wie hoch das finanzielle Volumen für die Sub-Priorität Grenz-, `Migrationsmanagement` und Rücküberweisung tatsächlich ist, geht aus dem NIP letztendlich nicht hervor.

6. 3. 3. 1. ENPI-Ukraine: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit (Cross-Border Cooperation [CBC])

Der Ansatz der CBC sollte nach Ansicht der EK dazu dienen, die Zusammenarbeit zwischen den Ländern an der EU-Außengrenze auf beiden Seiten der Grenze zu stärken und in eine grenzüberschreitende Strategie mit einzubeziehen, um das Entstehen von politischen, ökonomischen und kulturellen Trennlinien zu verhindern. Finanziert werden die CBC-Programme über das ENPI, das seine Mittel aus dem EU-Haushaltsbudget zur EZA lukriert. Die CBC-Programme machen dabei lediglich 5% der gesamt verfügbaren Mittel im Rahmen des ENPI aus.⁴¹⁹ Das innovative Element der CBC besteht nach Angaben der EK darin, dass

*„the programmes involving regions on both sides of the EU's border share one single budget, common management structures, a common legal framework and implementation rules giving the programmes a fully balanced partnership between the participating countries.“*⁴²⁰

Die Kernziele der CBC bestehen darin, die ökonomische und soziale Entwicklung (Förderung der Investitionen und des grenzüberschreitenden Handels, etc.) für die Grenzregionen auf beiden Seiten zu fördern, gemeinsame Herausforderungen (irreguläre Einwanderung, Umwelt, öffentliche Gesundheit, grenzüberschreitende Kriminalität, etc.) anzugehen, die gemeinsamen Grenzen effizient und sicher zu gestalten wie auch `people-to-people` Kontakte zu stärken.⁴²¹

Der Ablauf der Programmierung wird folgendermaßen vorgesehen:

„It is the task of the regional and local partners on both sides of the border to analyze their common needs and to identify priorities and actions that are most relevant to

⁴¹⁸ Vgl. European Neighbourhood & Partnership Instrument (o.ZA): Ukraine. National Indicative Programme. 2007-2010. (http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_nip_ukraine_en.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 3f.

⁴¹⁹ Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2010): Europäische Nachbarschaftspolitik. (http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/wege/ez_eu/eu-wege/nachbarschaftspolitik/index.html ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

⁴²⁰ European Commission – EuropeAid Development and Cooperation (2011): Cross-Border Cooperation within the European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI). (http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-cross-border/index_en.html ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

⁴²¹ Vgl. ebd.; Vgl. European Neighbourhood & Partnership Instrument (o.ZA): Cross Border Cooperation. Strategy Paper 2007-2013. Indicative Programme 2007-2010. (http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_cross-border_cooperation_strategy_paper_en.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 5

*their local situation. The management of the programmes is entrusted to a local or national authority jointly selected by all participating countries in a programme.*⁴²²

Die Ukraine wurde im Zuge der ENP in drei CBC-Programme mit eingebunden.

- Das Polen-Weißrussland-Ukraine Programm wurde Ende des Jahres 2008 eingeleitet. Für diese CBC wurden für den Zeitraum von 2007-2013 ca. 186 Millionen Euro veranschlagt.
- Das Ungarn-Slowakei-Ukraine-Rumänien Programm wurde ebenfalls Ende des Jahres 2008 angenommen und für den Zeitraum von 2007-2013 mit knapp 70 Millionen Euro ausgestattet.
- Das Rumänien-Moldau-Ukraine Programm wurde im Juli 2008 adaptiert und für denselben Zeitraum mit ca. 125 Millionen Euro bedacht.⁴²³

6. 3. 3. 1. 1. Das CBC-Programm zwischen Polen, Ukraine und Weißrussland und die Verordnung über den `Kleinen Grenzverkehr`

Für das Funktionieren des CBC-Programms zwischen Polen, Weißrussland und der Ukraine wird mit aller Deutlichkeit die Wichtigkeit der effektiven Verwaltung der gemeinsamen Grenzen hervorgehoben. Dies sei von besonderer Bedeutung für die grenzüberschreitende politische, ökonomische und kulturelle Zusammenarbeit generell und damit auch für die politische, ökonomische und soziale Entwicklung der Grenzbevölkerung.⁴²⁴ Um die Teilungsfunktion der stark befestigten EU-Außengrenze zwischen Polen und der Ukraine und damit den regen grenzüberschreitenden Austausch zwischen den beiden historisch und kulturell verwobenen Regionen nicht einbrechen zu lassen, haben hierbei der RAA und das EP auf Vorschlag der EK eine Verordnung für den `Kleinen Grenzverkehr` angenommen.⁴²⁵ Das Abkommen zum `Kleinen Grenzverkehr` wird im CBC-Programm als wichtige

⁴²² European Commission – EuropeAid Development and Cooperation (2011): Cross-Border Cooperation within the European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI). http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-cross-border/index_en.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]

⁴²³ Vgl. European Neighbourhood & Partnership Instrument (2006): Cross Border Cooperation. Strategy Paper 2007-2013. Indicative Programme 2007-2010. Exekutive Summary. (http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-cross-border/documents/summary_of_strategy_paper_en.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 9

⁴²⁴ Vgl. European Union (2008): Cross-Border Cooperation Programme. Poland-Belarus-Ukraine 2007-2013 Final Version. (http://www.ewt.gov.pl/English/Documents_EWT/Documents/ProgramOperacyjnyPL_BY_UA.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 27

⁴²⁵ Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union (2006/ L 405): Verordnung (EG) Nr. 1931/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 zur Festlegung von Vorschriften über den kleinen Grenzverkehr an den Landaußengrenzen der Mitgliedstaaten sowie zur Änderung der Bestimmungen des Übereinkommens von Schengen. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:405:0001:0022:DE:PDF> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

Maßnahme bekundet. Es beinhaltet für die BewohnerInnen der Grenzregionen (dafür sind alle berechtigt, welche sich in einem Umkreis von 50 Kilometern zur Grenze befinden) wesentliche Erleichterungen beim Grenzübertritt (längere Aufenthaltsgenehmigungen, Ausstellung einer Grenzübertrittsgenehmigung anstatt kostenpflichtiger Visa) und stellt damit eine Ausnahme innerhalb des Schengen-Abkommens dar. Mittlerweile besteht neben dem bilateralen Abkommen zwischen der Ukraine und Polen auch ein Abkommen für den `Kleinen Grenzverkehr` mit den Ländern Ungarn und Slowakei. Zu beachten ist dabei, dass die Regelung auch für alle EU-BürgerInnen Gültigkeit besitzen muss. Ist dies nicht der Fall oder werden bestimmte Vereinbarungen des `Kleinen Grenzverkehrs` verletzt, so besitzt die EU das Recht, Sanktionen einzuleiten oder die bilateralen Abkommen vollständig zu annullieren.⁴²⁶

Aufgrund der erst kurzen Laufzeit der CBC-Programme mit Beteiligung der Ukraine fällt eine Bewertung dieser schwer. Bemerkenswert ist, dass der CBC-Ansatz wiederum die effektive Verwaltung und Kontrolle der Grenzen als Priorität hervor streicht. Die Möglichkeit des `Kleinen Grenzverkehrs` sollte die starke Trennungsfunktion der EU-Außengrenze zumindest ein wenig abschwächen. Wird dies im Strategiepapier zwar nicht ausdrücklich erwähnt, so kann dieser Politikansatz (abgesehen von den einzelnen ENP-Aktionsprogrammen und den jeweiligen Länderstrategiepapieren) im Sinne des Anspruchs der EU - einer kohärenten Gestaltung der EU Innen-, Außen- und Entwicklungspolitik – auch als Maßnahme angesehen werden, Gründe und Ursachen für Auswanderung in dieser Region der Ukraine zu verringern.

6. 3. 3. 2. Die EU-Border-Assistance Mission (EUBAM) in der Ukraine und der Republik Moldau

„Many borders in this region are badly regulated and poorly controlled – some are not even legally established. What is more, border guards are under-resourced as countries make the transition to the market economy and democracy.“⁴²⁷

Als größtes Projekt im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht ist die EUBAM-Mission in der Ukraine und der Republik Moldau zu nennen. Mitte des Jahres 2005 sandten die Präsidenten

⁴²⁶ Vgl. Europa – Zusammenfassungen der EU-Gesetzgebung (2010): Kleiner Grenzverkehr an den Landaußengrenzen.

(http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114506_de.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

⁴²⁷ European Commission – EuropeAid Development and Cooperation (2011): Plotting regional Approaches to Border and Migration Issues. (http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-east/migration-issues_en.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

der Ukraine und Moldau eine Anfrage an den Präsidenten der EK, Jose Manuel Barroso, und den damaligen Hohen Vertreter der GASP, Javier Solana. Das Schreiben beinhaltete die Anfrage nach einer EU-Unterstützungsmission an der moldauisch-ukrainischen Grenze. Die EK kam der Anfrage nach. Das dafür entwickelte Mandat wurde schließlich von allen drei Seiten bestätigt und am 7. Oktober 2005 unterzeichnet.⁴²⁸ Der Beginn der EUBAM-Mission fand am 30. November 2005 statt. Das ausgegebene Ziel der Mission ist die Stärkung und Verbesserung der Grenzüberwachungs- und Grenzkontrollkapazitäten entlang der 1-200 Kilometer langen Grenze, die „als Ausgangspunkt hoher grenzüberschreitender Kriminalität“ und „ausgehende Bedrohung für die Sicherheit“ der Region gilt.⁴²⁹ Verstärkte Kontrollen und Überwachungsmöglichkeiten sollten dazu dienen, „illicit cross-border flows, including of weapons, drugs or trafficked human beings“⁴³⁰, zu reduzieren und erlaubte Grenzübertreite, wie auch den grenzüberschreitenden Handel zu erleichtern. Im Zuge der EUBAM-Mission sollte dies durch professionelle Trainings- und Ausbildungsmethoden, Verringerung der Korruption, die Annäherung an und die Durchführung der EU-Grenzkontrollpraxis, eine verbesserte physische und technische Ausstattung der Grenze, verbesserte analytische Möglichkeiten (z.B. Risikoanalyse) und eine engere Zusammenarbeit zwischen Grenz-, Polizei- und Zollbehörden zu Stande kommen.⁴³¹

Für die Durchführung der Mission wurde ein Beratungsgremium eingerichtet, welches sich aus hohen RepräsentantInnen des ukrainischen und moldauischen Zoll-, Polizei- und Grenzschutzwesens, der EK, der EU Ratspräsidentschaft, dem United Nations Development Programme (UNDP) als Implementierungspartner der Mission, VertreterInnen der IOM und der OSZE zusammensetzt.⁴³² Gibt das Mandat den Experten und der Belegschaft aus den EU-Ländern zwar keine exekutiven Möglichkeiten, so ist der Einfluss der europäischen Delegierten aufgrund deren Expertise, Beratungs- und Weisungsfunktion wie auch deren

⁴²⁸ Vgl. European Commission – External Relations Directorate General (2005): Information Note to the Council. Adoption of financing Decision for the Establishment of an EU Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine under the EC Rapid Reaction Mechanism for 4€ Million.

(http://www.eubam.org/files/information_note_to_Council.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 2

⁴²⁹ Europäischer Rechnungshof (2008): Wirksamkeit der EU-Unterstützung für Belarus, Moldau und die Ukraine im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht. Sonderbericht, Nr. 9. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SRCA:2008:09:FIN:DE:PDF> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S.

12

⁴³⁰ Ferrero-Waldner, Benita (2005): Memorandum to the Commission.

(http://www.eubam.org/files/COM_decision_RRM_BAM_C20054231_of_28_Oct_2005.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 1

⁴³¹ Vgl. EUBAM (2005/2006): Annual Report. (http://www.eubam.org/files/Report_Engl_2005-2006.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 4

⁴³² Vgl. ebd.: S. 5

ausgeprägten Monitoring- und Evaluierungsmöglichkeiten (statistische Datensammlung und Berichterstattung) dennoch ein sehr großer.⁴³³ Sie arbeiten unmittelbar im Feld mit den Zoll- und Grenzschutzbehörden der Ukraine und Moldau zusammen, führen gemeinsame Aktionen durch und überwachen Grenzkontroll- und Zollmaßnahmen. Darüber hinaus werden technische Hilfsmittel zum effektiveren Vollzug der Zoll- und Grenzkontrollen zur Verfügung gestellt.

Insgesamt umfasst die Mission über 200 Personen. Ca. 100 Personen des Stabs kommen aus den EU-Mitgliedsländern, vorwiegend aus dem Bereich des Polizei- und Zollwesens, die übrigen Stabsmitglieder sind aus der Ukraine und der Republik Moldau. Das Hauptquartier befindet sich in der ukrainischen Stadt Odessa, ein Kontaktbüro in der moldauischen Hauptstadt Chisinau.⁴³⁴ War die Mission anfangs auf die Laufzeit von zwei Jahren limitiert⁴³⁵, so wurde das Mandat auf Einvernehmen aller drei Beteiligten um zwei weitere Male verlängert, wodurch die Mission noch bis November des Jahres 2011 laufen wird.⁴³⁶ Finanziert wird die Mission zur Gänze von der EU, wobei sich auch 16 EU-Mitgliedsländer an der EUBAM beteiligen.⁴³⁷ Bis Ende des Jahres 2006 speisten sich die Mittel aus dem TACIS-Instrument. Seit dem Jahr 2007 findet die Finanzierung über das ENPI statt. Die Mittelausstattung für die Mission erreichte bisher ein erhebliches Ausmaß. Noch im Jahr 2005 wurden vier Millionen Euro aus dem Gemeinschaftsbudget der EU für die Mission bereitgestellt.⁴³⁸ Für das nachfolgende Jahr wurden der Ukraine zehn Millionen Euro zur effizienteren Ausgestaltung des Grenzschutzmanagements zur Verfügung gestellt.⁴³⁹ Für den Zeitraum von 2007 bis 2009 standen für die EUBAM 24 Millionen Euro bereit.⁴⁴⁰ Das Budget

⁴³³ Nähere Informationen zur Ausstattung des Mandats. Vgl. EUBAM (2010): Mandate.

http://www.eubam.org/en/for_everyone/what_we_do ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]

⁴³⁴ Vgl. EUBAM (2010): Where we work. (http://www.eubam.org/en/about/where_we_work ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

⁴³⁵ Vgl. EUBAM (o.ZA): Memorandum of Understanding between the European Commission, the Government of the Republic of Moldova and the Government of Ukraine on the European Commission Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine. (http://www.eubam.org/files/memorandum_of_understanding_en.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 2

⁴³⁶ Vgl. ENPI Info Centre – Euro East (2009): EUBAM Press Pack. http://www.enpi-info.eu/maineast.php?id=30&id_type=3&lang_id=450 ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]

⁴³⁷ Vgl. Europäischer Rechnungshof (2008): S. 12

⁴³⁸ Vgl. European Commission – External Relations Directorate General (2005): S.1

⁴³⁹ Vgl. European Commission (2011): Annual Programmes East. Ukraine (2006). Project Fiche – Border Management. (http://ec.europa.eu/europeaid/where_neighbourhood/regional-cooperation/enpi-east/documents/annual_programmes/ukraine_ap2006_02_pf_border_management_en.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 1

⁴⁴⁰ Vgl. ENPI Info Centre (o.ZA): Project. EU Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine (EUBAM). (http://www.enpi-info.eu/maineast.php?id=188&id_type=10 ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

von Dezember 2009 bis November 2010 wurde mit 12 Millionen Euro ausgestattet.⁴⁴¹ Zur Verbesserung der Grenzsicherung und der Grenzschutzausrüstung der ukrainisch-moldauischen Grenze wurde überdies das Projekt `BOMMOLUK` vom EUBAM Koordinierungsrat abgesegnet und mit knapp 10 Millionen Euro von der EU unterstützt.⁴⁴²

In den jährlichen Berichten zur EUBAM werden die Fortschritte und weiteren Herausforderungen für die Mission festgehalten. Grundsätzlich wird der Mission ein starker positiver Output in den verschiedenen operativen Bereichen zugeschrieben. Auch im Bereich der Verhinderung irregulärer Zuwanderung sei es zu Fortschritten gekommen.⁴⁴³ Allein im Jahr 2009 wurden 2.668 Menschen am irregulären Grenzübertritt gehindert und 42 Kilogramm an Suchtgiften sichergestellt. Genaue Zahlen bei der Verhinderung von Menschenhandel und Menschenschmuggel werden im Jahresbericht jedoch nicht angeführt.⁴⁴⁴ Die Transitroute über die Republik Moldau und die Ukraine in die EU sei aber dennoch nach wie vor von großer Bedeutung für irreguläre MigrantInnen und kriminelle Netzwerke. Gewarnt wird vor allem davor, dass sich die Routen aufgrund der verstärkten Grenzkontrollen und Überwachungsmöglichkeiten verlagern könnten.⁴⁴⁵

Generell muss die EUBAM aus EU-Perspektive als wichtiges und unmittelbares Einflussinstrument in den benachbarten Ländern Ukraine und Moldau bewertet werden. Die Länder Ukraine und Moldau erklären sich innerhalb des Mandats dazu bereit, den sensiblen Bereich der Grenzverwaltung und dessen rechtlichen Vollzug an die EU-Standards anzupassen.⁴⁴⁶ Die Behörden aus den EU-Ländern verfügen zwar über keine exekutiven Kompetenzen, was jedoch nicht bedeutet, dass sie damit keinen Einfluss auf die Grenzschutz- und Zollpraxis der Behörden der beiden Drittländer verfügen. Sie arbeiten unmittelbar im Feld mit den Behörden zusammen, führen gemeinsam Aktionen und Trainingseinheiten durch und sammeln ein erhebliches Ausmaß an statistischem Datenmaterial. Zudem werden beträchtliche finanzielle Mittel und technische Ausrüstungsgegenstände für die Mission bereitgestellt. Damit wird die EUBAM zu einem wesentlichen Bestandteil der externen

⁴⁴¹ Vgl. European Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine (EUBAM) (o.ZA): Backgrounder. (<http://www.eubam.org/files/EUBAM-BACKGROUNDER-EN.pdf> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

⁴⁴² Vgl. Europäischer Rechnungshof (2008): S. 13

⁴⁴³ Nähere Informationen zu den jährlichen Berichten siehe: EUBAM (2010): Publications (http://www.eubam.org/en/knowledge/eubam_pubs?tag=1 ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

⁴⁴⁴ Vgl. EUBAM (2008/2009): Annual Report. (<http://www.eubam.org/files/EUBAM%20AR%202009%20EN.pdf> ; [Letzter Zugriff: 11.3. 2011]), S. 21

⁴⁴⁵ Vgl. EUBAM (2007): Annual Report. (http://www.eubam.org/files/Report_2007_ENGL.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 12

⁴⁴⁶ Vgl. EUBAM (2010): Mandate. (http://www.eubam.org/en/for_everyone/what_we_do ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

Dimension der EU-Migrationspolitik und einem gleichzeitigen fixen Bestandteil der Zielvorgaben der ENP im Bereich Justiz und Inneres.

6. 3. 3. 3. Das `Thematische Programm Migration und Asyl`

Das `Thematische Programm für die Kooperation mit Drittländern im Bereich Migration und Asyl` ist als ergänzende themenspezifische Komponente unter dem Dach des ENPI anzusehen. Im Strategiepapier des thematischen Programms wird darauf verwiesen, dass sich ebendieses von der geografischen Komponente des ENPIs hinsichtlich migrationspolitischer Belange im Bereich der ENP folgendermaßen unterscheiden sollte:

„(...) the thematic programme will not adress directly the root causes of migration but it is particularly adapted to capacity building and to encourage cooperation initiatives in which partners of countries of origin, transit and destination will develop and share experience and working methods on the various aspects of migration.“⁴⁴⁷

Ferner wird anhand des Strategiepapiers des Nachfolgeprogramms von AENEAS deutlich, dass für konkrete Maßnahmen und Projekte vor allem die Länder in Betracht gezogen werden, welche als unmittelbare Nachbarregionen und des weiteren als wichtige Herkunfts- und Transitrouten für Migrationen in die EU gelten. Damit stehen die verbundenen Projekte und Maßnahmen in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Schutz der `Festung Europa`, da die jeweiligen Länder dazu befähigt werden sollten, ein effektives System zur Steuerung und Verwaltung von Migrationsbewegungen zu entwickeln.⁴⁴⁸

Nicht nur der Ukraine, sondern im Besonderen den drei weiteren östlichen Nachbarländern Russland, Moldau und Weißrussland kommt deshalb ein besonderer Stellenwert zu. Unter Punkt 6. 3. 2. wurde bereits verdeutlicht, um welche konkreten Maßnahmen es sich dabei vorwiegend handelt. Projekte, die noch unter dem AENEAS-Programm beschlossen wurden, aber deren Implementierung erst nach Ablauf dessen zeitlich festgesetzt wurde, laufen nun unter dem `Thematischen Programm Migration und Asyl` weiter. Internationale Organisationen wie die IOM oder der UNHCR nehmen bei der Durchführung entsprechender Projekte einen besonderen Stellenwert ein. Insgesamt wurden für das `Thematische Programm Migration und Asyl` für den Zeitraum von 2007-2010 Zuwendungen in der Höhe von 205 Millionen Euro bereitgestellt. Der Vorzug der ENP-Länder wird daran deutlich, dass alleine

⁴⁴⁷ European Commission – EuropeAid (o.ZA): Strategy Paper for the Thematic Programme of Cooperation with Third Countries in the Areas of Migration and Asylum 2007-2010.

(<http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/documents/eidhr/strategy-paper2007-2010.pdf> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 4

⁴⁴⁸ Vgl. ebd.: S. 4

für diese 107 Millionen der insgesamt 205 Millionen Euro bereitgestellt wurden. Mit Abzug von 48 Millionen Euro, welche für `spezielle Maßnahmen` und `Globale und Multiregionale Initiativen` bestimmt sind, wurden allein für die östliche Migrationsroute 50 Millionen Euro für entsprechende Projekte aufgestellt.⁴⁴⁹

Das `Thematische Programm Migration und Asyl` bringt im Vergleich zu AENEAS keine Zäsur hinsichtlich der außenpolitischen und gleichzeitig entwicklungspolitischen Bemühungen und Interessen der EU, Migrationsbelange in eben diese Bereiche zu integrieren. Im Gegensatz zu den mehrjährigen Länderstrategiepapieren und den ENP-Aktionsplänen, scheint es jedoch ein flexibleres Instrument zu sein. Während im Rahmen der ENP-Aktionspläne und Länderstrategiepapiere ein mehr oder weniger ganzheitlicher Ansatz (politische Zusammenarbeit, Ökonomie, Umwelt, Transport, Justiz und Inneres, etc.) innerhalb der bilateralen Zusammenarbeit vereinbart wird, erlaubt der thematische Fokus eine gezieltere Intervention, bei dem auch die Rolle internationaler Organisationen nicht unterschätzt werden darf. Im Hinblick auf die innerhalb des thematischen Programms von der EU finanzierten Projekte und Maßnahmen wird kein wesentlicher Unterschied zum Vorläufer-Instrument AENEAS augenscheinlich. Besonders die Angleichung der Asylpolitik an internationale Konventionen und EU-Standards, und der Ausbau der Asylkapazitäten der Ukraine stehen hierbei auf Projektebene im Vordergrund.⁴⁵⁰

Sollte mit dem Programm die Eigenverantwortung der jeweiligen Drittländer im Bereich Migration und Asyl gestärkt und die bilateralen Vereinbarungen zwischen der EU und den Drittländern mithilfe von Delegationen und gemeinsamen Ausschüssen unterstützt werden, so ist im thematischen Programm zusätzlich eine Klausel festgeschrieben, welche es der EU ermöglicht, *„in Fällen, in denen die Zusammenarbeit eingeschränkt ist oder die Partnerschaft sich schwierig gestaltet, Maßnahmen über NRO und sonstige zivilgesellschaftlichen Akteure ohne Zustimmung der Regierung zu finanzieren.“*⁴⁵¹

⁴⁴⁹ Vgl. ebd.: S. 33f.

⁴⁵⁰ Vgl. European Commission – EuropeAid (o.ZA): Thematic Programme for Cooperation with Third Countries in the Areas of Migration and Asylum (o.ZA): List projects contracted TP Cfp 2007 2008 + Direct Awards. (http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/documents/list_projects_selected_tp_2007_2008_2009_%28cfp_2007_2008_+direct_awards%29_for_publication.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 1-20

⁴⁵¹ KOM (2006) 26 endgültig: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Thematisches Programm für die Zusammenarbeit mit Drittländern in den Bereichen Migration und Asyl. Brüssel, 25.1.2006. (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2006/com2006_0026de01.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 15

Da in diesem Zusammenhang die Wörter `eingeschränkt` und `schwierig` nicht näher erörtert werden und damit ein großer Ermessensspielraum zugunsten der EU entsteht, spiegelt dies die weit fortgeschrittene und von Eigeninteressen geleitete Politik im Bereich Migration wider, welche auch ohne Zustimmung der jeweiligen Regierungen über Kanäle zur Durchsetzung von Interessen verfügt.

6. 3. 3. 4. Die `Östliche Partnerschaft`

Seit Mitte des Jahres 2009 haben sich die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten und die der Nicht-EU-Länder Ukraine, Armenien, Aserbaidschan, Weißrussland, Georgien und der Republik Moldau bei einem Treffen in Prag zur Einrichtung der `Östlichen Partnerschaft` geeinigt. Diese baut auf bestehende bilaterale Verträge mit den angesprochenen Partnerländern im Rahmen der ENP auf und erweitert diese um eine multilaterale Komponente. Finanziert wird die `Östliche Partnerschaft` durch das ENPI. Für den Zeitraum von 2010-2013 werden dafür 600 Millionen Euro aus dem EU-Budget veranschlagt.⁴⁵² Die Ziele, Vorgaben und Konditionen der EU decken sich weitestgehend mit denen, wie sie schon im Rahmen der ENP deklariert wurden. In Aussicht werden wiederum die Teilnahme an der EU-Freizone und graduelle Einbindung in den europäischen Markt gestellt. Auch eine stufenweise fortschreitende Liberalisierung der Visapolitik der EU gegenüber den Ländern fungiert hierbei als Anreiz. Gleichzeitig werden dabei Maßnahmen zur Verhinderung irregulärer Zuwanderung von der EU eingefordert.⁴⁵³

Da die `Östliche Partnerschaft` erst seit Mitte des Jahres 2009 Bestand hat, bleibt abzuwarten wie sich diese multilaterale Form der ENP weiterentwickeln wird. Haben sich im Rahmen `Östlichen Partnerschaft` in Bezug auf die Ukraine keine wesentlichen Veränderungen der bilateralen Beziehungen und hinsichtlich der externen Dimension der EU-Migrationspolitik ergeben, so wird in Anbetracht dieser auffällig, dass die EU hinsichtlich der ENP auch gegenüber den weiteren Partnerländern eine ähnliche Strategie, wie gegenüber der Ukraine verfolgt. Mit Georgien wurde im Jahr 2010 ein Visaerleichterungs- und Rückübernahmeabkommen unterzeichnet. Mit der Republik Moldau und der Ukraine wurde

⁴⁵² Vgl. European Commission – External Relations Directorate General (2010): Vademecum on Financing in the Frame of the Eastern Partnership. (http://eeas.europa.eu/eastern/docs/eap_vademecum_en.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 3

⁴⁵³ Vgl. European Union – External Action (o.ZA): Eastern Partnership. (http://eeas.europa.eu/eastern/index_en.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

als Langzeitziel die Möglichkeit der Visafreiheit in Aussicht gestellt.⁴⁵⁴ Mit Armenien und Aserbaidschan wurden je zwei Sub-Komitees im Bereich `Freiheit, Sicherheit und Recht` eingerichtet.⁴⁵⁵

6. 3. 4. Das Arbeitsübereinkommen zwischen FRONTEX und der Ukraine

In Anbetracht der von Schengen vorgegebenen Ziele des verbesserten Grenzschutzes und in der Gewissheit darüber, dass der Schutz der Grenzen nur so stark sein kann, wie dessen schwächstes Bindeglied, wurde die Europäische Agentur FRONTEX, durch die Verordnung Nr. 2007 / 2004 des Rates vom 26. Oktober 2004, mit Sitz in Warschau (Polen)⁴⁵⁶ mit dem Ziel geschaffen, die Sicherheit an Europas Grenzen durch die Kooperation zwischen der Grenzschutzagentur und den Behörden der einzelnen Mitgliedstaaten zu verbessern und effizienter zu gestalten.⁴⁵⁷ Dabei unterliegt die Agentur gänzlich der Souveränität der Mitgliedstaaten, was bedeutet, dass diese nur im Auftrag eines Mitgliedstaates operativ tätig werden kann.⁴⁵⁸ Dieses Prinzip kann durch eine ergänzende Verordnung aus dem Jahr 2007 abgeschwächt werden (EG Nr. 863/2007), da diese in besonderen bzw. außergewöhnlichen Situationen den Einsatz eines `Rapid Border Intervention Teams` erlaubt, welches dann den nationalen Behörden der Mitgliedstaaten nicht mehr nur unterstützend beisteht, sondern auch aktiv im Bereich Grenzschutz eingreifen kann.⁴⁵⁹ Die finanzielle und personelle Kapazität von FRONTEX hat sich in den Jahren seit ihrer Gründung stark erhöht.⁴⁶⁰ Zusätzlich wurde von der EU ein Außengrenzfonds eingerichtet, welcher im Zeitraum von 2007-2013 mit 1.8 Milliarden Euro ausgestattet wurde und auch zur Finanzierung von Operationen der

⁴⁵⁴ Vgl. European Commission (2010): Implementation of the Eastern Partnership. Report to the Meeting of Foreign Affairs Ministers, 13. December 2010. (http://eeas.europa.eu/eastern/docs/eap_meeting_foreign_affairs_131210_en.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 5f.

⁴⁵⁵ Vgl. ebd.: S. 4

⁴⁵⁶ Vgl. FRONTEX (o.ZA): Legal Basis. (http://www.frontex.europa.eu/legal_basis ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

⁴⁵⁷ Vgl. FRONTEX (o.ZA): Origin. (http://www.frontex.europa.eu/origin_and_tasks/origin ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

⁴⁵⁸ Vgl. Parusel (2010): S. 120

⁴⁵⁹ Vgl. Fischer-Lescano, Andreas / Tohidipur, Timo (2007): Europäisches Grenzkontrollregime. Rechtsrahmen der europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX. In: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. Nr. 4/2007. (http://www.zaoerv.de/67_2007/67_2007_4_b_1219_1276.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 13

⁴⁶⁰ Nähere Informationen dazu: Vgl. FRONTEX (o.ZA): www.frontex.europa.eu/ [Letzter Zugriff: 11.3.2011]

Grenzschutzagentur vorgesehen ist.⁴⁶¹ Die Aufgabenfelder der Grenzschutzagentur teilen sich in folgende Bereiche:⁴⁶²

- Durchführung von Risikoanalysen zur Bemessung, Abschätzung und Bewertung von etwaigen Bedrohungen, Risiken und Konsequenzen, welche vor allem durch irreguläre Einwanderung entstehen können.
- Koordination der operativen Kooperation zwischen Mitgliedsstaaten im Bezug auf die Regulierung und Kontrolle externer Grenzen.
- Kooperation mit den Mitgliedsstaaten hinsichtlich Ausbildung und Training von nationalen Grenzbeamten und die Errichtung einheitlicher Trainingsstandards.
- Forschungs- und Recherchearbeit, welche relevant für die Kontrolle und Überwachung der Grenzen ist.
- Hilfestellung für Mitgliedsstaaten unter Umständen, welche verstärkte technische und operative Assistenzmaßnahmen an den Grenzen erfordern (siehe Rapid Border Intervention Team)
- Unterstützung bei der Organisation gemeinsamer Rückführungsaktionen der Mitgliedsstaaten von sich illegal aufhaltenden Personen aus Drittstaaten.

Wie anhand folgenden Zitats deutlich wird, kommt auch der Zusammenarbeit zwischen FRONTEX und Drittländern einen besonders wichtiger Stellenwert zu:

*„As an integral part of the Frontex mission, the establishment of operational cooperation with third countries is valued as an indispensable tool for effective management of the global fight against illegal migration and cross-border crime. It promotes and contributes to the implementation of the EU integrated border management concept.“*⁴⁶³

Am 11. Juni 2007, unter deutscher Ratspräsidentschaft, wurde auf einem Treffen zwischen Vertretern der EK (Franco Frattini, Alberto Costa, Rui Pereira) und der ukrainischen Delegation im Bereich Justiz (V. Lavrynovych) und Inneres (Vasyl Marmazov) ein Arbeitsübereinkommen zwischen FRONTEX und ukrainischen Grenzschutzbehörden unterzeichnet.⁴⁶⁴ Der damalige deutsche Innenminister Schäuble führte den Vorsitz der

⁴⁶¹ Vgl. Müller-Graf / Kainer (2008): S. 119

⁴⁶² Vgl. FRONTEX (o.ZA): Tasks. (http://www.frontex.europa.eu/origin_and_tasks/tasks ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]) Eigene Übersetzung aus dem Englischen.

⁴⁶³ FRONTEX (o.ZA): External Relations (http://www.frontex.europa.eu/external_relations ; Letzter Zugriff: 11.3.2011])

⁴⁶⁴ Vgl. Söderköping Process (2011): Ukraine signs an Agreement with FRONTEX. (<http://soderkoping.org.ua/page14724.html> ; Letzter Zugriff: 11.3.2011])

Verhandlungen und betonte die Notwendigkeit der Zusammenarbeit im Bereich Verhinderung irregulärer Zuwanderung und organisierter Kriminalität zwischen der Ukraine und der EU in Verbindung mit FRONTEX.⁴⁶⁵ Noch im Jahr 2007 wurde die gemeinsame Operation `Five Borders` zwischen der Ukraine und FRONTEX durchgeführt. Die Operation konzentrierte sich auf den ukrainischen Grenzbereich zu Ungarn, der Slowakei, Polen und Rumänien. Ausgegebenes Ziel war die Steigerung der Fähigkeiten und Kapazitäten zur Kontrolle und Sicherung der Grenze für Grenzschutzbehörden. Dafür kam es zu gemeinsamen Operationen im Feld, zu Workshops und Trainingsmaßnahmen für die Behörden. Die Mittelausstattung für die Operation lag bei 350.000 Euro.⁴⁶⁶ Im Jahr 2008 wurde die Zusammenarbeit zwischen den Grenzschutzbehörden der `Five Borders` durch ein weiteres Projekt ausgebaut. Nach Angaben von FRONTEX wurden bei den Operationen erhebliche Fortschritte im Bereich der Verhinderung irregulärer Zuwanderung gemacht. Die Mittelausstattung betrug 450.000 Euro.⁴⁶⁷ Im Jahr 2009, mit einem Budget von knapp einer Million Euro, wurde die Operation `Jupiter` zwischen den vier EU-Ländern an der Grenze zur Ukraine gemeinsam mit den ukrainischen Grenzbehörden durchgeführt. Wiederum war das ausgegebene Ziel die Eindämmung irregulärer Einwanderung über Grenzschutzübergänge.⁴⁶⁸

Das Arbeitsübereinkommen zwischen der Grenzschutzagentur FRONTEX und der Ukraine spiegelt mit aller Deutlichkeit wider, welchen Stellenwert der Grenzschutz und die Heranführung von Nicht-EU-Ländern an die EU-Standards einnehmen. Es zeigt ebenso deutlich wie die EU den sensiblen Politikbereich Justiz und Inneres eines Nicht-EU-Landes mithilfe eines Arbeitsübereinkommens nach und nach beeinflussen kann. Damit nimmt FRONTEX einen weiteren wesentlichen Bereich der `Externalisierung` des EU-`Migrationsmanagements` ein. Der Charakter der `Externalisierung` erweist sich vordergründig als sicherheitsorientiert und restriktiv. Das restriktive Element dieser EU-Politik kristallisiert sich aber auch dahingehend heraus, indem die Mitgliedstaaten das Arbeitsübereinkommen einstimmig gut geheißen haben, aber die vorher von der EK vorgeschlagene Einrichtung einer `Mobilitätspartnerschaft` mit der Ukraine weitestgehend ablehnten.⁴⁶⁹ Die Einrichtung von `Mobilitätspartnerschaften` sollte dazu dienen, den Aspekt

⁴⁶⁵ Vgl. ebd.

⁴⁶⁶ Vgl. FRONTEX (o.ZA): Examples of accomplished Operations. Five Borders 2007.

(http://www.frontex.europa.eu/examples_of_accomplished_operations/art57.html ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

⁴⁶⁷ Vgl. FRONTEX (o.ZA): Examples of accomplished Operations.

(http://www.frontex.europa.eu/examples_of_accomplished_operations/art81.html ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

⁴⁶⁸ Vgl. FRONTEX (o.ZA): Examples of accomplished Operations. Jupiter 2009.

(http://www.frontex.europa.eu/examples_of_accomplished_operations/art102.html ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

⁴⁶⁹ Vgl. Geiger (2007): S. 87

Migration und Entwicklung stärker zu berücksichtigen. Möglichkeiten der Visaerleichterung wie auch die Schaffung von Kanälen für legale Arbeitsmigration von Drittstaatsangehörigen in die EU stehen hier zur Debatte.⁴⁷⁰ Auffällig ist anhand der Mitteilung der EK zur etwaigen Einrichtung solcher Partnerschaften, dass diese Möglichkeit nur unter der Bedingung besteht, wenn Drittländer zuerst Verpflichtungen im Rahmen der Rückübernahme, der Verhinderung irregulärer Migration, des Grenzschutzes und der Dokumentensicherheit erfüllen und hinsichtlich Migrationsfragen in enger Kooperation mit der EU und den Behörden der EU-Mitgliedstaaten stehen.⁴⁷¹

6. 3. 5. Das EU-Ukraine Visaerleichterungs- und Rückübernahmeabkommen

Wie aus den strategischen Leitlinien der Programme von Tampere, Den Haag und Stockholm, aus der Mitteilung der EK über die `Aussendimension des Bereiches Freiheit, Sicherheit und Recht`, wie auch aus dem spezifischen Bereich Justiz und Inneres bzw. Freiheit, Sicherheit im Rahmen der ENP hervorgeht, stellen bilaterale Rückübernahmeabkommen zwischen der EU mit wichtigen Herkunfts- und Transitländern von `unerwünschten` MigrantInnen einen besonders wichtigen Baustein des EU-`Migrationsmanagements` dar. Lavenex bezeichnet die Rückübernahmeabkommen als wesentlichen Bestandteil des sich in Hoheitsgebiete von Drittländern ausbreitenden `EU-Migrationsregimes`.⁴⁷² Rückübernahmeabkommen regeln die Rückführung von sich nicht rechtmäßig in einem Land A aufhaltigen Personen in ein Land B, mit welchem solch ein Abkommen Bestand hat. Wichtig ist, dass das Rückübernahmeabkommen im Fall der Ukraine dabei nicht nur die Rückführung von Personen aus einem Land A in ein Land B betrifft, die zugleich StaatsbürgerInnen des Landes B sind, sondern auch diese, die nicht die Staatsbürgerschaft des Landes B haben und/oder staatenlos sind und Land B nachweislich nur zum Zweck der Transitmigration durchquert haben.⁴⁷³ Wie auch in Bezug auf die Konzepte `sicherer Drittstaaten` und `sicherer Herkunftsländer`⁴⁷⁴, besteht die Voraussetzung für die Unterzeichnung eines Rückübernahmeabkommens darin, dass das Land B Formalkriterien (wie die GFK 1951 und

⁴⁷⁰ Vgl. KOM (2007) 248 endg.: S. 3ff.

⁴⁷¹ Vgl. ebd.: S. 4f.

⁴⁷² Vgl. Lavenex, Sandra (1999): Extending EU asylum and immigration policies to Central and Eastern Europe. Budapest/New York: Central European University Press 1999, S. 78f.

⁴⁷³ Vgl. Europa Press Releases (2007): Further strengthening EU-Ukraine Bilateral Relations. Visa Facilitation and Readmission Agreements are signed today.

(<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/849&format=HTML&age> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

⁴⁷⁴ Siehe Punkt 3. 2. 1.

das Zusatzabkommen 1967) erfüllt.⁴⁷⁵ Diese Praxis wird vom UNHCR und nicht wenigen Menschenrechtsorganisationen aus dem Grund kritisiert, da mit der Unterzeichnung solcher Formalkriterien die Rechte der jeweiligen betroffenen Personen alleine deshalb noch nicht als gegeben erachtet werden können, da die Kapazitäten von Behörden in Drittländern im Bereich der Flüchtlings- und Asylpolitik, wie auch in den Rückübernahmezentren nicht selten als unzureichend angesehen werden.⁴⁷⁶

Das Visae erleichterungs- und Rückübernahmeabkommen mit der Ukraine stellt aus EU-Perspektive wohl einen Meilenstein des nach außen gerichteten EU-`Migrationsmanagements` dar. Die Verhandlungen zwischen der Ukraine und der EU in Bezug auf das Rückübernahmeabkommen entsprechen ganz und gar einer Politik von `Zuckerbrot und Peitsche`. Gefestigt wird diese Aussage dadurch, dass im APFSR mit der Ukraine festgehalten wurde, Visaerleichterungen für UkrainerInnen nur unter dem Umstand des gleichzeitigen Abschlusses eines Rückübernahmeabkommens zu gewähren. Daraus wird ersichtlich, dass die Annahme und Ratifizierung des Rückübernahmeabkommens der Ukraine eine Bedingung für die Möglichkeit des Erhalts von Visaerleichterungen darstellte.⁴⁷⁷

Die Verhandlungen hinsichtlich der Abkommen mit der Ukraine erwiesen sich als zäh. Die Ukraine hob die Visapflicht für EU-BürgerInnen schon im Jahr 2005 auf. Für die durch die Erweiterungsrunde 2007 hinzugekommenen EU-BürgerInnen Rumäniens und Bulgariens galt diese Maßnahme nicht. Von Seiten der Ukraine wurde die Aufhebung der Visapflicht als `nette Geste` und Wohlwollen verkauft, die EU ihrerseits empörte sich darüber, dass die Visafreiheit nicht auch für die neuen Mitgliedsländer gelte. Blockadedrohungen bei der Abstimmung im EU-Ministerrat von Seiten Rumäniens und Bulgariens zum vorgesehenen Rücküberweisungs- und Visaerleichterungsabkommens führten schließlich zum Kurswechsel der Ukraine.⁴⁷⁸ Wurde der Ukraine bis dato zwar keine Aussicht auf Visafreiheit von Seiten der EU gestellt, so wurde das gemeinsame Abkommen vom EU-Ministerrat und dem ukrainischen Parlament am 18. Juni 2007 unterzeichnet. Seit der Ratifizierung durch das ukrainische Parlament am 15. Januar 2008 ist das Abkommen schließlich in Kraft.⁴⁷⁹ Das

⁴⁷⁵ Vgl. Lavenex (1999): S. 79f.

⁴⁷⁶ Vgl. UNHCR (2009): Sogenannter „sicherer Drittstaat“. (<http://www.unhcr.at/aktuell/fact-sheets/sogenannter-sicherer-drittstaat.html>) ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

⁴⁷⁷ Siehe Punkt 6.2. bzw. 6.2.4.

⁴⁷⁸ Vgl. Kokhan, Hanylna (2007): Die neue Visaregelung zwischen der Ukraine und der EU. In: Ukraine-Analysen. Nr. 32, 11.12.2007. (<http://www.laender-analysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen32.pdf>) ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 2

⁴⁷⁹ Vgl. Söderköping Process (2011): Ukraine Ratifies EU-Ukraine Readmission and Visa-Facilitation Agreement. (<http://soderkoping.org.ua/page16843.html>) ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

Visaerleichterungsabkommen sieht folgende simplifizierende Möglichkeiten für die ukrainischen StaatsbürgerInnen vor:

„The agreement on visa facilitation eases the procedures for issuing short-stay visas for Ukrainian citizens. Under the new agreement, a decision on whether or not to issue a visa will have to be taken as a rule within 10 days and the documents that need to be presented have been simplified. The agreement also sets out simplified criteria for issuing multiple-entry visas for many groups of people, such as close relatives, lorry drivers, people on business, students, journalists and members of official delegations. Moreover, visa fees applied by Schengen Member States are fixed at 35 €. Visa fees are waived for some groups of people such as close relatives, students, disabled people, journalists and pensioners. Individuals holding Ukrainian diplomatic passports will be exempt from the visa obligation under the agreement.“⁴⁸⁰

Visafreiheit steht überdies auch den Personen zu, welche im Rahmen der einzelnen Abkommen der Ukraine zum `Kleinen Grenzverkehr`⁴⁸¹ in Frage kommen.

Hinsichtlich des Rückübernahmeabkommens äußerte die Ukraine schon im Jahr 2003 einige Bedenken. Diese gründeten sich auf Befürchtungen der ukrainischen Regierung, dass die Ukraine dadurch zu einer `Pufferzone` für MigrantInnen auf dem Weg in die EU werden würde.⁴⁸² In Bezug auf die EU-Visapolitik ließ der damalige ukrainische Staatspräsident Juschtschenko 2006 verlauten, dass die Ukraine kein Interesse daran hätte, dass zwischen der Ukraine und der EU eine zweite `Berliner Mauer` entstehe.⁴⁸³ Das `EU-Visaregime` schüre nach Zalewski bei der Bevölkerung der östlichen Länder die Angst vor einer neuerlichen Einschränkung der Bewegungsfreiheit im Sinne einer Trennung von Ost und West. Anstatt der Angst vor einem `Eisernen Vorhang`, bestehe nun die Angst vor einem `paper curtain`.⁴⁸⁴

Das Rückübernahmeabkommen regelt folgenden Sachverhalt:

„The agreement on readmission sets out clear obligations and procedures for the authorities of both Ukraine and the respective EU Member State as to when and how to take back people who are illegally residing on their territories. These obligations cover nationals from Ukraine, the EU Member States and those from third countries and stateless people. The provisions on the readmission of third-country nationals and

⁴⁸⁰ Europa Press Releases (2007): Further strengthening EU-Ukraine Bilateral Relations. Visa Facilitation and Readmission Agreements are signed today.

(<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/849&format=HTML&age> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

⁴⁸¹ Siehe Punkt 6. 3. 3. 1. 1.

⁴⁸² Vgl. Kokhan (2007): S. 2

⁴⁸³ Vgl. Munder, Florian (2007): Chronik. Neue Visaregelung und Rückführungsabkommen. In: Ukraine-Analysen. Nr. 32, 11.12.2007. (<http://www.laender-analysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen32.pdf> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 4

⁴⁸⁴ Vgl. Zalewski, Piotr (2006): The Schengen Agreement and the new Eastern Frontier of the European Union. In: Martin Koopmann / Christian Lequesne (Hrsg.): Partner oder Beitrittskandidaten? Die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union auf dem Prüfstand. Baden-Baden: Nomos, S. 65

*stateless people will only become applicable after a transitional period of 2 years. A special accelerated procedure will apply to persons apprehended in common border regions who can be returned within a few days. The agreement contains the necessary safeguards with regard to data protection and the protection of fundamental human rights.*⁴⁸⁵

Anhand des Rückübernahmeabkommens wird deutlich, welche Zugeständnisse die Ukraine der EU in Bezug auf die effektive Steuerung der Migrationsbewegungen macht. Die Verzögerung des Abschlusses des Abkommens ist im Wesentlichen an den Bedenken der Ukraine über die daraus entstehenden Konsequenzen festzumachen. Diese bestehen darin, dass die Ukraine die Personen aus der EU rückübernehmen muss, jedoch im Fall von TransitmigrantInnen keine entsprechenden Möglichkeiten besitzt, diese wiederum auch aus der Ukraine in ihre Herkunftsländer zurückzuschicken. Mittlerweile hat die Ukraine Rückübernahmeabkommen mit wichtigen Herkunftsländern unterzeichnet, beispielsweise Russland, Moldau, Türkei, Turkmenistan und Usbekistan. Eine Vielzahl der irregulären MigrantInnen kommt jedoch im Zuge der globalen Migrationsbewegungen aus Afghanistan, Weißrussland, China, Indien und Pakistan, mit welchen bis dato keine Rückübernahmeabkommen bestehen.⁴⁸⁶ Ferner erweisen sich die asyl- und migrationspolitischen Strukturen und Kapazitäten der Ukraine nach wie vor als problematisch und nur unzureichend ausgestattet. Das Rückübernahmeabkommen bringt zusätzliche Belastungen für die betroffenen MigrantInnen, als auch für die ukrainischen Behörden selbst. Die EU wiederum anerkennt die hohe Bürde der Ukraine mit hohen finanziellen Zuwendungen. Alleine für das Jahr 2008 wurden der Ukraine 30 Millionen Euro für Maßnahmen zum Bau von Rückübernahmezentren vom ENPI bereitgestellt.⁴⁸⁷

Anhand des Visaerleichterungsabkommens wird deutlich, dass dieses nicht unbedingt einen liberalen Ansatz der EU gegenüber den StaatsbürgerInnen der Ukraine darstellt. Die Zugeständnisse, welche die EU hier gewissen Bevölkerungsgruppen der Ukraine erteilt, sind begrenzt und die Kosten für ein EU-Visum hoch. Mag die Möglichkeit des `Kleinen Grenzverkehrs` ein Ansatz sein, stellt die stark befestigte und überwachte östliche EU-Außengrenze für einen Großteil der ukrainischen Bevölkerung nach wie vor eine fast unüberwindbare Barriere dar. Insbesondere seit der vom EP und EU-Ministerrat 2006

⁴⁸⁵ Europa Press Releases (2007): Further strengthening EU-Ukraine Bilateral Relations. Visa Facilitation and Readmission Agreements are signed today. (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/849&format=HTML&age> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

⁴⁸⁶ Vgl. Siar, Sheila (2008): S. 41

⁴⁸⁷ Vgl. Kokhan (2007): S. 2

angenommenen Verordnung zum `Schengener Grenzkodex` müssen die Visapflichtigen Personen für den Erhalt eines Schengen-Visums Gründe für den Aufenthalt angeben, wie auch nachweisen können, dass ihre Mittel ausreichen, um den Lebensunterhalt im Zeitraum von drei Monaten zu bestreiten.⁴⁸⁸ Besteht seit Abschluss des Visaerleichterungsabkommens zwar ein bilateraler Dialog zwischen der EU und der Ukraine hinsichtlich einer visafreien Zone, so haben sich jedoch diesbezüglich bisher, aufgrund der ablehnenden Haltung vieler EU-Mitgliedstaaten, noch keine nennenswerten Entwicklungen ergeben.⁴⁸⁹

6. 3. 6. Die Rolle der Internationalen Organisationen und (I)NGOs

„Co-operating with International Organisation is an important part of external policies and contributes to the internal area of Justice, Freedom and Security.“⁴⁹⁰

Stabilität, Wohlstand und Sicherheit in den Nachbarregionen sind wesentliche Parameter für die innere Sicherheit der EU. Die ENP ist ein wesentlicher Träger dieser `policy`. Als größter finanzieller Geber der Ukraine arbeitet die EU in Bezug auf die Ziele der ENP eng mit staatstragenden zentralen, regionalen und lokalen Autoritäten der Ukraine zusammen. Aktionspläne und Länderstrategiepapiere und sind das Produkt bilateraler Verhandlungen auf höchster politischer Ebene. Nichts desto trotz ergibt sich für die Ukraine der Fall, dass die finanziellen Zuwendungen mehrheitlich nicht direkt an die jeweilige Regierung gehen, sondern an verschiedene internationale Organisationen und (I)NGOs, die als zentrale Akteure bei der Implementierung festgeschriebener Ziele fungieren.⁴⁹¹ Dies liegt erstens an der relativen Schwäche der ukrainischen NGOs, was vor allem durch das mangelnde Interesse politischer und wirtschaftlicher Eliten und die eingeschränkte Fähigkeit des Staates in Bezug auf dessen Geberrolle zu Stande kommt. Grundsätzliche Probleme für ukrainische NGOs liegen damit im Bereich der finanziellen, personellen und technischen Kapazitäten.⁴⁹² Zweitens liegt die strukturelle Schwäche des ukrainischen Staates hinsichtlich seiner

⁴⁸⁸ Vgl. Europa – Zusammenfassungen der EU-Gesetzgebung (2010): Schengener Grenzkodex. (http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114514_de.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

⁴⁸⁹ Vgl. European Commission (2010): Implementation of the Eastern Partnership. Report to the Meeting of Foreign Affairs Ministers, 13.December 2010.

(http://eeas.europa.eu/eastern/docs/eap_meeting_foreign_affairs_131210_en.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 6

⁴⁹⁰ European Commission – Home Affairs (2010): External Relations. (http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/external/external_intro_en.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

⁴⁹¹ Vgl. Geiger (2007): S. 65f.

⁴⁹² Vgl. Stewart, Susan (2009): NGO Development in Ukraine since the Orange Revolution. In: Juliane, Besters-Dilger (2009): Ukraine on its Way to Europe. Interim Results of the Orange Revolution. Frankfurt am Main: Peter Lang, S. 184ff.

Geberfunktion auch daran, dass ausländische Geber – vornehmlich die USA, die EU und einzelne europäische Länder - nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion und der Ära der Transition diese Funktion quasi ein- bzw. übernommen haben und damit an die Stelle des Staates getreten sind.⁴⁹³ Drittens tritt die EU im außen- und entwicklungspolitischen Sinne vermehrt als Verfechterin eines `wirksamen Multilateralismus` in Erscheinung. Indem die EU den Vorwurf bis dato nicht entkräften konnte, außenpolitisch nicht im Stande zu sein, mit einer Stimme zu sprechen, bieten nach Geiger internationale Organisationen und INGOs eine gute Gelegenheit dafür, außenpolitische Interessen durchzusetzen. Vor allem hinsichtlich migrationspolitischer Belange treten die IOM und der UNHCR als stabile Partnerorganisationen der EU in Erscheinung. Verfügen diese über jahrlange Expertise und notwendige Kapazitäten bei der Implementierung von Projekten, so übernehmen sie zudem noch ein Stück weit Verantwortung.⁴⁹⁴ Nach Geiger werden die (I)NGOs und internationalen Organisationen damit zum `verlängerten Arm` der EU-Außenpolitik. Deren Rolle festigte sich zudem auch durch das mangelnde Vertrauen der Geber in den ukrainischen Staats- und Verwaltungsapparat und der ausgeprägten Verdachtsmomente bezüglich latenter Korruption innerhalb dessen.⁴⁹⁵

Besonders die Akteure UNHCR und die IOM sind im Fall der Ukraine zu nennen. Letztere hat seit ihrer Gründung im Jahr 1951 ein weitreichendes Netzwerk geschaffen, innerhalb dessen sie eng mit anderen internationalen Organisationen, nationalen und internationalen NGOs, wie auch mit Regierungen einzelner Partnerländer, intergouvernementalen und supranationalen Akteuren zusammenarbeitet.⁴⁹⁶ Den Großteil der finanziellen Mittel bezieht die Organisation dabei direkt von einzelnen Regierungsapparaten und der internationalen Gemeinschaft.⁴⁹⁷ Als weltweit vermeintlich einflussreichste Organisation in Bezug auf Migrationsphänomene setzt sich die IOM folgende Ziele:⁴⁹⁸

- *Assist in meeting the growing operational challenges of migration management.*
- *Advance understanding of migration issues.*
- *Encourage social and economic development through migration.*
- *Uphold the human dignity and well-being of migrants.*

⁴⁹³ Vgl. ebd.: S. 186

⁴⁹⁴ Vgl. Geiger (2007): S. 66

⁴⁹⁵ Vgl. Ebd.: S. 67

⁴⁹⁶ Vgl. IOM (o.ZA): About IOM. (<http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-iom/lang/en> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

⁴⁹⁷ Vgl. IOM (o.ZA): Governments. (<http://www.iom.int/jahia/Jahia/partnerships/governments/lang/en> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

⁴⁹⁸ IOM (o.ZA): Mission. (<http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-iom/mission/lang/en> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

Die Ukraine ist seit dem Jahr 2001 offizielles Mitglied der IOM. Die Tätigkeit der IOM in der Ukraine stellt sich anhand folgender Bereiche dar:⁴⁹⁹

- Maßnahmen zur Verhinderung des Menschenhandels und Menschenschmuggels⁵⁰⁰
- `Migrationsmanagement`: Unterstützung der ukrainischen Regierung bei der Implementierung des Rückübernahmeabkommens mit der EU, Angleichung der ukrainischen Rechtssetzung und Gesetzgebung an EU-Standards und Errichtung von Beratungszentren für MigrantInnen (Rechtsberatung, legale Möglichkeiten für Migration, Gefahren der irregulären Migration, Beratung in Bezug auf gefälschte Dokumente und widerrechtliche Beschäftigungsverhältnisse, Reintegration und freiwillige Rückkehr von Flüchtlingen und abgelehnten AsylbewerberInnen)
- Grenzmanagement: Teilnahme am Beratungsgremium der EUBAM in der Ukraine und der Republik Moldau und Unterstützung der ukrainischen Regierung im Bezug auf Grenzmanagement, wie auch Ausbildungs- und Trainingsmaßnahmen von Grenzschutzbehörden
- Projektpartner im `Söderköping-Prozess`

Die Tätigkeitsbereiche lassen erkennen, dass die IOM in der Ukraine quasi flächendeckend in Erscheinung tritt. Nach Geiger sind vor allem die Möglichkeiten der Netzwerkbildung zwischen der IOM, nationalen ukrainischen NGOs und (I)NGOs bemerkenswert. Allein im Bereich Menschenhandel und Betreuung der Opfer arbeitet die IOM mit 90 weiteren NGOs und INGOs zusammen.⁵⁰¹

Auch der weltweit im Bereich der Flüchtlings- und Asylpolitik tätige UNHCR tritt als wichtige Organisation in der Ukraine auf und kooperiert dabei eng mit Akteuren wie der EU, der IOM und (I)NGOs. In Bezug auf die östlich der EU gelegenen Länder verfolgt der UNHCR grundsätzlich die Ziele, die nationalen Asylsysteme in Kooperation mit den jeweiligen Regierungen zu stärken und an internationale Standards anzupassen, die Rechte der Flüchtlinge, der AsylmigrantInnen und der staatenlosen Personen zu wahren und dauerhafte Lösungen für die Problematik zu finden (z.B. Rückkehr, lokale Integration).⁵⁰²

Dabei ist der UNHCR stark auf die finanzielle Unterstützung seiner Partner angewiesen. Für

⁴⁹⁹ Vgl. IOM (2009): Ukraine. (<http://www.iom.int/jahia/Jahia/ukraine> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]) Teilweise eigene Übersetzung aus dem Englischen.

⁵⁰⁰ Siehe Punkt 6. 3. 2. und 6. 3. 3. 3.

⁵⁰¹ Vgl. Geiger (2007): S. 67

⁵⁰² Vgl. Homepage UNHCR (2011): Ukraine. 2011 Regional Operations Profile. Eastern Europe – Working Environment. (<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e48d4d6> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

die Ukraine verfügte dieser für das Jahr 2010 über ein Budget von über 11 Millionen Euro.⁵⁰³ Zur Erreichung der Ziele arbeitet der UNHCR in der Ukraine eng mit lokalen und internationalen Partnerorganisationen zusammen.⁵⁰⁴ Zudem ist der UNHCR als Durchführungsorgan unmittelbar in den von der EU finanzierten `Söderköping-Prozess` mit eingebunden. Hinsichtlich eines Vorschlags der EU-Innen- und JustizministerInnen aus dem Jahr 2006, wonach in den wichtigsten Transitregionen für Migration in die EU `regionale Schutzzentren` für Flüchtlinge aufgebaut werden sollten, um die Flüchtlinge möglichst in ihren Herkunftsländern zu halten und gleichzeitig die EU als Zielregion zu entlasten⁵⁰⁵, hat der UNHCR eine eher unrühmliche Position eingenommen und sich dabei Kritik von einigen Menschenrechtorganisation eingehandelt, da dieser den Vorschlag über mögliche Pilotprojekte in der Ukraine/Moldau guthieß und sich damit auf eine Linie mit den EU-Innen- und JustizministerInnen stellte, wobei die Kapazitäten dafür nicht sichergestellt seien und für die Rechte der Flüchtlinge nicht garantiert werden könne.⁵⁰⁶ Dies ist umso bemerkenswerter, wenn man bedenkt, dass der UNHCR nur ein Jahr später die Bedingungen von Flüchtlingen, AsylbewerberInnen und irregulären MigrantInnen in den Anhaltezentren der Ukraine als völlig unzureichend kritisierte.⁵⁰⁷

Als weitere wichtige Akteure hinsichtlich migrationsspezifischer Belange treten die OSZE, das UNDP⁵⁰⁸, das ICMPD im Bereich der Wissensproduktion und ihrer `advisory`-Funktion, wie auch die ILO im Bereich Menschenhandel und widerrechtliche Beschäftigungsverhältnisse in Erscheinung.⁵⁰⁹ Geiger identifiziert ferner die (I)NGOs `La Strada`, die `Caritas` und `HIAS` als die wichtigsten Organisationen hinsichtlich migrationsspezifischer Belange. `La Strada` bescheinigt er eine enge (finanzielle) Verbindung zur IOM und der EU im Bereich Prävention von Menschenhandel. Die Hilfsorganisation

⁵⁰³ Vgl. ebd.

⁵⁰⁴ Vgl. Geiger (2007): S. 67

⁵⁰⁵ Vgl. O.A (2006): „Dort ansetzen, woher die Flüchtlinge kommen.“ In: Salzburger Nachrichten. Veröffentlicht am 11. Jänner 2006. (<http://www.salzburg.com/sn/06/01/11/artikel/1923646.html> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

⁵⁰⁶ Vgl. UNHCR (2005): Anmerkungen von UNHCR zur Mitteilung der Europäischen Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über Regionale Schutzprogramme [KOM(2005) 388 endgültig, 1. September 2005]. (http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/2_EU/2_EU-Asyl/B.09_Staerkung_der_Schutzkapazitaeten/B.9.04.UNHCR-EU-RPPs.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 1ff.; Vgl. Geiger (2007): S. 67f.

⁵⁰⁷ Vgl. UNHCR (2006): Festung Europa. Die Mauer wird höher. <http://www.unhcr.at/aktuell/einzelansicht/browse/27/article/5/festung-europa-die-mauer-wird-hoehler.html> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

⁵⁰⁸ Siehe Punkt 6. 3. 3. 2.

⁵⁰⁹ Vgl. Geiger (2007): S. 68f.

„HIAS“ stehe demgegenüber in enger Verbindung zum UNHCR und ist im Bereich der rechtlichen Beihilfe für Flüchtlinge und AsylbewerberInnen tätig.⁵¹⁰

Internationale Organisationen und (I)NGOs spielen eine markante Rolle hinsichtlich der Einbeziehung von wichtigen Herkunfts- und Transitländern in die Strategie des EU-„Migrationsmanagements“. Aus EU-Perspektive stellen diese geeignete Partner dar, um die hoch gesteckten Ziele der ENP-Ukraine im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht anzugehen. Einerseits stellen diese international weitgehend anerkannte Akteure innerhalb migrationspezifischer Tätigkeiten dar. Ferner verfügen diese über ein beträchtliches Ausmaß an Zahlen, Daten und Fakten und damit auch über einen enormen diskursiven Einfluss. Andererseits muss beachtet werden, dass diese als unmittelbare Projektpartner und Finanzempfänger der EU in Erscheinung treten und damit aus EU-Perspektive zu verlässlichen Akteuren werden. Hess und Karakayali behaupten diesbezüglich, dass die nach außen gerichtete EU-Migrationspolitik ohne Akteure wie die IOM, nicht annähernd einen so starken Einfluss entfalten könnte. Sie bieten die notwendigen Strukturen, verfügen über dementsprechendes Know-how, die nötige Problemlösungskapazität und aufgrund ihrer vermeintlichen „politischen Unabhängigkeit“ auch noch über eine breite Legitimationsgrundlage. Dieses „Outsourcing“ von eigentlichen staatlichen Aufgaben bezeichnen sie als „*NGOisierung der Politik*“.⁵¹¹ Für Geiger treten diese Organisationen als „Transmissionsriemen“ der EU-Politik in Erscheinung, wodurch diese zu Akteuren einer sicheren Nachbarschaft werden würden.⁵¹² Die eingeschränkte Fähigkeit des ukrainischen Staates als Geber und die enge und kooperative Zusammenarbeit mit der EU multiplizieren deren Einfluss. Da es im Rahmen der bilateralen Verträge, Abkommen und Arbeitsübereinkommen im Rahmen der ENP die EK ist, welche die angesprochenen Akteure für bestimmte Ziele einsetzt, schlussfolgert sich daraus ein gewisser Verlust an staatlicher Autonomie und Souveränität für die ukrainische Regierung und in weiterer Folge für die ukrainischen NGOs, die in zunehmende Abhängigkeit zu externen Akteuren geraten bzw. geraten sind.⁵¹³

⁵¹⁰ Vgl. ebd.: S. 69f.

⁵¹¹ Hess, Sabine / Karakayali, Serhat (2007): New Governance oder die Kunst des Regierens. In: Transit Migration Forschungsgruppe (Hrsg.): Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas. Bielefeld: transcript, S. 54f.

⁵¹² Vgl. Geiger (2007): S. 76

⁵¹³ Vgl. ebd.: S. 77

6. 4. Die externe Dimension der EU-Migrationspolitik – Die ENP und die Ukraine im Bereich Justiz und Inneres – Implikationen und Zusammenschau

Das soeben dargestellte Fallbeispiel beweist, welcher besonderer Stellenwert den migrationspolitischen Bereichen im Rahmen der ENP mit der Ukraine zukommt. Die Umstände, dass die Ukraine sowohl ein wichtiges Zielland internationaler Migrationsbewegungen, als auch ein bedeutendes Herkunfts- und Transitland für MigrantInnen auf dem Weg in die EU darstellt, besonders aber auch die in den ENP-Strategiepapieren und Aktionsplänen von der EK attestierten mangelnden Fähigkeiten der Ukraine zur effektiven Steuerung und Kontrolle von Migrationsbewegungen, die unzureichenden Kapazitäten im Bereich der Asyl- und Flüchtlingspolitik und die hohe Durchlässigkeit der ukrainischen Grenzen⁵¹⁴, erklären den migrationspolitischen Fokus der EU im Rahmen des `Agenda-Settings` der ENP. Die im überarbeiteten APFSR deklarierten und festgelegten migrationspolitischen Herausforderungen und Zielsetzungen⁵¹⁵ und die bis dato erfolgte realpolitische Umsetzung dieser zeugen einerseits von deutlichen Anforderungen seitens der EU an die Ukraine bezüglich des Ausbaus der Regulierungs- und Kontrollkapazitäten, der rechtlichen, technischen und praktischen Angleichung und Harmonisierung an EU-weite als auch internationale Standards und andererseits davon, dass die EU vor dem Hintergrund des Zieles der Schaffung eines RFSR ein latentes Interesse daran besitzt, (potentielle) `unerwünschte` Formen der Migration schon im Vorhinein, im Herkunfts- und Transitland Ukraine, durch technische und finanzielle Außenhilfe abzufedern bzw. zu verringern, indem die Ukraine ihrerseits darin unterstützt wird, gegen irreguläre Migration vorzugehen und die Kapazitäten dafür auszubauen. Dies wird daran deutlich, dass bereits vor dem Inkrafttreten des ENP-Ukraine Aktionsplans im Jahr 2005 schon ein Großteil der finanziellen und technischen Zuwendungen für Maßnahmen zur stärkeren Befestigung der westlichen Grenzen der Ukraine bereitgestellt wurde.⁵¹⁶ Der Fokus auf den Bereich der Grenzverwaltung wird besonders durch den vom EU-Rechnungshof im Jahr 2008 veröffentlichten Sonderbericht zur `Wirksamkeit der EU-Unterstützung für Weißrussland, Moldau und die Ukraine im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht` deutlich. Erhielten die drei Länder für den Zeitraum von 2000 bis 2005 demnach Zuwendungen in der Höhe von 166 Millionen Euro für Maßnahmen in den Bereichen Grenzkontrolle, Migrations- und Asylsteuerung, Bekämpfung des organisierten Verbrechens sowie Justizwesen und

⁵¹⁴ Siehe Punkt 5. 7. und 6. 1.

⁵¹⁵ Siehe Punkt 6. 2.

⁵¹⁶ Siehe Punkt 6. 3. 1.

verantwortungsvolle Staatsführung⁵¹⁷, so wurden 104.7 Millionen Euro davon alleine für den Bereich der Grenzverwaltung bereitgestellt. Das macht ca. 62% des Gesamtvolumens aus.⁵¹⁸ Ca. 10% des Gesamtvolumens (ca. 16 Millionen Euro) wurden in diesem Zeitraum für Maßnahmen im Bereich Migration und Asyl zugesprochen.⁵¹⁹ Die von Seiten der EU proklamierte Forderung nach stärkerer und effizienterer Kontrolle, Ausrüstung und Überwachung der ukrainischen Grenzen und der intensiveren Zusammenarbeit mit Behörden und Agenturen der EU und ihrer Mitgliedstaaten findet ihren konkreten realpolitischen Niederschlag vor allem im `Söderköping-Prozess`, der EUBAM an der ukrainisch-moldawischen Grenze und dem Arbeitsübereinkommen der Ukraine mit FRONTEX. Liegt der Fokus des `Söderköping-Prozesses` neben dem Ziel der Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen EU- und Nicht-EU-Ländern im Osten im Bereich des Grenzmanagements auch auf den Aspekten der rechtlichen Angleichung an EU-Standards, dem Ausbau der Kapazitäten im Bereich der Asyl- und Migrationspolitik, so trägt dieser auch wesentlich dazu bei, die Datenlage bezüglich der jeweiligen `Länder-Migrationsprofile` zu verbessern. Das Lukrieren von `Wissen` und die Sammlung von Daten stellen bezüglich des `Söderköping-Prozesses` einen wichtigen Bestandteil dar, Anhaltspunkte für ein effektiveres Grenzmanagement zu eruieren und etwaige (Schutz-) Lücken zu schließen. Auch die EUBAM trägt in Anbetracht dessen zur intensiveren Vernetzung und Angleichung mit Grenzschutzpraktiken der EU, wie auch dem allmählichen Schließen der porösen Grenzen zwischen der Ukraine und der Republik Moldau bei. Die Zusammenarbeit zwischen der Ukraine und FRONTEX vervollständigt das Bild, welches die Ukraine immer näher an die EU-Grenzschutz- und Kontrollpraxis heranrücken lässt, damit nach und nach miteinbezieht und schließlich auch den genannten Zielsetzungen des APFSR entspricht. Da die Maßnahmen im Bereich der Grenzkontrolle vor allem an den westlichen Grenzen der Ukraine stattfinden, wird aus Sicht der EU dem `soft security issue` der irregulären Zuwanderung Vorschub geleistet. Dies spiegelt auch die Priorität der EU wider, konkrete Schritte zur Verhinderung irregulärer Einwanderung und Transitmigration zu setzen. Von der EU finanzierte Projekte im Bereich der Dokumentensicherheit, der Verhinderung von Menschenschmuggel- und Menschenhandel, intensive Ausbildungs- und Trainingsmaßnahmen für ukrainische Grenzschutzbehörden⁵²⁰, besonders aber das seit dem Jahr 2008 exekutierte und mit 30 Millionen Euro - für den Bau von Unterkünften für die in

⁵¹⁷ Vgl. Europäischer Rechnungshof (2008): S. 6

⁵¹⁸ Vgl. ebd.: S. 13

⁵¹⁹ Vgl. ebd.: S. 15

⁵²⁰ Siehe Punkt 6. 3. 2.

die Ukraine zurücküberwiesenen irregulären MigrantInnen - unterstützte Rückübernahmeabkommen zwischen der Ukraine und der EU⁵²¹ legen eine profunde Basis für den steten und bilateral unterlegten Ausbau des RFSR, der seine Wirkung damit auch außerhalb der territorialen Grenzen der EU entfaltet. Insgesamt kommen der Bericht des EU-Rechnungshofs und die beiden ENP-Fortschrittsberichte aus den Jahren 2008 und 2009 zu dem Schluss, dass mit den konkreten Maßnahmen im Bereich Grenzschutz, insbesondere auch mit der EUBAM an der ukrainisch-moldawischen Grenze, ein positiver Output erreicht worden sei. Nichts desto trotz weise die ukrainische Grenze zu Russland nach wie vor eine hohe Durchlässigkeit auf, wodurch irreguläre Migration und organisierte Kriminalität nicht zum Erliegen komme.⁵²² Die Aufgriffe irregulärer MigrantInnen auf ukrainischem Staatsgebiet würden sich jedoch erhöhen. Zwar wird angenommen, dass mehr als die Hälfte nicht aufgegriffen wird⁵²³, aus EU-Perspektive lassen sich diese Fortschritte aber auch als eigener Erfolg hinsichtlich der Verhinderung irregulärer Zuwanderung verbuchen.

Für die Bereiche innerhalb des `Migrationsmanagements`, in welchen es nicht unmittelbar um die Verbesserung der Grenzschutzmaßnahmen, die Verhinderung irregulärer Zuwanderung und den Aufbau von Einrichtungen und Internierungslagern für rücküberwiesene irreguläre MigrantInnen aus der EU geht, werden von der EU deutlich weniger Mittel zur Verfügung gestellt. Rechnet man die finanziellen Zuwendungen der unter dem Punkt 6. 3. 2. vorgestellten Projekte, in denen es um Dokumentensicherheit, Verhinderung irregulärer Zuwanderung, Verhinderung von Formen des Menschenhandels- und Menschenschmuggels und damit verbundene Trainings- und Ausbildungsmaßnahmen für ukrainische Behörden geht, gegenüber denen auf, die sich mit der Verbesserung der Versorgung, dem Schutz und der (mensen-)rechtlichen Situation der AsylbewerberInnen und Flüchtlinge, der technischen und praktischen Unterstützung ukrainischer Behörden bei der Durchführung von

⁵²¹ Siehe Punkt 6. 3. 5.

⁵²² Vgl. Europäischer Rechnungshof (2008): S. 10; Vgl. European Commission (2010): Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Taking Stock of the European Neighbourhood Policy (ENP). Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2009. Progress Report Ukraine. Brüssel, 12.5.2010. (http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2010/sec10_518_en.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 13f.; Vgl. Joint Evaluation Report. EU-Ukraine Action Plan. Brüssel/Kiew, März 2008. (http://eeas.europa.eu/ukraine/docs/ukraine_eu_joint_evaluation_2008_en.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 5

⁵²³ Vgl. UNHCR (2006): Festung Europa. Die Mauer wird höher. (<http://www.unhcr.at/aktuell/einzelansicht/browse/27/article/5/festung-europa-die-mauer-wird-hoher.html> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

Asylverfahren auseinandersetzen, so erhält man eine Relation von knapp 3:1.⁵²⁴ Diese Relation wird ausgehend vom Bericht des EU-Rechnungshofs nicht nur untermauert, sondern noch deutlicher, indem diese auf knapp über 6:1 steigt. Insgesamt bewertet der EU-Rechnungshof die Situation in den Bereichen Migration und Asyl als unzureichend. Trotz der finanziellen Unterstützung durch die EU würden die Bedingungen in den Unterbringungszentren für irreguläre MigrantInnen und AsylbewerberInnen internationalen Menschenrechts-Standards nicht entsprechen.⁵²⁵ Vor allem die Bedingungen in den Gewahrsamseinrichtungen in Zakarpattya, Pavshino und Chop an der Grenze zu Ungarn, Polen, der Slowakei und Ungarn wurden von der EU-Delegation als `unmenschlich` und `entwürdigend` bezeichnet. Ferner seien die Aufnahmekapazitäten zu gering, die Anhaltezentren dementsprechend überfüllt, Versorgung und Hygienestandards nicht ausreichend.⁵²⁶ Auch der UNHCR stellt besonders dem ukrainischen Asylsystem ein vernichtendes Urteil aus. Wie folgendes Zitat belegt, gründet er dessen Aussage vor allem darauf, dass die ukrainische Regierung den Fokus (wie die EU selbst) auf Maßnahmen im Bereich Grenzkontrolle und Verhinderung irregulärer Zuwanderung legt:

„Im Einklang mit der europäischen Praxis konzentriert die ukrainische Regierung sich politisch und finanziell Schwergewicht (sic) auf die Verhinderung irregulärer Migration und Einrichtung entsprechender Grenzkontrollen. Zugleich hat die Ukraine in den letzten Jahren auch neue Gesetze und Behörden eingeführt, um so ein wirksames Asylsystem aufzubauen. Doch viele Probleme blieben bestehen. Die nationalen Vorschriften sind noch nicht an internationale Rechtsstandards angeglichen. Aufgrund drastischer Unterfinanzierung sind die Behandlung von Internierten und die Bedingungen in Abschiebehaft völlig ungenügend.“⁵²⁷

Kritisiert wird diesbezüglich auch die Praxis, dass AsylbewerberInnen, Flüchtlinge und irreguläre MigrantInnen gemeinsam in den Internierungslagern festgehalten werden. Da vor allem die Verhinderung irregulärer Zuwanderung bei den Behörden Priorität genieße, werde der Schutz der Asylsuchenden zweitrangig.⁵²⁸ Ferner zeigt das Faktum, dass sich die Asylanträge in den neuen EU-Mitgliedsländern um fast die Hälfte vermindert, hingegen gleichzeitig die Zahl der Anträge in der Ukraine sich fast verdoppelt haben⁵²⁹, davon, dass die

⁵²⁴ Die finanziellen Zuwendungen der EU für Projekte im Bereich der Asylpolitik betragen knapp 1.7 Millionen Euro. Demgegenüber stehen Zuwendungen von Projekten im Bereich der irregulären Zuwanderung, dem Menschenhandel und der Dokumentensicherheit von knapp 4.8 Millionen Euro.

⁵²⁵ Vgl. Europäischer Rechnungshof (2008): S. 15

⁵²⁶ Vgl. ebd.: S. 15ff.

⁵²⁷ UNHCR (2006): Festung Europa. Die Mauer wird höher.

<http://www.unhcr.at/aktuell/einzelansicht/browse/27/article/5/festung-europa-die-mauer-wird-hoehler.html> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]

⁵²⁸ Vgl. ebd.

⁵²⁹ Vgl. ebd.

finanziell und technisch von der EU mitgetragene Befestigung der westlichen ukrainischen Grenze nach und nach ihre Wirkung entfaltet. Werden die finanziellen Zuwendungen der EU im Rahmen des Berichts des EU-Rechnungshofs und der innerhalb des AENEAS bzw. `Thematischen Programms Migration und Asyl` durchgeführten Projekte sehr genau dargestellt, so erweist sich das NIP für den Zeitraum von 2007-2010 als relativ intransparent, was die genaue Aufschlüsselung an Zuwendungen für migrationsspezifische Bereiche angeht. Die hohen finanziellen Zuwendungen im Rahmen der EUBAM, die `Ausgleichszahlungen` von Seiten der EU im Zuge höherer Belastung der Ukraine durch das Rückübernahmeabkommen, wie auch die konstant offensive Rhetorik im Bereich der Zusammenarbeit bei der Verhinderung irregulärer Zuwanderung und der Grenzkontrolle, lassen jedoch nicht darauf schließen, dass sich die finanziellen Zuwendungen seither zugunsten von als notwendig erachteten Maßnahmen im Asyl- und Flüchtlingsbereich entwickelt hätten. Auch dem Bereich der legalen Arbeits- bzw. Wirtschaftsmigration kommt im Rahmen der dargestellten realpolitischen Umsetzung der ENP-Zielvorgaben keine besondere Bedeutung zu. Dies ist insofern nicht verwunderlich, wenn man bedenkt, dass sich die EU-Mitgliedstaaten bisher kontinuierlich gegen eine EU-weite Harmonisierung dieses Bereiches gestäubt haben und ihre nationalstaatlichen Arbeitsmarktinteressen gesondert von der EU-Ebene betrachten und umsetzen.

Hingegen stärkt das Rückübernahmeabkommen die Möglichkeiten der EU, konkret gegen irreguläre Formen der Migration vorzugehen. Gleichzeitig sorgt dieses aber auch dafür, dass die Ukraine zu einem `Sammelbecken` für MigrantInnen auf dem Weg nach Europa zu werden droht. Dies gilt nach Angaben des EU-Rechnungshofs umso mehr, wenn die östlich gelegenen EU-Mitgliedstaaten laut Statuten des Rückübernahmeabkommens beginnen, TransitmigrantInnen in die Ukraine rück zu überweisen, die nachweislich irregulär über die Ukraine in die EU eingereist sind.⁵³⁰ Die darin festgelegte zweijährige Übergangsfrist ist mit 1. 1. 2010 bereits verstrichen. Ob der nur begrenzten Fähigkeit der Ukraine, irreguläre MigrantInnen in ihre Herkunftsländer auszuweisen⁵³¹ und der ohnehin schon prekären Zustände in den Anhaltezentren, dem von Zimmer attestierten mangelndem politischen Willen der ukrainischen Regierung wie auch der latente Mangel an finanziellen Ressourcen

⁵³⁰ Vgl. Europäischer Rechnungshof (2008): S. 14

⁵³¹ Dies hängt auch mit der mangelnden Kooperation und nicht vorhandenen Rückübernahmeabkommen mit wichtigen Herkunftsländern (Afghanistan, Weißrussland, Indien, Pakistan, China, etc.) selbst zusammen. Obwohl inzwischen ein solches Abkommen mit Russland, dem wichtigsten Herkunftsland irregulärer MigrantInnen in der Ukraine, besteht, zeichnen sich diesbezüglich die ukrainischen Möglichkeiten als begrenzt aus. (Vgl. Siar, Sheila (2008): S. 41)

und zudem die Rolle der ukrainischen NGOs, welche von starken Abhängigkeitsverhältnissen geprägt seien⁵³², kann eine Prognose hinsichtlich einer möglichen Verbesserung der humanitären Situation für die betroffenen MigrantInnen nur pessimistisch ausfallen. Hinzu kommt, dass die ukrainische Regierung die Verantwortung hinsichtlich etwaiger Verbesserungsmöglichkeiten und Lösungsansätze bei der EU sieht, wobei diese wiederum die ukrainische Regierung in die Pflicht nimmt, sich mit der Situation auseinanderzusetzen und als Problem die schwache staatliche Führung erkennt.⁵³³ Zimmer sieht die Situation als importiertes Produkt der EU-Migrationspolitik selbst, welche im Wesentlichen auf dem konstruierten Zusammenhang zwischen Migration und Sicherheit bzw. der Auffassung von Migration als `soft security issue` fuße:

„Even though Ukrainian authorities have put much effort into the harmonisation of laws with international standards, the enhancement of state capacity and the promotion of cross-border-cooperation, the main focus remains on `combatting` undocumented migration. There is a growing tendency of securisation of migration policy – largely importet from the EU, which emphasises justice and home affairs.“⁵³⁴

Grundsätzlich ergeben sich hier diplomatische bzw. zwischenstaatliche Reibungspunkte, die sich darin manifestieren, dass sich die Ukraine in der Rolle des `Puffers` für in der EU `unerwünschte` MigrantInnen sieht. Anerkennt die EU diese Bürde zwar mit finanziellen und technischen Hilfsmitteln, wie auch im Rahmen der EU-Ukraine Assoziierungs-Agenda mit der Möglichkeit der Errichtung einer Freihandelszone⁵³⁵, so wird eine Lösung der zuvor skizzierten menschenrechtlichen Problematik eher unwahrscheinlicher, wenn man den Fall Griechenland und die katastrophalen Zustände in den griechischen Flüchtlingslagern bedenkt. Bis heute gibt es dafür keine vernünftige innereuropäische Lösung.⁵³⁶ Regelt die Dublin-II-Verordnung⁵³⁷ die Zuständigkeit für Flüchtlinge und AsylbewerberInnen zwischen den EU-Ländern, so schützt sie nicht davor, dass Mitgliedstaaten an den EU-Außengrenzen gegenüber EU-Binnenländern eine unverhältnismäßig hohe Last zu tragen haben und EU-Binnenländer weiterhin – gemäß der Verordnung – Flüchtlinge und AsylbewerberInnen dorthin zurückschicken. Das EU-Ukraine Rückübernahmeabkommen regelt die Abschiebung von

⁵³² Vgl. Zimmer (2009): S. 169ff.

⁵³³ Vgl. ebd.: S. 173

⁵³⁴ Ebd.: S. 173

⁵³⁵ Siehe Punkt 5. 6. 2.

⁵³⁶ Vgl. O.A (2010): EU-Asylreform. Konservative stemmen sich gegen gemeinsames Asylsystem. In: Online Focus. Veröffentlicht am 2. Dezember 2010. (http://www.focus.de/politik/weitere-meldungen/eu-asylreform-konservative-stemmen-sich-gegen-gemeinsames-asylsystem_aid_578032.html ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]); Vgl. Kopp, Karl (2010): Pro Asyl zur Entwicklung in Griechenland. Asylsystem kollabiert und die europäischen Reaktionen. In: Pro Asyl. Veröffentlicht im Oktober 2010. (<http://www.proasyl.de/de/home/situation-von-fluechtlingen-in-griechenland> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

⁵³⁷ Siehe Punkt 3. 4. 2.

nicht rechtmäßig in der EU aufhältigen MigrantInnen und nicht rechtmäßig über die Ukraine in die EU eingereisten TransitmigrantInnen und Flüchtlingen, die keinen Anspruch auf Asyl haben. Auf die Bedingungen in den Anhaltezentren der Ukraine wird innerhalb der Statuten des Abkommens keine Rücksicht genommen.

Gleichzeitig mit dem Rückübernahmeabkommen wurde das EU-Ukraine Visaerleichterungsabkommen abgeschlossen. Als ein Teil der `Migrationsmanagement`-Logik regelt dies seit Januar 2008 die Visapolitik zwischen der Ukraine und der EU. Im Gegenzug zu den Konditionen und Anforderungen im Bereich des Grenzmanagements und der Rücküberweisung, kann dieses als `Belohnung` innerhalb der `privilegierten Partnerschaft` angesehen werden⁵³⁸, da der Fokus im Bereich des RFSR doch auf der Verhinderung und Minimierung von `soft security issues` liegt. Im Sinne der Vermeidung von politischen, ökonomischen und kulturellen Trennlinien als einer der Hauptaspekte der ENP verkürzt das Abkommen die Wartezeiten für Visa, erleichtert den Zutritt bestimmter Bevölkerungsgruppen und stellt beispielweise für enge Verwandte von innerhalb der EU lebenden UkrainerInnen, LKW-FahrerInnen, Geschäftsleute, StudentInnen und JournalistInnen die Möglichkeit von Mehrfach-Visa zur Verfügung. Für enge Verwandte, PensionistInnen, StudentInnen und JournalistInnen entfallen seit der Implementierung des Abkommens die Visa-Kosten in der Höhe von 35 Euro.⁵³⁹ Die bilateralen Abkommen der Ukraine über den `Kleinen Grenzverkehr` mit den Ländern Polen, Slowakei und Ungarn sollten die grenzüberschreitende Mobilität erleichtern.⁵⁴⁰ Dennoch besteht seit der Integration des `Schengen-acquis` auf Gemeinschaftsebene und der EU-Osterweiterung 2004 wieder eine stark befestigte EU-Außengrenze zur Ukraine. Ermöglichte der Fall des `Eisernen Vorhangs` ein hohes Maß an individueller Bewegungsfreiheit und das `Wiederzusammenwachsen` einer historisch, politisch, ökonomisch und kulturell eng verwobenen osteuropäischen Region, so bedeutete die EU-Osterweiterung nur 13 Jahre danach abermals eine Trennung dieser.⁵⁴¹ Aus ukrainischer Perspektive bestehen die Befürchtungen der Bevölkerung vor einem `neuen Eisernen Vorhang`⁵⁴² und einer neuerlichen Exklusion trotz der Visaerleichterung und dem

⁵³⁸ Vgl. Hrisoskulov (2010): S. 98f.

⁵³⁹ Vgl. Europa Press Releases (2007): Further strengthening EU-Ukraine Bilateral Relations. Visa Facilitation and Readmission Agreements are signed today. (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/849&format=HTML&age>; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

⁵⁴⁰ Siehe 6. 3. 3. 1.

⁵⁴¹ Vgl. Batt, Judy (2003): The Enlarged EU's external Borders. The Regional Dimension. In: Chaillot Papers – Institute for Security Studies (Hrsg.): Partners and Neighbours. A CFSP for a wider Europe. Paris. Nr. 64. (<http://www.cespi.it/STOCCHIERO/Ascod-Adriatico/chai64e.pdf>; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 105ff.

⁵⁴² Vgl. Hrisoskulov (2010): S. 75

„Kleinen Grenzverkehr“ fort.⁵⁴³ Der jüngste ENP-Fortschrittsbericht verweist darauf, dass Visafreiheit für die Ukraine nach wie vor ein Langzeit-Ziel darstellt, also in naher Zukunft nicht realisiert werden wird⁵⁴⁴, was vor allem an den Bedenken einiger EU-Mitgliedstaaten liegt.⁵⁴⁵ Schon die Verhandlungen zum Visa-Erleichterungsabkommen zeugten von großer Brisanz. Unter massivem diplomatischem Druck und Blockade-Androhungen bezüglich der Abstimmung von Seiten der 2007 der EU beigetretenen Länder Rumänien und Bulgarien, löste die Ukraine die Visapflicht für die beiden Länder, um eine Ratifizierung von Seiten der EU zu erwirken. Dabei wurde die Aufforderung an die Ukraine von Seiten der ehemaligen EU-Kommissarin für auswärtige Beziehungen, Benita Ferrero-Waldner, eine sofortige Aufhebung der Visapflicht für rumänische und bulgarische StaatsbürgerInnen durchzuführen, von der ukrainischen Regierung als Ultimatum und Affront bewertet, würden einige EU-Länder Visa-Anfragen von ukrainischen StaatsbürgerInnen teilweise grundlos ablehnen.⁵⁴⁶ Suggestiert das Konzept der ENP Privilegien und damit eine bevorzugte Behandlung für jene, die sich aktiv an die Werte und Forderungen der EU annähern, so führt die Kooperation im Bereich der Visapolitik vor Augen, wie nah Inklusion und Exklusion darin zum Tragen kommen.⁵⁴⁷ Wenn schon im Rahmen der ENP keine Aussicht auf einen EU-Beitritt der Ukraine besteht, so kann aus ukrainischer Perspektive nachvollzogen werden, dass der Aufschub der Thematik rund um Visafreiheit die Frage nach sich zieht, wodurch sich die „privilegierte Partnerschaft“ im Bereich Justiz und Inneres auszeichnet, wenn gleichzeitig ein Rückübernahmeabkommen unterzeichnet wird, welches die EU ent- und die Ukraine gleichzeitig belastet.

⁵⁴³ Vgl. Zalewski (2006): S. 65

⁵⁴⁴ Vgl. European Commission (2010): Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Taking Stock of the European Neighbourhood Policy (ENP). Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2009. Progress Report Ukraine. Brüssel, 12.5.2010.

(http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2010/sec10_518_en.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 14

⁵⁴⁵ Vgl. European Commission (2010): Implementation of the Eastern Partnership. Report to the Meeting of Foreign Affairs Ministers, 13.December 2010.

(http://eeas.europa.eu/eastern/docs/eap_meeting_foreign_affairs_131210_en.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 6

⁵⁴⁶ Vgl. Kravchenko, Vladimir (2007): Ukraine-EU Visa-Regime. Doesn't want Europe too much? In: Zerkalo Nedeli. Veröffentlicht am 22.-27. September. (<http://www.mw.ua/1000/1550/60557> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

⁵⁴⁷ Vgl. Zalewski (2006): S. 65f.

7. Conclusio

Die externe Dimension der EU-Migrationspolitik am Beispiel der ENP mit der Ukraine zeigt, von welcher Bedeutung die migrationspolitische Bereiche der Steuerung, Regulierung und Kontrolle innerhalb der Beziehungen zwischen der Ukraine und der EU sind. Die Festsetzung bzw. die Implementierung des Politikbereiches Justiz und Inneres bzw. RFSR als einen der Kernbereiche der ENP-Agenda folgt aus EU-Perspektive einer Logik, die sich im Wesentlichen auf folgende Erklärungsmuster gründet:

Wie unter Punkt 3 dargestellt wurde, führten der Wandel Europas von einem Auswanderungs- zu einem Einwanderungskontinent und die Tatsache, dass die (west-) europäischen Länder alle, zwar in unterschiedlichem Ausmaß und zu unterschiedlichen Zeitpunkten mit verschiedenen Formen der Zuwanderung konfrontiert waren bzw. sind, und diese sich demnach einer `interdependenten` Wechselwirkung untereinander ausgesetzt sahen bzw. sehen, dazu, dass die Europäische Integration auch auf den Bereich Migrationspolitik überschwappte und weite Bereiche des Politikfeldes Migration nach und nach von der intergouvernementalen Verhandlungsebene auf Gemeinschaftsebene gehievt wurden.⁵⁴⁸ Die wirtschaftliche Rezession der 70er Jahre und die damit einhergehende ökonomische bzw. sozio-ökonomische Frage nach der sozialstaatlichen und arbeitsmarktpolitischen „*absorption capacity*“⁵⁴⁹, besonders aber die Befürchtungen der `Massenzuwanderung` und millionenfachen Flucht- und Asylbewegungen in die damaligen EG- bzw. EU-Länder im Zuge des Falls des `Eisernen Vorhangs` und der Kriege auf dem Balkan, führten unter der `erweiterten` Auffassung des Begriffs `Sicherheit` zur Bildung und Konstruktion von kausalen Zusammenhängen zwischen `unerwünschter` Migration als Risiko und Bedrohung der inneren politischen, ökonomischen, sozialen und kulturellen (nationalen) Sicherheit bzw. Stabilität und infolge dessen zur Entwicklung von Konzepten zur Verhinderung `unerwünschter` Zuwanderung⁵⁵⁰, wie der allmählichen Schließung von Kanälen der legalen Zuwanderung und der Etablierung restriktiver Migrationspolitiken in Europa. Mit dem Vertrag von Amsterdam und der damit einhergehenden `Supranationalisierung` des `Schengen-acquis` und weiter Teile der Migrationspolitik, vor allem aber dem im Programm von Tampere festgelegten Anspruch, innerhalb der EU einen RFSR zu schaffen, kam es zur Festsetzung der Migrationspolitik als Kernbestandteil der EU-Politik. Mit der Zielsetzung,

⁵⁴⁸ Siehe Punkt 3. 2. und 3. 3.

⁵⁴⁹ Brochmann (1999): S. 6

⁵⁵⁰ Siehe Londoner Beschlüsse und die Konzepte `sicherer Drittstaat`, `sichere Herkunftsländer` und Rückübernahmeabkommen.

internationale Migrationsbewegungen effektiv zu regulieren und zu steuern, wurde vor allem die Verhinderung irregulärer Migrationsbewegungen zur Maxime erhoben und die Befestigung und Kontrollfähigkeit der EU-Außengrenzen forciert.

Ausgehend von dieser lebhaften Integrationsdynamik im Inneren der EU, der nach wie vor starken Anziehungskraft der EU hinsichtlich internationaler Migrationsbewegungen und der subjektiven Wahrnehmung der EU und vieler ihrer Mitgliedstaaten, internationale Migration, trotz eines wachsenden ökonomischen und sozio-ökonomischen Bedarfsszenarios eher als Sicherheitsrisiko, denn als Chance einzustufen, wurde das Feld der Migrationspolitik auch zu einem inhärenten Bestandteil auf außenpolitischer Ebene. Die `Europäisierung` des Bereiches Justiz und Inneres auf EU-Ebene ist damit auch als entscheidende Dynamik dafür zu verstehen, dass dieser Politikbereich zu einer gewichtigen Determinante auf der Ebene der EU-Außenpolitik werden konnte.⁵⁵¹ Knelangen stellt diesbezüglich einen aussagekräftigen Vergleich an:

„Die innen- und justizpolitische Zusammenarbeit zwischen der EU und ihren Nachbarn hat nicht mit der ENP begonnen. Vielmehr besaßen bereits die Partnerschafts- und Kooperations- bzw. die Assoziierungsabkommen entsprechende Regelungen, wobei diese – parallel zur Dynamik der Zusammenarbeit im Inneren der EU – je umfangreicher wurden, desto später sie abgeschlossen wurden. (...) Im Unterschied zur jüngsten Erweiterungsrunde, bei der der Bereich „Justiz und Inneres“ erst spät, dann aber mit umso größerer Dringlichkeit auf die Tagesordnung gesetzt wurde, ist dem Thema im ENP-Kontext von vornherein Priorität gegeben worden. (...) Damit spiegelt die ENP die rasant gewachsene Bedeutung des Politikfeldes in der EU wider.“⁵⁵²

Waren also schon die `interdependente` Dynamik und grenzüberschreitende Natur der internationalen Migration eine wesentliche Triebfeder für die `Europäisierung` bzw. `Supranationalisierung`, so beruht auch die Logik der Implementierung migrationsspezifischer Aspekte in ein außenpolitisches `Agenda-Setting` vordergründig auf dem Bewusstsein, dass die politischen, ökonomischen und sozialen Entwicklungen in den angrenzenden Regionen unmittelbare Folgewirkungen auf den Anspruch der EU haben, einen RFSR zu schaffen.⁵⁵³ Damit werden gute Regierungsführung und stabile politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklungen, vor allem auch zur Abschwächung des `Emigrationsdrucks`⁵⁵⁴, in den EU-Nachbarregionen zur entscheidenden Determinanten für

⁵⁵¹ Vgl. Knelangen (2007): S. 259

⁵⁵² Ebd.: S. 258-259

⁵⁵³ Vgl. ebd.: S. 264

⁵⁵⁴ Vgl. KOM (2008) 611 endg.: S. 8

den RFSR⁵⁵⁵ und nach der Mitteilung der EU-Kommission - `Eine Strategie für die Aussendimension des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts` - die Bekämpfung von Terrorismus und grenzüberschreitender organisierter Kriminalität, die effiziente Steuerung und Kontrolle von Migrationsbewegungen und die Stärkung schwacher Staatlichkeit und Regierungsführung in Drittländern zur Handlungsanleitung.⁵⁵⁶ „Against this background, the EU has started to view engagement abroad as indispensable tool to maintain a high level of internal security, in addition to measures at or within the EU borders.“⁵⁵⁷ Anhand der ENP mit der Ukraine im Bereich Migration tritt diese Wechselwirkung deutlich zu Tage. Innerhalb des APJI und des APFSR bekundet die EU ihr vitales Interesse gegenüber der Ukraine, Grenzschutzkapazitäten (vor allem an den westlichen Grenzen der Ukraine) personell und technisch aufzurüsten und sich dem `Schengen-acquis` anzunähern, irreguläre Zuwanderung zu verhindern, höhere Sicherheitsstandards im Bereich der Dokumentensicherheit einzuführen, Asylkapazitäten auszubauen und sich an internationale Konventionen und an EU-weite rechtliche Standards im Bereich der Migrations-, Flüchtlings- und Asylpolitik anzunähern.⁵⁵⁸ Da die Ukraine als wichtiges Herkunfts- und Transitland für verschiedene Formen der Migration, besonders aber als eine der wichtigsten Routen für Formen der irregulären Zuwanderung in die EU gilt⁵⁵⁹, dient dies vor allem auch dem `erweiterten` Aspekt der Sicherheit für die EU selbst, spiegelt somit das Bewusstsein des starken Abhängigkeitsverhältnisses der EU von den Entwicklungen in ihrer Nachbarschaft wider und verweist damit auf die Funktionalität der ENP in diesem Bereich. Damit bestätigt sich innerhalb der vorliegenden Arbeit die zentrale Aussage, dass das Verständnis von `unerwünschter Migration` als Sicherheitsrisiko eine wesentliche Triebfeder für die innerhalb der ENP mit der Ukraine vorgenommene territoriale Ausbreitung des RFSR außerhalb der EU ist. Ferner verdichtet sich dadurch auch die These, dass die Qualität der `Exterritorialisierung` wie schon im inneren der EU eine überwiegend restriktive ist, indem vor allem von der EU finanziell und technisch unterstützte Maßnahmen im Bereich Grenzschutz, Verhinderung irregulärer Zuwanderung und Rückübernahme als Priorität in Erscheinung treten.⁵⁶⁰

⁵⁵⁵ Vgl. KOM (2007) 774 endgültig: Mitteilung der Kommission. Für eine starke Europäische Nachbarschaftspolitik. Brüssel, 5. 12. 2007. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0774:FIN:DE:PDF> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 2f.

⁵⁵⁶ Vgl. Trauner (2011): S. 12f.

⁵⁵⁷ Ebd.: S. 10

⁵⁵⁸ Siehe Punkt 6. 1. und 6. 2.

⁵⁵⁹ Vgl. Europol (2008): S. 2

⁵⁶⁰ Siehe Punkt 6. 4.

Auch die Form der Durchsetzung der dargestellten spezifischen migrationspolitischen Interessen der EU in Bezug auf die ENP mit der Ukraine bzw. die Betrachtung des `governance`-Aspekts verdeutlichen ein Bild, innerhalb dessen das `soft security issue` Migration bzw. die Kooperation in Migrationsfragen zur vermeintlich entscheidenden Determinante für die Qualität der Beziehungen zur Ukraine generell werden. Ferner können auch Schlüsse über die Machtverhältnisse innerhalb der Partnerschaft gezogen werden. Wie bereits am Gipfel von Sevilla im Jahr 2002 festgelegt wurde, sollten Abkommen der EU mit Drittländern eine Klausel darüber enthalten, in Migrationsbelangen zu kooperieren, wobei eine nicht zufriedenstellende Zusammenarbeit in diesem Bereich Auswirkungen auf die Gesamtbeziehungen haben würden.⁵⁶¹ Zwar bestehen im Rahmen der bilateralen Verträge innerhalb der ENP im Fall der Nicht-Einhaltung des vereinbarten `Agenda-Settings` keine rechtlichen Sanktionsmöglichkeiten, das Volumen der technischen und finanziellen EU-Außenhilfe orientiert sich jedoch auch an der jeweiligen Kooperationsbereitschaft der Partnerländer. *„Während die Übernahme migrationspolitischer Maßnahmen mit der Gewährung von Entwicklungsgeldern belohnt wird, wird die Nicht-Erfüllung durch deren Entzug bestraft.“*⁵⁶² Zudem stellt die EU den größten Geber und mit Russland den wichtigsten Handelspartner der Ukraine dar. Eine Abkühlung der diplomatischen und ökonomischen Beziehungen mangels Kooperationsbereitschaft würde die Ukraine auf eine harte Probe stellen. Zusätzlich hat sich die Ukraine durch die nach der `Orangen Revolution` vehement geforderte EU-Beitrittsperspektive selbst in eine diplomatische Situation manövriert, innerhalb derer damit auch die Erwartungshaltung der EU an die Ukraine hinsichtlich der Konsolidierung der Demokratie und der politischen, ökonomischen und institutionellen Reformen stieg. Die von der EU erwünschten Reformen erfolgen in der Praxis aber nicht nur durch die Androhung der Kürzung der finanziellen und technischen EU-Außenhilfe. Obwohl das Thema EU-Beitritt der Ukraine gegenwärtig vom Tisch ist, bindet die EU ihre Anforderungen an die Ukraine mit der Möglichkeit des Erhalts von Privilegien, wie z.B. die Errichtung einer Freihandelszone.⁵⁶³ Dieses Prinzip von `Zuckerbrot und Peitsche` wurde schon bezüglich des Visaerleichterungs- und Rückübernahmeabkommen offensichtlich. Die Möglichkeit der Visaerleichterung wurde nur unter der Voraussetzung der gleichzeitigen Annahme des Rückübernahmeabkommens in Aussicht gestellt. Damit beruhen die Wege der Interessensdurchsetzung der EU stark auf dem Prinzip der Konditionalität,

⁵⁶¹ Vgl. Sevilla European Council (2002): S. 10ff.

⁵⁶² Hess / Tsianos (2007): S. 36

⁵⁶³ Siehe Punkt 5. 6. 2.

indem die Ukraine innerhalb der ENP nur dann Privilegien genießen kann, wenn sie als Teil der `Migrationsmanagement`-Logik der EU funktioniert. Wie folgendes Zitat aus einer offiziellen Mitteilung der EU belegt, beruhte der Kern der Verhandlungen wiederum auf dem starken (Sicherheits-) Interesse der EU, weitere Schritte im Bereich der Verhinderung irregulärer Einwanderung- und Transitmigration zu setzen:

„Offensichtlich kann Mobilität nur in einem Umfeld der Sicherheit existieren, und mit verbesserter Sicherheit entstehen auch die Voraussetzungen für mehr Mobilität. Eine Förderung des Mobilitätsgedankens geht Hand in Hand mit der Verpflichtung der ENP Partner, mehr für Sicherheit und Justiz zu tun und der illegalen Migration den Kampf anzusagen; ferner erfordert dies eine Stärkung der Kapazitäten unserer Nachbarn, den Migrationsstrom in ihre Länder zu bewältigen und die Einführung fälschungssicherer Reisepapiere.“⁵⁶⁴

Die restriktive und vornehmlich sicherheitsorientierte Interessensdurchsetzung außerhalb des Hoheitsgebiets der EU und Ausweitung der Kontroll- und Überwachungsmöglichkeiten⁵⁶⁵ verdeutlicht sich am Beispiel des bilateralen Arbeitsübereinkommens zwischen der Ukraine und FRONTEX.⁵⁶⁶ Scheiterte zuvor noch das Projekt der Einrichtung der `Mobilitätspartnerschaft` mit der Ukraine an den EU-Mitgliedstaaten, so wurde das unter deutscher Ratspräsidentschaft initiierte Arbeitsübereinkommen zwischen FRONTEX und der Ukraine von den EU-Mitgliedstaaten umgehend abgesegnet. Indem Grenzschutzpraxen angeglichen, gemeinsame Projekte durchgeführt und mögliche Risiken und Schwächen der westlichen Grenze der Ukraine zur EU identifiziert werden, erweitert bzw. verdichtet sich die externe Dimension der EU-Migrations- bzw. Grenzschutzpolitik um eine zusätzliche, vertraglich abgesicherte, Komponente. Die EUBAM an der ukrainisch-moldauischen Grenze erfüllt eine ganz ähnliche Funktion, indem auch hier die EU-Grenzschutz- und Zollpraxis zu einem EU-Exportprodukt wird. Im Unterschied zum Arbeitsübereinkommen ist die EUBAM jedoch nicht als EU-Initiative zu bewerten, sondern hatte ihren Ursprung auf einer Anfrage der ukrainischen und moldawischen Staatsoberhäupter.⁵⁶⁷ Das thematische Programm AENEAS bzw. dessen Nachfolger, das `Thematische Programm Migration und Asyl` nehmen hinsichtlich des `governance`-Aspekts dahingehend eine pikante Bedeutung ein, dass sie eine Klausel enthalten, die es der EU ermöglicht auch ohne der Zustimmung der jeweiligen Regierung eines Drittlandes, Maßnahmen im Bereich Migration und Asyl über IROs und

⁵⁶⁴ KOM(2007) 774 endg.: S. 6

⁵⁶⁵ Vgl. Carrera, Sergio (2007): The EU Border Management Strategy. FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands. In: CEPS Working Document, Nr. 261, S. 25

⁵⁶⁶ Siehe Punkt 6. 3. 4.

⁵⁶⁷ Siehe Punkt 6. 3. 3. 2.

NGOs zu finanzieren und damit Eigeninteressen durchzusetzen.⁵⁶⁸ Internationale Organisationen und NGOs beweisen ihre markante Position aber nicht nur in Bezug auf das `Thematische Programm Migration und Asyl`, sondern erweisen sich als durch und durch als wichtiger Bestandteil der ENP mit der Ukraine im Bereich der Migrationspolitik.⁵⁶⁹ Nach Angaben des EU-Rechnungshofs wird

„[d]er überwiegende Teil der Hilfe im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht [...] über internationale Organisationen bereitgestellt, und zwar über das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen [United Nations Development Programme (UNDP)], den Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen [United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)], die Internationale Organisation für Migration [International Organisation for Migration (IOM)] oder den Europarat.“⁵⁷⁰

Nach Hess und Karakayali sind diese Organisationen bedeutende Akteure, wenn es darum geht, *„das diskursive und politische Terrain zur Übernahme der EU-Migrationspolitik zu präparieren“*.⁵⁷¹ Der UNHCR wie auch die IOM sind bedeutende und weitgehend anerkannte internationale Akteure im Bereich Asyl und Migration. Als wichtige Empfänger finanzieller Unterstützungen aus dem Geldbeutel der EU seien sie `Transzendenten` und ImplementierungspartnerInnen für die vom `Westen` vorangetriebene globale bzw. internationale `governance of migration`, deren Reputation sich im Wesentlichen aus dem von ihnen proklamierten humanistischen Prinzip speise.⁵⁷² Abgesehen von der Diskursproduktion verfügen diese somit über Möglichkeiten, wie Unternehmen Dienstleistungen anzubieten und in weiterer Folge staatliche Steuerungsfunktionen zu übernehmen, wenn diese versagen oder nur unzureichend vorhanden sind. Da internationale Organisationen und (I)NGOs als humanitäre und gleichzeitig nicht-staatliche Akteure auftreten, besteht damit die Möglichkeit, eine Standardisierung nach `westlichem Muster` in den Ländern voranzutreiben, mit welchen die EU beispielsweise gar keine offiziellen Beziehungen bzw. Vertragsbeziehungen unterhält.⁵⁷³

In Anbetracht dessen, dass die EU als enge `Verbündete` dieser Organisationen im Rahmen der ENP von der Ukraine Standardisierung und Angleichung an internationale Normen und Konventionen einfordert und sich die IOM und der UNHCR als flächendeckende Akteure im

⁵⁶⁸ Siehe Punkt 6. 3. 3.

⁵⁶⁹ Siehe Punkt 6. 3. 6.

⁵⁷⁰ Europäischer Rechnungshof (2008): S. 8

⁵⁷¹ Hess / Karakayali (2007): S. 41ff.

⁵⁷² Vgl. ebd.: S. 49ff.

⁵⁷³ Vgl. ebd.: S. 51f.

Bereich der ukrainischen Migrations- und Asylpolitik herauskristallisiert haben, wird die immense Bedeutung dieser für die externen Ambitionen der EU im Bereich der Migrationspolitik deutlich. Der Vorschlag der EU-Innen- und JustizministerInnen, `regionale Schutzzentren` in den bedeutenden Transitländern Ukraine und Moldau aufzubauen⁵⁷⁴, und die darauf folgenden positiven Reaktionen des UNHCR, lassen eine Nähe zwischen diesem und der EU erkennen, die angesichts der internen und externen Ambitionen der EU, `unerwünschte` Zuwanderung im Sinne des effektiven `Migrationsmanagements` zu verhindern, nicht geleugnet werden kann und umso bemerkenswerter wird, wenn man bedenkt, dass sich der UNHCR ohnehin schon besorgt über die Zustände und Situation der Flüchtlinge, AsylbewerberInnen und aufgegriffenen irregulären MigrantInnen in den ukrainischen Anhaltezentren zeigte.⁵⁷⁵

Die Analyse der externen Dimension der EU-Migrationspolitik am Beispiel der ENP mit der Ukraine zeigt, dass migrationspolitische Interessen einen Kernbestandteil der gegenwärtigen EU-Außenpolitik darstellen. Als markantes Beispiel dienen die erwähnten Londoner Beschlüsse: Hatten das Treffen der EG Innen- und JustizministerInnen 1992 in London und die daraus resultierenden Vorschläge über die Konzepte `sichere Drittstaaten`, `sichere Herkunftsländer` und Rückübernahmeabkommen noch keinen bindenden Charakter, so sind diese heute ein wesentlicher Bestandteil dessen, was viele als `EU-Migrationsregime` bezeichnen. Das Fallbeispiel Ukraine hat gezeigt, welche enorme Bedeutung dem Abschluss von bilateralen Rückübernahmeabkommen mit wichtigen Herkunfts- und Transitländern von in der EU `unerwünschten` MigrantInnen (insbesondere von in der EU irregulär aufhältigen MigrantInnen) zukommt.⁵⁷⁶ Aus EU-Perspektive erfüllen diese die Funktion, den inflationär gebrauchten Begriff des `Migrationsdrucks` abzufedern und irreguläre Einwanderung zu verhindern.⁵⁷⁷ Die Migrationsthematik, welche innerhalb der EU in enger Verbindung mit dem `erweiterten Sicherheitsbegriff` steht, konnte sich nach und nach auf

⁵⁷⁴ Siehe Punkt 6. 3. 6.

⁵⁷⁵ Siehe Punkt 6. 4.

⁵⁷⁶ Folgende Drittländer haben mit der EU ein Rückübernahmeabkommen unterzeichnet: Albanien, Bosnien-Herzegowina, Hongkong, Macao, Mazedonien, Moldau, Montenegro, Pakistan, Russische Föderation, Serbien, Sri Lanka, Ukraine. (Vgl. Homepage Bundesministerium des Innern (2011): Abkommen zur Erleichterung der Rückkehr ausreisepflichtiger Ausländer.

(<http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/151414/publicationFile/55574/RueckkehrFluechtlinge.pdf> ; [Letzter Zugriff: 11. 3. 2011])

⁵⁷⁷ Vgl. KOM (2011) 76 endgültig: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Evaluierung der EU-Rückübernahmeabkommen. Brüssel, 23. 2. 2011. (http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/COMM_PDF_COM_2011_0076_F_DE_COMMUNICATION.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 2f.

Gemeinschaftsebene und in weiterer Folge, trotz der unterschiedlichen Interessenslagen der mittlerweile 27 EU-Mitgliedstaaten und der bis dato bestehenden intergouvernementalen Ausgestaltung der GASP, auch auf Ebene der EU-Außenpolitik festsetzen. Gerade wegen der nach wie vor konstanten mangelnden Fähigkeit der EU-Mitgliedstaaten, nach außen hin gemeinsam aufzutreten, konnten diese sich mit der Entwicklung der ENP im Konsens doch auf ein gemeinsames außenpolitisches Konzept gegenüber ihrer Nachbarschaft einigen. Wie auch auf im Inneren stellt sich der soeben dargestellte Output bzw. gemeinsame Nenner der ENP im Bereich der Migrationspolitik als vornehmlich restriktiv und stark auf den Faktor Sicherheit bedacht dar. Am Beispiel der Ukraine wird deutlich, dass diese nur dann Privilegien genießen kann, wenn sie sich im Bereich Justiz und Inneres bzw. Freiheit, Sicherheit und Recht kooperativ zeigt. Besonders Grenzschutzmaßnahmen der westlichen Grenze der Ukraine zur Verhinderung `unerwünschter Zuwanderung` konnten anhand der Projektebene und der finanziellen und technischen EU-Außenhilfe als Kernbereich identifiziert werden. Da die ENP in der vorliegenden Arbeit als `Mischform` zwischen klassischer Entwicklungs-, wie auch Außen- und Sicherheitspolitik verstanden wird, verfestigen sich einerseits die Aussage von Huysmans, dass Entwicklungspolitik immer mehr unter dem Aspekt eigener Sicherheitsinteressen der Geber betrieben wird und andererseits die These von Hess und Tsianos, dass dem `soft security issue` Migration bzw. dem Anspruch des effektiven `Migrationsmanagements` dabei ein immer wichtigerer Stellenwert beigemessen wird. Wenn der Begriff `Migrationsmanagement` seiner Definition nach idealtypisch die *„Ermöglichung erwünschter Migration sowie die Bekämpfung unerwünschter Migration“*⁵⁷⁸ bedeutet und gleichzeitig alle Beteiligten (die Herkunfts-, Transit- und Zielländer und die MigrantInnen selbst) einen positiven Nutzen daraus ziehen sollten⁵⁷⁹, so reduziert sich dieser Nutzen im vorliegenden Fallbeispiel vornehmlich auf die EU, weniger auf die Ukraine und schon gar nicht auf einen Großteil der MigrantInnen selbst. Schätzungen zufolge verfügt ein Großteil der ukrainischen ArbeitsmigrantInnen innerhalb der EU über keinen legalen Aufenthaltsstatus.⁵⁸⁰ Bei konstant starker Nachfrage nach entrechteter und kostengünstiger Arbeitskraft und einer gleichzeitigen Schließung von Kanälen der legalen Zuwanderung, stellen Formen der irregulären Zuwanderung, damit einhergehende prekäre Beschäftigungsverhältnisse und Ausbeutung der Arbeitskraft, wie auch nicht vorhandene Möglichkeiten zur Teilhabe an sozialer Wohlfahrt, ein nach wie vor weit verbreitetes

⁵⁷⁸ Schwenken (2006): S. 99

⁵⁷⁹ Vgl. ebd.: S. 99

⁵⁸⁰ Siehe Punkt 5. 7.

Phänomen dar. Zusätzlich birgt die Anziehungskraft der EU die Gefahr, dass viele aus der Ukraine emigrieren, die zur politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen `Entwicklung` des Landes beitragen könnten. Mag das Visa-Erleichterungsabkommen diese Situation für gewisse Bevölkerungsgruppen möglicherweise ein wenig entschärfen, so besteht nach wie vor eine stark befestigte Schengen-Außengrenze, die nicht nur hinsichtlich des hohen Kostenaufwands für ein Schengen-Visum einen hohen Kostenaufwand für UkrainerInnen und damit eine starke Trennung bedeutet⁵⁸¹, sondern welche damit auch möglicherweise ein zentrales Ziel innerhalb der ENP, nämlich die Vermeidung politischer, ökonomischer und kultureller Trennlinien⁵⁸², unterminiert und möglicherweise dafür sorgt, dass gerade deshalb Formen der irregulären Migration, des Menschenschmuggels und Menschenhandels und der organisierten Kriminalität bestehen bleiben. Ferner droht die Ukraine aufgrund des Rückübernahmeabkommens, besonders aber wegen der, unter großer Mithilfe der EU, zunehmenden Schließung der westlichen Grenze, zu einem `Sammelbecken`⁵⁸³ für verschiedene Formen von MigrantInnen zu werden, die entweder in die `Schattenwirtschaft` abtauchen, aufgrund der mangelnden Schutzbedingungen, Kapazitäten und schlechten Rechtslage in der Ukraine keinen Asylantrag stellen wollen und auf ihre Chance warten, die Grenze zur EU zu passieren, oder sich als Rückübernommene zusammen mit AsylbewerberInnen, AsylbewerberInnen mit negativem Bescheid und Flüchtlingen, sowie mit irregulärem Status in der Ukraine oder an der westlichen Grenze Aufgehaltenen, in den überfüllten und unterversorgten Anhaltezentren der Ukraine befinden.⁵⁸⁴ Abgerundet wird diese Situation durch das Hin- und Herschieben der Verantwortung zwischen den beiden Partnern⁵⁸⁵, sowie der Tatsache, dass die Ukraine mit ihrerseits wichtigen Herkunftsländern von MigrantInnen, nur begrenzte Möglichkeiten im Bereich der Rücküberweisung besitzt.⁵⁸⁶ Nüchtern betrachtet ist dies der Output, welcher sich aus der Kooperation zwischen der Ukraine und der EU im Bereich der Justiz und Inneres bzw. Freiheit, Sicherheit und Recht bisher ergeben hat.

Aus diesem Blickwinkel erscheint die ENP in Bezug auf die Ukraine im Bereich Justiz und Inneres als relativ einseitiger und vordergründig auf Eigeninteressen basierender Prozess, innerhalb dessen es möglich werden sollte, den `Migrationsdruck` auf die EU, durch eine

⁵⁸¹ Vgl. Zalewski (2006): S. 82

⁵⁸² Vgl. KOM (2004) 373 endg.: S. 3

⁵⁸³ Siehe Punkt 6. 3. 5.

⁵⁸⁴ Siehe Punkt 6. 4.

⁵⁸⁵ Siehe Punkt 6. 4.

⁵⁸⁶ Vgl. Siar, Sheila (2008): S. 41

Vorverlagerung und Ausweitung eigener Praktiken außerhalb des EU-Hoheitsgebiets, zu verringern. Die ENP verkörpere nach Vobruba damit eine Politik der `eigennützigen Hilfe`, welche an die jüngsten EU-Erweiterungsprozesse erinnere und dem strategischen Kalkül der `kalkulierten Inklusion` folge. Erforderte die Politik der EU-Erweiterung zunächst einen erheblichen politischen und kostenaufwändigen Kraftakt von den Beitrittskandidaten, so stand am Ende doch die Vollmitgliedschaft als Tauschobjekt. Mit dem Konzept der ENP habe sich dieses Tauschverhältnis zu Ungunsten der Partnerländer verändert⁵⁸⁷, indem eine Vollmitgliedschaft, wenn überhaupt, lediglich eine Langzeitperspektive darstelle (wobei eine solche bezüglich der ENP-Partnerländer im Mittelmeerraum alleine schon aus geografischen Gründen ausgeschlossen werden kann), aber der politische Kraftakt (Annäherung an den EU-acquis) von der EU nach wie vor eingefordert werde.⁵⁸⁸ Dies lässt eine nach außen gerichtete EU-Politik erkennen, die zwar eine `privilegierte Partnerschaft` suggeriert und Freiheit, Sicherheit und Recht proklamiert, jedoch zu allererst ihre eigenen Sicherheitsinteressen innerhalb der ENP erfüllt wissen möchte.⁵⁸⁹ Da vor allem der Schutz der westlichen Grenze der Ukraine im Vordergrund steht, kristallisiert sich ein zentrales Interesse der EU als Zentrum gegenüber der Ukraine als Peripherie heraus. Nach Schwenken sei dies auch ein Ausdruck dafür, dass sich die Funktionalität der Grenze als solche verändert habe: *„So bezieht sich die Schutzfunktion von Grenzen heute nicht mehr auf Schutz vor dem militärisch stärkeren, sondern gerade vor den schwachen Nachbarn, durch deren ökonomische Krisen oder Bürgerkriege es zu Fluchtbewegungen kommen kann.“*⁵⁹⁰ Ob die ENP es zulässt, politische, ökonomische und kulturelle Trennlinien zwischen der EU und ihrer Nachbarschaft zu schmälern, darf bezweifelt werden. Ob die EU-Mitgliedstaaten in naher Zukunft dazu bereit sein werden, den EU-Organen im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten mehr Spielraum und Gestaltungsmöglichkeiten zuzugestehen, um damit auch vom kleinsten gemeinsamen Nenner rigider Sicherheitsinteressen ein wenig abzukommen, ebenso. Der Tenor der vorliegenden Arbeit besteht nicht darin, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten die Grenzen für `alle` (potentiellen und realen) MigrantInnen öffnen sollten. Das Interesse der EU und ihrer Bevölkerung an politischer Stabilität, ökonomischer Prosperität und sozialem Wohlstand ist legitim. Die Erkenntnis, dass der `Reichtum` und der gesellschaftliche und soziale Wohlstand innerhalb der EU seit dem Ende des 2. Weltkrieges auch auf der Realität der Zuwanderung beruhen, wird diesbezüglich jedoch nur allzu gerne vergessen. Die ENP

⁵⁸⁷ Vgl. Vobruba (2007): 3ff.

⁵⁸⁸ Vgl. ebd.: S. 7

⁵⁸⁹ Vgl. Trauner (2011): S. 21

⁵⁹⁰ Schwenken (2006): S. 101

würde Gelegenheit dafür bieten, die Unverhältnismäßigkeit zwischen Zuwanderung als Chance und Zuwanderung als Risiko ein wenig auszutarieren. Ferner untergräbt die EU ihre eigene Glaubwürdigkeit, wenn sie potentielle schutzbedürftige Personen auf Basis eines bilateralen Abkommens in ein Nachbarland ausweist, in welchem für den Schutz dieser Personen nicht garantiert werden kann und sich im gleichen Atemzug als Hüterin der Menschenrechte darstellt und die Einhaltung dieser als zentral für den `Wertekonsens` der ENP einfordert.

Die von einer breiten Zivilgesellschaft getragenen politischen Umwälzungen in Nordafrika (Tunesien und Ägypten haben beide ENP-Aktionspläne unterzeichnet, zwischen Libyen und der EU wurde die ENP-Partnerschaft noch nicht `aktiviert`⁵⁹¹) und dem arabischen Raum hin zu mehr Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Wahrung der Menschenrechte – also jene Werte, auf denen die ENP basiert- und die Reaktionen auf die damit einhergehenden Fluchtbewegungen aus Politik und Gesellschaft vieler EU-Länder, haben den `Werte-Exporteur` EU blamiert und dessen migrationspolitische Eigen- bzw. Sicherheitsinteressen höchst transparent erscheinen lassen. Im gleichen Atemzug, als sich die EU und ihre Mitgliedstaaten dieser geschichtsträchtigen Situation bewusst wurden, lösten reale und prognostizierte `unerwünschte` Fluchtbewegungen hysterische Reaktionen innerhalb der EU aus. Italien rief als Reaktion auf die Fluchtbewegungen den `humanitären Notstand` aus.⁵⁹² Auf Drängen des italienischen Innenministers Roberto Maroni, der „*verheerende Auswirkungen auf ganz Europa*“⁵⁹³ heraufbeschwor, startete die EU die FRONTEX-Mission `Hermes` auf der italienischen Insel Lampedusa, um die Patrouillen an den Küsten zu verstärken und irreguläre MigrantInnen und `WirtschaftsmigrantInnen` von AsylbewerberInnen und politischen Flüchtlingen zu trennen.⁵⁹⁴ Seither entbrennt besonders zwischen Italien und Frankreich ein heftiger innereuropäischer Streit um die Aufnahme der Flüchtlinge zwischen den EU-Mitgliedsländern. Unterdessen verhandelt EU-Kommissionspräsident Barroso in Bälde mit der tunesischen Regierung über ein Rückübernahmeabkommen.⁵⁹⁵ Augenscheinlich wird, dass die Freude innerhalb der EU,

⁵⁹¹ Vgl. Europäische Kommission (2009): Die Europäische Nachbarschaftspolitik. Die Politik: Was ist die Europäische Nachbarschaftspolitik. (http://ec.europa.eu/world/enp/policy_de.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]); Vgl. Europäische Kommission (2009): Europäische Nachbarschaftspolitik. Dokumente: Wer ist beteiligt? (http://ec.europa.eu/world/enp/partners/index_de.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

⁵⁹² Vgl. Troendle, Stefan (2011): Italien ruft humanitären Notstand aus. In: tagesschau.de. Veröffentlicht am 13.2.2011. (<http://www.tagesschau.de/ausland/lampedusa200.html> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

⁵⁹³ Maroni, Roberto zit. n. ebd.

⁵⁹⁴ Vgl. Krökel, Ulrich (2011): Mission Abschiebung. In: Die Zeit Online. Veröffentlicht am 28.2.2011. (<http://www.zeit.de/politik/ausland/2011-02/frontex-fluechtlinge-libyen> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

⁵⁹⁵ Vgl. Mayer, Thomas (2011): Rom startet Abschiebungen nach Tunesien. In: Der Standard. Veröffentlicht am 12.4.2011, S. 2

angesichts der scheinbar demokratischen Wende in den ENP-Ländern Nordafrikas, nur kurz währte. Der Sturz ehemaliger stabiler Partnerregierungen, wie der Mubaraks in Ägypten oder Ben Alis in Tunesien, stellt die EU und ihre Länder vor eine neue Situation und damit vor eine neue Verhandlungsebene innerhalb der ENP. Die politische und mediale Öffentlichkeit der EU-Mitgliedstaaten ist unterdessen längst wieder zum Tagesgeschäft zurückgekehrt, überschlägt sich mit Zahlen von potentiellen Flüchtlingen, warnt davor, dass die meisten `Wirtschaftsflüchtlinge` seien und diskutiert mit aller Vehemenz über die Möglichkeiten den `Flüchtlingsansturm` zu verringern und damit die Sicherheit und Stabilität der EU zu gewährleisten. Das in der vorliegenden Arbeit geschaffene Bild der EU als externe migrationspolitische Akteurin am Beispiel der Ukraine wird durch die gegenwärtigen politischen Umwälzungen in Nordafrika keineswegs erschüttert. Ganz im Gegenteil festigt sich damit die Behauptung, dass für den `Werte-Exporteur` EU innerhalb der `privilegierten Partnerschaft` Sicherheit scheinbar doch vor Freiheit ergeht.

8. Literaturverzeichnis

AMTSBLATT der EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2002 / C 325): Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union. (http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/12002M/pdf/12002M_DE.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

AMTSBLATT DER EUROPÄISCHEN UNION – Rat (2005/C 53): Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:DE:PDF> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

AMTSBLATT DER EUROPÄISCHEN UNION (2006 / L 405): Verordnung (EG) Nr. 1931/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 zur Festlegung von Vorschriften über den kleinen Grenzverkehr an den Landaußengrenzen der Mitgliedstaaten sowie zur Änderung der Bestimmungen des Übereinkommens von Schengen. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:405:0001:0022:DE:PDF> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

AMTSBLATT DER EUROPÄISCHEN UNION (2010 / C 83): Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

ANGENENDT, Steffen (2006): Migrationspolitische Herausforderung und Strategien in der EU. Kann die Nachbarschaftspolitik einen Beitrag zur Problemlösung leisten? In: Martin Koopmann / Christian Lequesne (Hrsg.): Partner oder Beitrittskandidaten? Die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union auf dem Prüfstand. Baden-Baden: Nomos, S. 181-206

APA (2010): Asyl: VfGH stoppt Abschiebung nach Griechenland. In: Die Presse. Veröffentlicht am 27.10.2010. (http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/605355/Asyl_VfGH-stoppt-Abschiebung-nach-Griechenland ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

ATAC, Ilker / Kraler, Albert (2006): Regieren. Gewünschte, Geduldete und Unerwünschte. Klassifizieren, Selektieren und Stratifizieren. Migrationspolitik als Strategie des Filterns. (<http://www.malmoe.org/artikel/regieren/1247/1> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

AUSWÄRTIGES AMT DEUTSCHLAND (2009): Aussen- und Europapolitik. Vertrag von Lissabon. (http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Europa/LissabonVertrag/Reformvertrag_node.html ; [Letzter Zugriff: 10.3.2011])

AUSWÄRTIGES AMT DEUTSCHLAND (2011): Ukraine. (<http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/01-Laender/Ukraine.html> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

AUSWÄRTIGES AMT DEUTSCHLAND (2011): Ukraine. Außenpolitik. (http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Ukraine/Aussenpolitik_node.html ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

AUSWÄRTIGES AMT DEUTSCHLAND (2011): Ukraine. Innenpolitik.

(http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Ukraine/Innenpolitik_node.html) ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

AUSWÄRTIGES AMT DEUTSCHLAND (2011): Ukraine. Wirtschaft. (http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Ukraine/Wirtschaft_node.html) ; [Letzter

Zugriff: 11.3.2011])

BATT, Judy (2003): The Enlarged EU`s external Borders. The Regional Dimension. In: Chaillot Papers – Institute for Security Studies (Hrsg.): Partners and Neighbours. A CFSP for a wider Europe. Paris, Nr. 64. (<http://www.cespi.it/STOCCHIERO/Ascod-Adriatico/chai64e.pdf>) ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 102-118

BENDEL, Petra (2009): Europäische Migrationspolitik. Bestandsaufnahme und Trends. In: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Expertisen und Dokumentationen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik. (<http://library.fes.de/pdf-files/wiso/06306.pdf>) ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

BENZ, Arthur (2004): Einleitung. Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Arthur Benz (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. (Governance, Band 1), S. 11-28

BROCHMANN, Grete (1999): The Mechanisms of Control. In: Grete Brochmann / Tomas Hammar (Hrsg.): Mechanisms of Immigration Control. A comparative Analysis of European Regulation Policies. Oxford / New York: Berg, S. 1-28

BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG (2010): Europäische Nachbarschaftspolitik.

(http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/wege/ez_eu/eu-wege/nachbarschaftspolitik/index.html) ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

CANCIANI, Egidio (2007): The European Neighbourhood and Partnership Instrument. In: Directorate General for External Relations. European Commission (Hrsg.): European Financial Perspective and the European Neighbourhood and Partnership Instrument. Brussels. (http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/overview/documents/canciani_enpi_en.pdf) ; [Zugriff: 11.3.2011])

CARRERA, Sergio (2007): The EU Border Management Strategy. FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands. In: CEPS Working Document, Nr. 261.

CASTLES, Stephen (2006): Guestworkers in Europe. A Resurrection? In: International Migration Review. (Band 40), Nr. 4, S. 741-766

CASTLES, Stephen / Miller, Mark J. (2009): The Age of Migration. Internationale Population Movements in the modern World. (4. Ausgabe) New York/Basingstoke: Palgrave Macmillan.

DAASE, Christopher (2009): Der erweiterte Sicherheitsbegriff. In: Ferdowski, Mir A. (Hrsg.): Internationale Politik als Überlebensstrategie. München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit. (Arbeitshefte A 111), S. 137-153

DANZER, Alexander / Weisshaar, Natalia (2010): Armut in Rezession und Aufschwung. In: Ukraine-Analysen. Nr. 78, 14.9.2010. (<http://www.laenderanalysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen78.pdf> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 2-4

DE TAPIA, Stephane (2006): Towards a Migration Management Strategy. Challenges for Countries of Origin. (http://www.coe.int/t/dg3/migration/Documentation/Migration%20management/CDMG_2006_11e%20Final%20Report%20_MG-R-PE_en.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

DELEGATION OF THE EUROPEAN UNION TO UKRAINE (2010): Association Agenda. (http://ec.europa.eu/delegations/ukraine/eu_ukraine/political_relations/association_agenda/association_agenda_en.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

DÜVELL, Franck (2001): Grundzüge des europäischen Migrationsregimes. In: Zeitschrift des Niedersächsischen Flüchtlingsrates. Bielefeld, Heft 75, S. 32-37 (<http://www-user.uni-bremen.de/~fduvell/Veroeff.htm> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

DÜVELL, Franck (2006a): Die Entwicklung der Migration nach der EU-Erweiterung. In: Michael Bommes / Werner Schiffauer (Hrsg.): Migrationsreport 2006. Fakten – Analysen – Perspektiven. Frankfurt am Main: Campus Verlag, S. 63-112

DÜVELL, Franck (2006b): Europäische und Internationale Migration. Einführung in historische, soziologische und politische Analysen. In: Ulrike Liebert / Josef Falke (Hrsg.): Europäisierung. Beiträge zur transkulturellen Europadebatte. (Band 5). Hamburg: LIT Verlag Dr. W. Hopf.

DÜVELL, Franck (o.ZA): Ukraine – Europe`s Mexiko? In: Centre on Migration – Policy & Society (Hrsg.): Central and East European Migration. Research Resources Report 1/3: Country Profile. (http://www.compas.ox.ac.uk/fileadmin/files/pdfs/Non_WP_pdfs/Transit_Migration_in_Ukraine/Ukraine_Country%20Report_1of3.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

ENPI INFO CENTRE – Euro East (2009): EUBAM Press Pack. http://www.enpi-info.eu/maineast.php?id=30&id_type=3&lang_id=450 ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

ENPI INFO CENTRE (o.ZA): Project. EU Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine (EUBAM). (http://www.enpi-info.eu/maineast.php?id=188&id_type=10 ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUBAM (2005/2006): Annual Report. (http://www.eubam.org/files/Report_Engl_2005-2006.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUBAM (2007): Annual Report. (http://www.eubam.org/files/Report_2007_ENGL.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUBAM (2008/2009): Annual Report. (<http://www.eubam.org/files/EUBAM%20AR%202009%20EN.pdf> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUBAM (2010): Mandate. (http://www.eubam.org/en/about/what_we_do ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUBAM (2010): Publications. (http://www.eubam.org/en/knowledge/eubam_pubs?tag=1 ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUBAM (2010): Where we work. (http://www.eubam.org/en/about/where_we_work ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUBAM (o.ZA): Memorandum of Understanding between the European Commission, the Government of the Republic of Moldova and the Government of Ukraine on the European Commission Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine. (http://www.eubam.org/files/memorandum_of_understanding_en.pdf ; Letzter Zugriff: 11.3.2011)

EUFIS – Bank für Sozialwirtschaft (o.ZA): EU-Glossar. Dubliner Übereinkommen. (<http://www.eufis.de/eu-glossar.html?title=Dubliner%20DCbereinkommen> ; [Letzter Zugriff: 10.3.2011])

EURACTIV.DE – Das Portal für europäische Nachrichten, Hintergründe und Kommunikation (2010): Der Europäische Auswärtige Dienst (EAD). (<http://www.euractiv.de/sicherheit-und-verteidigung/linkdossier/der-europaeische-auswaertige-dienst-ead-000120> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUROPA - ZUSAMMENFASSUNGEN DER EU-GESETZGEBUNG (2010): Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA): Russland, Osteuropa, Südkaukasus und Zentralasien (http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17002_de.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUROPA – ZUSAMMENFASSUNGEN DER EU-GESETZGEBUNG (2007): Bildspeicherungssystem FADO. (http://europa.eu/legislation_summaries/other/133075_de.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUROPA – ZUSAMMENFASSUNGEN DER EU-GESETZGEBUNG (2007): Einheitliche Europäische Akte. (http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_singleact_de.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUROPA – ZUSAMMENFASSUNGEN DER EU-GESETZGEBUNG (2007): Programm MEDA (http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/r15006_de.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUROPA – ZUSAMMENFASSUNGEN DER EU-GESETZGEBUNG (2009): „Dublin-II-Verordnung“. (http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133153_de.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUROPA – ZUSAMMENFASSUNGEN DER EU-GESETZGEBUNG (2009): Das Haager Programm: 10 Prioritäten für die nächsten fünf Jahre. (http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/116002_de.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUROPA – ZUSAMMENFASSUNGEN DER EU-GESETZGEBUNG (2009): Der Schengen-Raum und die entsprechende Zusammenarbeit. (http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133020_de.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUROPA – ZUSAMMENFASSUNGEN DER EU-GESETZGEBUNG (2010): Kleiner Grenzverkehr an den Landaußengrenzen.

(http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114506_de.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUROPA – ZUSAMMENFASSUNGEN DER EU-GESETZGEBUNG (2010): Schengener Grenzkodex.

(http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114514_de.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUROPA – ZUSAMMENFASSUNGEN DER EU-GESETZGEBUNG (2010): VIS-Verordnung.

(http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114517_de.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUROPA PRESS RELEASES (2007): Further strengthening EU-Ukraine Bilateral Relations. Visa Facilitation and Readmission Agreements are signed today.

(http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/849&format=HTML&age ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN (2007): Die EU in der Welt. Die Außenpolitik der Europäischen Union. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaft.

EUROPÄISCHE KOMMISSION – Europäische Nachbarschaftspolitik (2010): EU/Ukraine Action Plan. (http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/ukraine_enp_ap_final_en.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUROPÄISCHE KOMMISSION – Europäische Nachbarschaftspolitik (2010): Revised EU-Ukraine Action Plan on Freedom, Security and Justice. Challenges and Strategic Aims. (http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/ukraine_enp_ap_jls-rev_en.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUROPÄISCHE KOMMISSION (1997): Agenda 2000, dem Europäischen Parlament vorgelegt von der Europäischen Kommission am 16. Juli 1997 in Straßburg, S. 113

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2009): Die Europäische Nachbarschaftspolitik. Die Politik: Was ist die Europäische Nachbarschaftspolitik. (http://ec.europa.eu/world/enp/policy_de.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2009): Die Europäische Nachbarschaftspolitik. Wie funktioniert die Europäische Nachbarschaftspolitik? (http://ec.europa.eu/world/enp/howitworks_de.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2009): Europäische Nachbarschaftspolitik. Europäische Nachbarschaftspolitik. Finanzierung. (http://ec.europa.eu/world/enp/funding_de.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2009): Europäische Nachbarschaftspolitik. Dokumente: Wer ist beteiligt? (http://ec.europa.eu/world/enp/partners/index_de.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUROPÄISCHE KOMMISSION (o.ZA): EuropeAid. Aeneas Programme. Programme for financial and technical Assistance to Third Countries in the Area of Migration and Asylum. Overview of Projects funded 2004-2006. (http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/documents/aeneas_2004_2006_overview_en.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUROPÄISCHE KOMMISSION (o.ZA.): Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument. Ukraine. Länderstrategiepapier 2007-2013. (http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_ukraine_de.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUROPÄISCHE UNION (1997): Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF (2008): Wirksamkeit der EU-Unterstützung für Belarus, Moldau und die Ukraine im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht. Sonderbericht, Nr. 9. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SRCA:2008:09:FIN:DE:PDF> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUROPÄISCHES PARLAMENT (1999): Tampere Europäischer Rat 15. und 16. Oktober 1999. Schlussfolgerungen des Rates. (http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUROPEAN BORDER ASSISTANCE MISSION to Moldova and Ukraine (EUBAM) (o.ZA): Backgrounder. (<http://www.eubam.org/files/EUBAM-BACKGROUNDER-EN.pdf> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUROPEAN COMMISSION – EuropeAid (o.ZA): Strategy Paper for the Thematic Programme of Cooperation with Third Countries in the Areas of Migration and Asylum 2007-2010. (<http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/documents/eidhr/strategy-paper2007-2010.pdf> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 3-49

EUROPEAN COMMISSION – EuropeAid (o.ZA): TACIS: Ukraine. TACIS Action Programme 2003. (http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-east/documents/annual_programmes/ukraine_2003_en.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUROPEAN COMMISSION – EuropeAid (o.ZA): TACIS: Ukraine. TACIS Action Programme 2004. (http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-east/documents/annual_programmes/ukraine_2004_en.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUROPEAN COMMISSION – EuropeAid (o.ZA): Thematic Programme for Cooperation with Third Countries in the Areas of Migration and Asylum. List projects contracted TP CfP 2007 2008 + Direct Awards. (http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/documents/list_projects_selected_tp_2007_2008_2009_%28cfp_2007_2008_+direct_awards%29_for_publication.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUROPEAN COMMISSION – EuropeAid (o.ZA): Ukraine. TACIS Action Programme 2002. (http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-east/documents/annual_programmes/ukraine_2002_en.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUROPEAN COMMISSION – EuropeAid Co-operation Office (o.ZA): Action Programme for Ukraine 2005. (http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-east/documents/annual_programmes/ukraine_2005_en.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUROPEAN COMMISSION – EuropeAid Co-operation Office (o.ZA): Action Programme for Ukraine 2006. (http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-east/documents/annual_programmes/ukraine_ap_2006_en.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUROPEAN COMMISSION – EuropeAid Development and Cooperation (2011): Cross-Border Cooperation within the European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI). (http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-cross-border/index_en.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUROPEAN COMMISSION – EuropeAid Development and Cooperation (2011): Plotting regional Approaches to Border and Migration Issues. (http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-east/migration-issues_en.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUROPEAN COMMISSION – EUROSTAT (2010): Migration and migrant population statistics. (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics#Non-national_population ; [Letzter Zugriff: 5.3.2011])

EUROPEAN COMMISSION – External Relations (o.ZA): LIST of the EU-Ukraine Association Agenda priorities for 2010. (http://eeas.europa.eu/ukraine/docs/2010_association_agenda_priorities_en.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUROPEAN COMMISSION – External Relations Directorate General (2005): Informations Note to the Council. Adoption of financing Decision for the Establishment of an EU Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine under the EC Rapid Reaction Mechanism for 4€ Million. (http://www.eubam.org/files/information_note_to_Council.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUROPEAN COMMISSION – External Relations Directorate General (2010): Vademecum on Financing in the Frame of the Eastern Partnership. (http://eeas.europa.eu/eastern/docs/eap_vademecum_en.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUROPEAN COMMISSION – Home Affairs (2010): External Relations. (http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/external/external_intro_en.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUROPEAN COMMISSION (2009): European Neighbourhood Policy. The policy. How does the European Neighbourhood Policy work? (http://ec.europa.eu/world/enp/howitworks_de.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUROPEAN COMMISSION (2010): Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Taking Stock of the European Neighbourhood Policy (ENP). Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2009. Progress Report Ukraine. Brüssel, 12.5.2010. (http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2010/sec10_518_en.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUROPEAN COMMISSION (2010): European Neighbourhood Policy. The Policy. What is the European Neighbourhood Policy? (http://ec.europa.eu/world/enp/policy_en.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUROPEAN COMMISSION (2010): Implementation of the Eastern Partnership. Report to the Meeting of Foreign Affairs Ministers, 13.December 2010. (http://eeas.europa.eu/eastern/docs/eap_meeting_foreign_affairs_131210_en.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUROPEAN COMMISSION (2011): Annual Programmes East. Ukraine (2006). Project Fiche – Border Management. (http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-east/documents/annual_programmes/ukraine_ap2006_02_pf_border_management_en.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUROPEAN COMMISSION (2011): EuropeAid Development and Cooperation. Beneficiaries of Grants and Contracts. (http://ec.europa.eu/europeaid/work/funding/beneficiaries_en.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUROPEAN COMMISSION (2011): EuropeAid Development and Cooperation. Development and Cooperation – EuropeAid and the EU Institutions. (http://ec.europa.eu/europeaid/who/partners/eu-institutions/index_en.htm ; Letzter Zugriff: 11.3.1011])

EUROPEAN COMMISSION (2011): EuropeAid Development and Cooperation. How we finance. (http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/index_en.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUROPEAN COMMISSION (2011): EuropeAid Development and Cooperation. How the Commission provides Budget Support. (http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/index_en.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUROPEAN COMMISSION (2011): EuropeAid Development and Cooperation. Programming. (http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/programming_en.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUROPEAN COMMISSION (2011): EuropeAid Development and Cooperation. Thematic Instruments and Programms. (http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/thematic_en.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUROPEAN COMMISSION (2011): European Neighbourhood Policy. European Neighbourhood Policy. Funding. (http://ec.europa.eu/world/enp/funding_en.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE (2001): Country Strategy Paper 2002-2006. National Indicative Programme 2002-2003. Ukraine. (http://eeas.europa.eu/ukraine/csp/02_06_en.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 1-27

EUROPEAN NEIGHBOURHOOD & PARTNERSHIP INSTRUMENT (2006): Cross Border Cooperation. Strategy Paper 2007-2013. Indicative Programme 2007-2010 Exekutive Summary. (http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-cross-border/documents/summary_of_straregy_paper_en.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUROPEAN NEIGHBOURHOOD & PARTNERSHIP INSTRUMENT (o.ZA): Cross Border Cooperation. Strategy Paper 2007-2013. Indicative Programme 2007-2010.
(http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_cross-border_cooperation_strategy_paper_en.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUROPEAN NEIGHBOURHOOD & PARTNERSHIP INSTRUMENT (o.ZA): Ukraine. National Indicative Programme. 2007-2010.
(http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_nip_ukraine_en.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUROPEAN NEIGHBOURHOOD AND PARTNERSHIP INSTRUMENT (o.ZA): Eastern Regional Programme. Strategy Paper 2007-2013.
(http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_eastern_rsp_en.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUROPEAN UNION – External Action (o.ZA): Eastern Partnership.
(http://eeas.europa.eu/eastern/index_en.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUROPEAN UNION – External Action (o.ZA): Migration and Asylum in External Relations.
http://eeas.europa.eu/migration/index_en.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUROPEAN UNION – External Action (o.ZA): What we do.
(http://eeas.europa.eu/what_we_do/index_en.htm ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUROPEAN UNION (2008): Cross-Border Cooperation Programme. Poland-Belarus-Ukraine 2007-2013 Final Version.
(http://www.ewt.gov.pl/English/Documents_EWT/Documents/ProgramOperacyjnyPL_BY_UA.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUROPOL (2008): Facilitated illegal Immigration in the European Union.
(http://www.europol.europa.eu/publications/Serious_Crime_Overviews/Facilitated_illegal_migration_2008.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

EUROPOL (2011): Frequently Asked Questions.
(<http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=faq> ; [Letzter Zugriff: 10.3.2011])

FASSMANN, Heinz (2007): Europäische Migration im 19. und 20. Jahrhundert. In: Albert Kraler / Karl Husa / Veronika Bilger / Irene Stacher (Hrsg.): Migrationen. Globale Entwicklungen seit 1850. Wien: Mandelbaum, S. 32-53

FERRERO-WALDNER, Benita (2005): Memorandum to the Commission.
(http://www.eubam.org/files/COM_decision_RRM_BAM_C20054231_of_28_Oct_2005.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 1-12

FILZMEIER, Peter / Gewessler, Leonore / Höll, Otmar / Mangott, Gerhard (2006): Internationale Politik. Eine Einführung. Wien: Facultas.

FISCHER, Klemens (2008): Europas Außen- und Sicherheitspolitik nach Lissabon. In: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik – ZFAS (Hrsg.): Analysen, Nr. 1.
(http://ausenpolitik.net/themen/eu/gasp/europas_aussen-und_sicherheitspolitik_nach_lissabon ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 57-67

- FISCHER**, Sabine (2007): Die Ukraine und Russland – Scheidung auf Raten. In: Ukraine-Analysen. Nr. 30, 13.11.2007. (<http://www.laender-analysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen30.pdf> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 2-5
- FISCHER-LESCANO**, Andreas / Tohidipur, Timo (2007): Europäisches Grenzkontrollregime. Rechtsrahmen der europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX. In: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Nr. 4. (http://www.zaoerv.de/67_2007/67_2007_4_b_1219_1276.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])
- FRONTEX** (o.ZA): Examples of accomplished Operations. Five Borders 2007. (http://www.frontex.europa.eu/examples_of_accomplished_operati/art57.html ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])
- FRONTEX** (o.ZA): Examples of accomplished Operations. Five Borders 2008. (http://www.frontex.europa.eu/examples_of_accomplished_operati/art81.html ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])
- FRONTEX** (o.ZA): Examples of accomplished Operations. Jupiter 2009. (http://www.frontex.europa.eu/examples_of_accomplished_operati/art102.html ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])
- FRONTEX** (o.ZA): External Relations (http://www.frontex.europa.eu/external_relations ; Letzter Zugriff: 11.3.2011])
- FRONTEX** (o.ZA): Legal Basis. (http://www.frontex.europa.eu/legal_basis ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])
- FRONTEX** (o.ZA): Origin. (http://www.frontex.europa.eu/origin_and_tasks/origin ; [Letzter Zugriff: 10.3.2011])
- FRONTEX** (o.ZA): Tasks. (http://www.frontex.europa.eu/origin_and_tasks/tasks ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])
- GÄRTNER**, Heinz (2007): Internationale Sicherheit – Definitionen von A-Z. Baden-Baden: Nomos.
- GAWRICH**, Andrea (2006): Orange Träume von Europa – die EU und die Ukraine. In: Martin Koopmann / Christian Lequesne (Hrsg.): Partner oder Beitrittskandidaten? Die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union auf dem Prüfstand. Baden-Baden: Nomos, S. 49-62
- GEDDES**, Andrew (2002): The EU Migration Regime`s Effects on European Welfare States. In: Sandra Lavenex / Emek Ucarer (Hrsg.): Migration and the Externalities of European Integration. Lanham: Lexington Books, S. 195-207
- GEDDES**, Andrew (2003): The Politics of Migration and Immigration in Europe. London/Thousand Oaks/New Delhi: SAGE Publications.
- GEIGER**, Martin (2007): Internationale Regierungsorganisationen und die Steuerung von Migration. Die Ukraine im Vorfeld der Europäischen Union. In: Jochen Oltmer (Hrsg.): Migration, Staat und Politik. IMIS-Beiträge, Heft 32. Osnabrück. (<http://www.imis.uni-osnabrueck.de/pdf/files/imis32.pdf> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 61-88.

GUICCI, Ricardo / Kirchner, Robert (2010): Wirtschaftlicher Ausblick für 2010: Langsame Erholung zu erwarten. In: Ukraine-Analysen. Nr. 69, 23.2.2010. (<http://www.laenderanalysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen69.pdf> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 2-3

GUIRAUDON, Virginie (2001): De-Nationalizing Control. Analyzing State Responses to Constraints on Migration Control. In: Virginie Guiraudon / Christian Joppke (Hrsg.): Controlling a new Migration World. London/New York: Routledge, S. 31-64

HALFMANN, Jost (2002): Der moderne Nationalstaat als Lösung und Problem der Inklusion in das politische System. In: Rainer Schmalz-Bruns / Kai-Uwe Hellmann (Hrsg.): Theorie der Politik. Niklas Luhmanns politische Soziologie. Frankfurt: Suhrkamp, S. 261-286

HAMBURGISCHES WELTWIRTSCHAFTSINSTITUT (2008): Irreguläre Migration in Europa – Zweifel an der Wirksamkeit der Bekämpfungsstrategien. In: Fokus Migration, Nr. 9. (http://focus-migration.hwwi.de/typo3_upload/groups/3/focus_Migration_Publikationen/Kurzdosiers/KD09-Irregulaere-Migration.pdf ; [Letzter Zugriff: 10.3.2011])

HERM, Anne (2008): Recent migration trends: citizens EU-27 Member States become ever more mobile while EU remains attractive to non-EU citizens. In: European Commission - Eurostat (Hrsg.): Statistics in focus, Nr. 98. (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-08-098/EN/KS-SF-08-098-EN.PDF ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

HESS, Sabine / Karakayali, Serhat (2007): New Governance oder die Kunst des Regierens. In: Transit Migration Forschungsgruppe (Hrsg.): Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas. Bielefeld: transcript, S. 39-56

HESS, Sabine / Tsianos, Viassilis (2007): Europeanizing Transnationalism! Provincializing Europe! - Konturen eines neuen Grenzregimes. In: Transit Migration Forschungsgruppe (Hrsg.): Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration in Europa. Bielefeld: transcript, S. 23-38

HOFMANN, Martin (2007): Regulierte Migration, Expansion und Modernisierung – Migrationsgeschichte der CIS-Region. In: Albert Kraler / Karl Husa / Veronika Bilger / Irene Stacher (Hrsg.): Migrationen. Globale Entwicklungen seit 1850. Wien: Mandelbaum, S. 101-120

HOME PAGE BUNDES MINISTERIUM DES INNERN (2011): Abkommen zur Erleichterung der Rückkehr ausreisepflichtiger Ausländer. (<http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/151414/publicationFile/55574/RueckkehrFluechtlinge.pdf> ; [Letzter Zugriff: 11. 3. 2011])

HRISOSKULOV, Hristofor K. (2010): Neue Nachbarn – Neue Herausforderungen für die Europäische Union. Dissertation. Westfälische Wilhelms-Universität zu Münster.

HUYSMANS, Jeff (1995): Migrants as a Security Problem. Dangers of `Securitizing` societal Issues. In: Robert Miles / Dietrich Tränhardt (Hrsg.): Migration and European Integration. London: Fairleigh Dickinson University Press, S. 53-72

INFORMATIONSPLETTFORM HUMANRIGHTS.CH (2010): Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (1948). Artikel 13 – Freizügigkeit und Auswanderungsfreiheit. (http://www.humanrights.ch/home/front_content.php?client=1&lang=1&idcat=7&idart=514&m=&s=&zur=7 ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

IOM (2003): World Migration Report 2003. Managing Migration. Challenges and Responses for People on the Move. Geneva: IOM.

IOM (2009): Ukraine. (<http://www.iom.int/jahia/Jahia/ukraine> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

IOM (o.ZA): About IOM. (<http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-iom/lang/en> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

IOM (o.ZA): Governments. (<http://www.iom.int/jahia/Jahia/partnerships/governments/lang/en> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

IOM (o.ZA): Mission. (<http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-iom/mission/lang/en> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

IOM (o.ZA): The Cross-Border Cooperation/Söderköping Process. (http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/rcps/rcp_bkk/pres_soderkopung.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

IVAKHNYUK, Irina (2006): Migration in the CIS Region. Common Problems and Benefits. In: United Nations Secretariat. Department of Economic and Social Affairs (Hrsg.): International Symposium on International Migration und Development. (http://www.un.org/esa/population/migration/turin/Symposium_Turin_files/P10_SYMP_Ivakhnyuk.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

JOINT EVALUATION REPORT. EU-Ukraine Action Plan. Brüssel/Kiew, März 2008. (http://eeas.europa.eu/ukraine/docs/ukraine_eu_joint_evaluation_2008_en.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

JUCHNO, Piotr (2009): 75 thousand asylum seekers granted protection status in the EU in 2008. In: European Commission - **Eurostat** (Hrsg.): Statistics in focus, Nr. 92. (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-09-092/EN/KS-SF-09-092-EN.PDF ; [Letzter Zugriff: 5. 3. 2011])

KIETZ, Daniela / von Ondarza, Nicolai (2010): Willkommen in der Lissabonner Wirklichkeit. In einer konfliktgeladenen Umbruchphase deuten sich weitreichende Machtverschiebungen in den EU-Ratsstrukturen an. In: Stiftung Wissenschaft und Politik – Deutsches Institut für internationale Politik und Sicherheit (Hrsg.): SWP-Aktuell, Nr. 29. (http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2010A29_ktz_orz_ks.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

KNELANGEN, Wilhelm (2007): Nachbarn in Sicherheit, Freiheit und Recht? Inneres und Justiz. Ambivalenzen der ENP. In: Osteuropa, Heft 57, Nr. 2-3/2007, S. 257-272

KÖHNE, Anja (o.ZA): Die Außen- und Sicherheitspolitik der EU. Globaler Vorreiter eines erweiterten Sicherheitsbegriffs? In: Worldwatch Institute (Hrsg.): Zur Lage der Welt 2005. Globale Sicherheit neu denken. O.OA: Westfälisches Dampfboot, S. 22-48

KOKHAN, Hanyla (2007): Die neue Visaregelung zwischen der Ukraine und der EU. In: Ukraine-Analysen. Nr. 32, 11.12.2007. (<http://www.laenderanalysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen32.pdf> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 2-3

KOM (2002) 703 endgültig: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Einbeziehung von Migrationsbelangen in die Beziehungen der Europäischen Union zu Drittländern. Brüssel, 3.12.2002. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0703:FIN:DE:PDF> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

KOM (2003) 104 endgültig: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Größeres Europa - Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn. Brüssel, 11.3.2003. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0104:FIN:DE:PDF> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

KOM (2004) 373 endgültig: Mitteilung der Kommission. Europäische Nachbarschaftspolitik. Strategiepapier. Brüssel, 12.5.2004. (http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_de.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

KOM (2005) 491 endgültig: Mitteilung der Kommission. Eine Strategie für die Aussendimension des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Brüssel, 12.10.2005. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0491:FIN:DE:PDF> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

KOM (2005) 669 endgültig: Mitteilung der Kommission. Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung. Brüssel, 21.12.2005. (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005_0669de01.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

KOM (2006) 26 endgültig: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Thematisches Programm für die Zusammenarbeit mit Drittländern in den Bereichen Migration und Asyl. Brüssel, 25.1.2006. (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2006/com2006_0026de01.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

KOM (2007) 248 endgültig: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten. Brüssel, 16.5.2007. (http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/2_EU/3_EU-Migration/C.01_Migrationspolitik/C.1.10.com2007_0248-de.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

KOM (2007) 774 endgültig: Mitteilung der Kommission. Für eine starke Europäische Nachbarschaftspolitik. Brüssel, 5. 12. 2007. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0774:FIN:DE:PDF> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

KOM (2008) 611 endgültig: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Konsolidierung des Gesamtansatzes zur Migrationsfrage. Für mehr Koordinierung, Kohärenz und Synergie. Brüssel, 8. 10. 2008.

(http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM_PDF_COM_2008_0611_F_DE_COMMUNICATION.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

KOM (2011) 76 endgültig: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Evaluierung der EU-Rückübernahmeabkommen. Brüssel, 23. 2. 2011.

(http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/COMM_PDF_COM_2011_0076_F_DE_COMMUNICATION.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

KOOPMANN, Martin (2006): Die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union. Herausforderungen und Probleme eines anspruchsvollen Politikkonzepts. In: Martin Koopmann / Christian Lequesne (Hrsg.): Partner oder Beitrittskandidaten? Die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union auf dem Prüfstand. Baden-Baden: Nomos, S. 17-32

KOPP, Karl (2010): Pro Asyl zur Entwicklung in Griechenland. Asylsystem kollabiert und die europäischen Reaktionen. In: Pro Asyl. Veröffentlicht im Oktober 2010.

(<http://www.proasyl.de/de/home/situation-von-fluechtligen-in-griechenland> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

KRALER, Albert (2007): Zur Einführung. Migration und Globalgeschichte. In: Albert Kraler / Karl Husa / Veronika Bilger / Irene Stacher (Hrsg.): Migrationen. Globale Entwicklungen seit 1850. Wien: Mandelbaum, S. 10-31

KRAVCHENKO, Vladimir (2007): Ukraine-EU Visa-Regime. Doesn't want Europe too much? In: Zerkalo Nedeli. Veröffentlicht am 22.-27. September.

(<http://www.mw.ua/1000/1550/60557> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

KRÖKEL, Ulrich (2011): Mission Abschiebung. In: Die Zeit Online. Veröffentlicht am 28.2.2011. (<http://www.zeit.de/politik/ausland/2011-02/frontex-fluechtinge-libyen> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

LANE, David (2006): Perspektiven der ukrainischen Beziehungen mit der EU: Freihandel statt Mitgliedschaft. In: Ukraine-Analysen. Nr. 15, 24.1.2006. (<http://www.laenderanalysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen15.pdf> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 2-5

LAVENEX, Sandra (1999): Extending EU asylum and immigration policies to Central and Eastern Europe. Budapest/New York: Central European University Press.

LAVENEX, Sandra (2005): Politics of Exclusion and Inclusion in the Wider Europe. In: Joan de Bardeleben (Hrsg.): Soft or Hard Borders? Managing the Divide in an Enlarged Europe. Aldershot: Ashgate, S. 123-144

LEHNERS, Jean-Paul (2007): Geleitwort. In: Albert Kraler / Karl Husa / Veronika Bilger / Irene Stacher (Hrsg.): Migrationen. Globale Entwicklungen seit 1850. Wien: Mandelbaum, S. 7-9

- LEONCIKAS**, Tadas / Zibas, Karolis (2009): Migration Trends 2006-2008. Söderköping Process Countries. In: Europäische Kommission (Hrsg.): Migration Trends 2006-2008. Söderköping Process Countries. (<http://soderkoping.org.ua/files/pages/70/1.pdf> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])
- LEUTHARDT**, Beat (2006): Von Menschenfreunden zu dezenten Despoten. 30 Jahre europäische Fremdenpolitik. In: Sylvia Hahn / Andrea Komlosy / Ilse Reiter (Hrsg.): Ausweisung – Abschiebung - Vertreibung in Europa. 16.-20. Jahrhundert. Innsbruck/Wien/Bozen: Studien Verlag, S. 241-265
- LIEB**, Julia / Maurer, Andreas (2009): Der Vertrag von Lissabon. Kurzkomentar. In: Stiftung Wissenschaft und Politik (Hrsg.): Diskussionspapier. (3. Aktualisierte und erweiterte Auflage). Berlin. (http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/Vertrag_Lissabon_Kurzkomentar_3rd_edition_090421_KS.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])
- LYNCH**, Dov (2003): The new Eastern Dimension of the enlarged EU. In: Chaillot Papers – Institute for Security Studies (Hrsg.): Partners and Neighbours. A CFSP for a wider Europe. Paris, Nr. 64, S. 34-59
- LYNCH**, Dov (2006): Die Europäische Nachbarschaftspolitik und die GASP. Ergänzung, Kohärenz, Duplizierung? In: Martin Koopmann / Christian Lequesne (Hrsg.): Partner oder Beitrittskandidaten? Die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union auf dem Prüfstand. Baden-Baden: Nomos, S. 145-160 (Dieser Text wurde im Buch vom Französischen ins Englische übersetzt. Übersetzung: Morel, Lena)Übersetzt aus dem Französischen von Morel, Lena)
- MALEK**, Martin (2009): The „Western Dimension“ of the Foreign and Security Policy of Ukraine since 2005 with special Consideration of the „Russian Factor“. In: Juliane, Besters-Dilger (2009): Ukraine on its Way to Europe. Interim Results of the Orange Revolution. Frankfurt am Main: Peter Lang, S. 233-252
- MALYNOVSKA**, Olena (2006): Country Profiles. Caught Between East and West, Ukraine Struggles with its Migration Policy. In: Migration Information Source (Hrsg.). (<http://www.migrationinformation.org/USFocus/display.cfm?ID=365> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])
- MANSOOR**, Ali / Quillin, Bryce (2007): Migration and Remittances. Eastern Europe and the Former Soviet Union. In: World Bank (Hrsg.): Migration and Remittances. Eastern Europe and the Former Soviet Union. Washington. (http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/257896-1167856389505/Migration_FullReport.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])
- MASSEY**, S. Douglas (2000): Einwanderungspolitik für ein neues Jahrhundert. In: Karl Husa / Christoph Parnreiter / Irene Stacher (Hrsg.): Internationale Migration. Die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts. Frankfurt am Main: Brandes und Apsel, S. 53-76
- MAURER**, Andreas / Parkes, Roderick (2006): A Diagnosis of Policy Prescription in EU Asylum Policy. In: IMIS-Beiträge (Hrsg.): Migration, Staat und Politik, Heft 32. (<http://www.imis.uni-osnabrueck.de/pdf/files/imis32.pdf> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 89-113

MAYER, Thomas (2011): Rom startet Abschiebungen nach Tunesien. In: Der Standard. Veröffentlicht am 12.4.2011.

MEYERS, Reinhard (2004): Internationale Beziehungen/Internationale Politik. In: Dieter Nohlen / Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien Methoden Begriffe. (2. Auflage). (Band 1). München: Verlag C.H.Beck, S. 383

MOLODIKOVA, Irina (2008): Patterns of East West Migration in the Context of European Migration Systems. Possibilities and Limits of Migration Control. In: Demografia (Hrsg.): Heft 51, Nr. 5 (English Edition), S. 5-35.
(http://www.demografia.hu/letoltes/kiadvanyok/Dem_angol/2008/Molodikova.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

MÜLLER-GRAF, Peter Christian / Kainer, Friedeman (2008): Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik. In: Werner Weidenfeld / Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2007. Baden-Baden: Nomos, S. 113-120

MUNDER, Florian (2007): Chronik. Neue Visaregelung und Rückführungsabkommen. . In: Ukraine-Analysen. Nr. 32, 11.12.2007. (<http://www.laenderanalysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen32.pdf> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 4-5

MÜNZ, Rainer (2000): Migration im Europa des 19. und 20. Jahrhunderts. In: Karl Husa / Christoph Parnreiter / Irene Stacher (Hrsg.): Internationale Migration. Die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts. Frankfurt am Main: Brandes und Apsel, S. 177-190

NUSCHELER, Franz (2004): Internationale Migration. Flucht und Asyl. (2. Auflage). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

NUßBERGER, Angelika (2010): Die Ukraine – ein streitbarer Rechtsstaat. In: Ukraine-Analysen. Nr. 76, 8.6.2010. (<http://www.laenderanalysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen76.pdf> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 2-4

O.A (2006): Dort ansetzen, woher die Flüchtlinge kommen. In: Salzburger Nachrichten. Veröffentlicht am 11.Jänner 2006.
(<http://www.salzburg.com/sn/06/01/11/artikel/1923646.html> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

O.A (2010): EU-Asylreform. Konservative stemmen sich gegen gemeinsames Asylsystem. In: Online Focus. Veröffentlicht am 2. Dezember 2010. (http://www.focus.de/politik/weiteremeldungen/eu-asylreform-konservative-stemmen-sich-gegen-gemeinsames-asylsystem_aid_578032.html ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

OFFICIAL JOURNAL OF THE EUROPEAN UNION – European Parliament – Council – Commission (2006/C 46/01): The European Consensus on Development. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:046:0001:0019:EN:PDF> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

ÖSTERREICHISCHES BUNDESMINISTERIUM FÜR EUROPÄISCHE UND INTERNATIONALE ANGELEGENHEITEN (o.ZA): Der EU-Reformvertrag. Warum braucht Europa einen „Reformvertrag“? (<http://www.bmeia.gv.at/aussenministerium/aussenpolitik/eu-reformvertrag.html> ; [Letzter Zugriff: 10.3.2011])

ÖSTERREICHISCHES BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN (2011): Vertrag von Amsterdam. (https://www.bmf.gv.at/WipoEUInt/EntwicklungderEurop_517/VertragvonAmsterdam/_start.htm ; [Letzter Zugriff: 10.3.2011])

PARNREITER, Christof (2000): Theorien und Forschungsansätze zu Migration. In: Karl Husa / Christoph Parnreiter / Irene Stacher (Hrsg.): Internationale Migration. Die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts. Frankfurt am Main: Brandes und Apsel, S. 25-53

PARUSEL, Bernd (2010): Abschottungs- und Anwerbungsstrategien. EU-Institutionen und Arbeitsmigration. Universität Osnabrück: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

PIEHL, Ernst (2005): Die Ukraine. In: Ernst Piehl / Peter W. Schulze / Heinz Timmermann (Hrsg.): Die offene Flanke der Europäischen Union. Russische Föderation, Belarus, Ukraine und Moldau. Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag, S. 331-458

POP, Adrian (2008): European Union Initiatives in Tackling Migration and Organized Crime at its new Eastern Borders. In: Romanian Journal of European Affairs, Heft 8, Nr. 1. (http://www.ier.ro/documente/rjea_vol8_no1/RJEA_Vol8_No1_European_Union_Initiatives_in_Tackling_Migration_and_Organized_Crime_at_its_New_Eastern_Border.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 45-59

RAUSCH, Ulrike (2004): Sicherheit. In: Dieter Nohlen / Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien Methoden Begriffe. (2. Auflage). (Band 2). München: Verlag C.H.Beck, S. 852-853

RIEGER, Günter (2004a): Migration. In: Dieter Nohlen / Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien Methoden Begriffe. (2. Auflage). (Band 1). München: Verlag C.H.Beck, S. 548

RIEGER, Günter (2004b): Staatsbürgerschaft. In: Dieter Nohlen / Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien Methoden Begriffe. (2. Auflage). (Band 2). München: Verlag C.H.Beck, S. 912

RIESCHER, Gisela (2004): Nation. In: Dieter Nohlen / Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien Methoden Begriffe. (2. Auflage). (Band 2). München: Verlag C.H.Beck, S. 570-571

ROTH, Claudia / Holzberger, Mark (2000): Europäischer Flüchtlingsschutz nach dem EU-Sondergipfel in Tampere. In: Kurswechsel. Zeitschrift für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen, Heft 1, S. 65-76 (<http://www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/pdf/roth-holzberger.pdf> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

SCHNEIDER, Eberhard (2006): Die Ukraine und die Europäische Union. In: Ukraine-Analysen. Nr. 6, 25.4.2006. (<http://www.laenderanalysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen06.pdf> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 2-4

SCHULTZE, Rainer Olaf (2004a): Governance. In: Dieter Nohlen / Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien Methoden Begriffe. (2. Auflage). (Band 1). München: Verlag C.H.Beck, S. 305

SCHULTZE, Rainer-Olaf (2004b): Staat. In: Dieter Nohlen / Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien Methoden Begriffe. (2. Auflage). (Band 2). München: Verlag C.H.Beck, S. 909-910

SCHWENKEN, Helen (2006): Rechtlos, aber nicht ohne Stimme. Politische Mobilisierungen um irreguläre Migration in die Europäische Union. Bielefeld: transcript.

SEDIVY, Jiri (2006): The new Member States. Bridges between the former Member States and the Eastern Neighbourhood. In: Martin Koopmann / Christian Lequesne (Hrsg.): Partner oder Beitrittskandidaten? Die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union auf dem Prüfstand. Baden-Baden: Nomos, S. 33-48

SEILS, Christoph (2007): Macht Europa das Tor auf? In: Die Zeit Online. Veröffentlicht am 14.9.2007. (<http://www.zeit.de/online/2007/38/europa-blue-card-einwanderung?page=1> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

SEVILLA EUROPEAN COUNCIL (2002): Presidency Conclusions. Brüssel, 24. Oktober 2002. (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/72638.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

SIAR, Sheila (2008): Migration in Ukraine. A Country Profile 2008. In: IOM (Hrsg.): Migration in Ukraine. A Country Profile 2008, Genf. (http://publications.iom.int/bookstore/free/Ukraine_Profile2008.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

SIMON, Gerhard (2009a): After the Orange Revolution. The Rocky Road to Democracy. In: Ukraine on its Way to Europe. Interim Results of the Orange Revolution. Frankfurt am Main: Peter Lang, S. 13-26

SIMON, Gerhard (2009b): Ist die Demokratie in der Ukraine auf dem Rückzug? In: Ukraine-Analysen. Nr. 54, 24.3.2009. (<http://www.laender-analysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen54.pdf> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 5-8

SIX, Clemens (2007): Entwicklung als Risikominimierung? Sicherheitsdiskurse in der Europäischen Entwicklungspolitik. In: Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung (Hrsg.): Working Paper, Nr. 19. (http://www.oefse.at/Downloads/publikationen/Entwicklung_als_Risikominimierung_Sicherheitsdiskurse_in_der_Europ_Epol.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

SÖDERKÖPING PROCESS (2011): Ukraine Ratifies EU-Ukraine Readmission and Visa-Facilitation Agreement. (<http://soderkoping.org.ua/page16843.html> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

SÖDERKÖPING PROCESS (2011): Ukraine signs an Agreement with FRONTEX. (<http://soderkoping.org.ua/page14724.html> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

SOLANA, Javier (2003): Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäischer Rat. Thessaloniki, 20.6.2003. (<http://www.eurodefense.de/pdf/Solana-EU-Strategie.pdf> ; [Letzter Zugriff: 10.3.2011])

STACHER, Irene / Demel, Katharina (2000): Migration aus dem Maghreb nach Europa – neue Formen, neue Zielländer. In: Karl Husa / Christoph Parnreiter / Irene Stacher (Hrsg.): Internationale Migration. Die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts. Frankfurt am Main: Brandes und Apsel, S. 229-246

STEWART, Susan (2009): NGO Development in Ukraine since the Orange Revolution. In: Juliane Besters-Dilger (2009): Ukraine on its Way to Europe. Interim Results of the Orange Revolution. Frankfurt am Main: Peter Lang, S. 177-194

SÜSSMUTH, Rita (2006): Migration und Integration zählen weltweit zu den politischen und gesellschaftlichen Schlüsselfragen. In: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hrsg.): Bericht der Weltkommission für internationale Migration. Migration in einer interdependenten Welt. Neue Handlungsprinzipien. Berlin, (Deutsche Ausgabe – Übersetzt aus dem Englischen vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge). (<http://www.gcim.org/mm/File/German%20report.pdf> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. VII-VIII

THE WORLD BANK: Data. Ukraine. (<http://data.worldbank.org/country/ukraine> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

TOMEI, Veronika (2001): Europäisierung nationaler Migrationspolitik. Eine Studie zur Veränderung von Regieren in Europa. Stuttgart: Lucius & Lucius.

TRÄNHARDT, Dietrich (2009): The Future of International Migration to OECD Countries. Regional Note Russia and South East Europe. In: OECD (Hrsg.): The Future of International Migration. (<http://www.oecd.org/dataoecd/3/60/43484332.pdf> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (Deutschland e.V.) (2009): Corruptions Perceptions Index 2009. (<http://www.transparency.de/Tabellarisches-Ranking.1526.0.html> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

TRAUNER, Florian (2011): The Internal-External Security Nexus. More Coherence under Lisbon? In: European Union Institute for Security Studies (Hrsg.): Occasional Paper, Nr. 89. (http://www.iss.europa.eu/uploads/media/op89_The_internal-external_security_nexus.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

TROENDLE, Stefan (2011): Italien ruft humanitären Notstand aus. In: tagesschau.de. Veröffentlicht am 13.2.2011. (<http://www.tagesschau.de/ausland/lampedusa200.html> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

UEHLING, Greta (2004): Unwanted migration. Combating and unwittingly creating irregular migration in Ukraine. In: UNHCR (Hrsg.): New Issues on Refugee Research. Working Paper Nr. 109. (<http://www.unhcr.org/416b98dc6.html> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

UNHCR (2005): Anmerkungen von UNHCR zur Mitteilung der Europäischen Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über Regionale Schutzprogramme [KOM(2005) 388 endgültig, 1. September 2005]. (http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/2_EU/2_EU-Asyl/B.09_Staerkung_der_Schutzkapazitaeten/B.9.04.UNHCR-EU-RPPs.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

- UNHCR** (2006): Festung Europa. Die Mauer wird höher. (<http://www.unhcr.at/aktuell/einzelansicht/browse/27/article/5/festung-europa-die-mauer-wird-hoher.html> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])
- UNHCR** (2009): 2008 Global Trends. Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons. (http://www.unhcr.at/uploads/media/2008_Global_Trends.pdf ; [Letzter Zugriff: 5.3.2011])
- UNHCR** (2009): Sogeannter „sicherer Drittstaat“. (<http://www.unhcr.at/aktuell/factsheets/sogeannter-sicherer-drittstaat.html> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])
- UNHCR** (2010): Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2009. Statistical Overview of Asylum Applications lodged in Europe and selected non-European Countries. In: UNHCR – Statistics. (<http://www.unhcr.org/4ba7341a9.html> ; [Letzter Zugriff: 5.3.2011])
- UNHCR** (2011): Ukraine. 2011 Regional Operations Profile. Eastern Europe – Working Environment. (<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e48d4d6> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])
- VAN SELM**, Joanne (2005): Where migration policy is made. Starting to expose the Labyrinth of National Institutional Settings for Migration Policy Making and Implementation. In: Global Commission on International Migration (Hrsg.): Global Migration Perspectives. Geneva, Nr. 37. (<http://www.gcim.org/attachements/GMP%20No%2037.pdf> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])
- VOBRUBA**, Georg (2007): Expansion ohne Erweiterung. Die EU-Nachbarschaftspolitik in der Dynamik Europas. (<http://www.eurozine.com/pdf/2007-02-28-vobruba-de.pdf> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])
- WALLACE**, Claire / Vincent, Kathryn (2007): Recent Migration from the New European Borderlands. In: Review of Sociology, Nr. 13, Budapest. (<http://www.abdn.ac.uk/socsci/research/nec/projects/papers/wallace-vincent.pdf> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]).
- WASCHKUHN**, Arno (2004): Funktion/Funktionalismus. In: Dieter Nohlen / Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien Methoden Begriffe. (2. Auflage). (Band 1). München: Verlag C.H.Beck, S. 258-259
- WEINER**, Myron (1995): The Global Migration Crisis. Challenge to States and to Human Rights. New York: Harper Collins College Publishers.
- WETZEL**, Anne (2009): Abschluss des Assoziierungsabkommens mit der EU und Umsetzung der Assoziierungsagenda. In: Ukraine-Analysen. Nr. 66, 8.12.2009. (<http://www.laenderanalysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen66.pdf> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 12-13
- SHUMYLO**, Olha (2006): Ukraine`s Policy to control Illegal Migration. In: International Centre for Policy Studies Hrsg.). (http://www.icps.com.ua/files/articles/43/53/Migration_Policy_ENG.pdf ; [Letzter (Zugriff: 11.3.2011]) (Dieser Text wurde ins Englische übersetzt von L.A. Wolanskyj)
- WÜST**, Andreas (2004): Migrationsforschung. In: Dieter Nohlen / Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien Methoden Begriffe. (2. Auflage). (Band 1). München: Verlag C.H.Beck, S. 548-550

ZACH, Melanie / Bonk, Claudia / Kerl, Stefan (2006): EU-Entwicklungszusammenarbeit verstehen. Die EZA der Europäischen Gemeinschaft. Institutionen – Strukturen – Prozesse. In: Österreichische EU-Plattform entwicklungspolitischer Nichtregierungsorganisationen (Hrsg.): EU-Entwicklungszusammenarbeit verstehen. Die EZA der Europäischen Gemeinschaft. Institutionen – Strukturen – Prozesse, Wien.
(http://www.eduhi.at/dl/eu_eza_verstehen.pdf ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011])

ZALEWSKI, Piotr (2006): The Schengen Agreement and the new Eastern Frontier of the European Union. In: Martin Koopmann / Christian Lequesne (Hrsg.): Partner oder Beitrittskandidaten? Die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union auf dem Prüfstand. Baden-Baden: Nomos, S. 63-84

ZANGL, Bernhard (2004): Interdependenz. In: Dieter Nohlen / Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien Methoden Begriffe. (2. Auflage). (Band 1). München: Verlag C.H.Beck, S. 372-373

ZIMMER, Kerstin (2007): Arbeitsmigration und demographische Krise. In: Ukraine-Analysen. Nr. 20, 27.2.2007. (<http://www.laender-analysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen20.pdf> ; [Letzter Zugriff: 11.3.2011]), S. 2-4

ZIMMER, Kerstin (2009): The Role of Ukraine within the European Migration System. In: Juliane Besters-Dilger (2009): Ukraine on its Way to Europe. Interim Results of the Orange Revolution. Frankfurt am Main: Peter Lang, S. 159-176

9. Anhang

9.1. Grafik: Internationale Beziehungen / Internationale Politik

Großtheorie	Akteur	Milieu	Strukturprinzip
Realismus	Nationalstaat	Staatenwelt als internationaler anarchischer Naturzustand	Vertikale Segmentierung, unlimitiertes Nullsummenspiel um Macht, Einfluß, Ressourcen
Englische Schule		Staatenwelt als rechtlich verfaßte internationale Staatengesellschaft	Vertikale Segmentierung, durch Norm und Übereinkunft geregeltes Nullsummenspiel
Idealismus	Individuum	Weltgesellschaft als internationale Gesellschaft der Individuen	Universalistische Verfassung
Interdependenz-orientierter Globalismus	Individuelle oder gesellschaftliche Akteure	Transnationale Gesellschaft	Funktionale grenzübergreifende Vernetzung
Imperialismustheorien	Individuelle oder gesellschaftliche Akteure, die Klasseninteressen vertreten	Internationale Klassengesellschaft	Gesellschaftlich: horizontale grenzübergreifende Schichtung; (macht-) politisch: vertikale Segmentierung der imperialistischen Konkurrenten
Dependenzorientierter Globalismus: Dependenztheorien und Theorien des kapitalistischen Weltsystems	Gesellschaftliche und nationalstaatliche Akteure, die Klasseninteressen vertreten	Kapitalistisches Weltsystem als Schichtungssystem von Metropolen und Peripherien	Horizontale Schichtung nationaler Akteure im Weltsystem; strukturelle Abhängigkeit der Peripherien von den Metropolen; strukturelle Heterogenität der Peripherien

Quelle: Meyers, Reinhard (2004): Internationale Beziehungen/Internationale Politik. In: Dieter Nohlen / Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien Methoden Begriffe. (2. Auflage). (Band 1). München: Verlag C.H.Beck, S. 383

9.2. Abstract Deutsch

Ziel der vorliegenden Arbeit war es, die Rolle der EU als externe migrationspolitische Akteurin am Beispiel der Europäischen Nachbarschaftspolitik mit der Ukraine darzustellen. Aufbauend auf der Tatsache, dass der Bereich der Migrationspolitik im Laufe des EU-Integrationsprozesses zu einem Kernbestandteil gegenwärtiger EU-Politik geworden ist, Migration aus Nicht-EU-Ländern in Anbetracht des `erweiterten Sicherheitsbegriffs` eher als (Sicherheits-) Risiko, denn als Chance begriffen wird und die effektive Steuerung und Kontrolle internationaler Migrationsbewegungen aus Sicht der EU zur entscheidenden Determinante dafür wird, einen `Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts` zu schaffen, verdeutlicht die vorliegende Arbeit, dass spezifische migrationspolitische Interessen der EU zu einem wesentlichen Bestandteil externer Beziehungen werden.

In der Vorgehensweise wurden die zentralen migrationspolitischen Charaktermerkmale und die migrationsspezifischen Interessen der EU am Beispiel der Ukraine als unmittelbarem Nachbar- und gleichzeitig wichtigem Herkunfts- und Transitland von und für MigrantInnen in die EU unter dem Dach der Europäischen Nachbarschaftspolitik in Zusammenhang gestellt.

Im Vordergrund standen dabei die Analyse des Konzeptes der Europäischen Nachbarschaftspolitik selbst, wie auch die damit einhergehenden Mittel und Möglichkeiten der Interessensdurchsetzung auf Seiten der EU. Trotz der Komplexität der Thematik konnten am Fallbeispiel mit der Ukraine folgende Schlüsse gezogen werden:

Zum einen zeigte sich, dass die Wege der Interessensdurchsetzung stark auf dem Prinzip der Konditionalität beruhen, indem die Ukraine innerhalb der ENP nur dann Privilegien genießen kann, wenn sie als Teil der `Migrationsmanagement`-Logik der EU funktioniert.

Zum anderen stellte sich heraus, dass die EU hinsichtlich migrationspolitischer Aspekte den Großteil ihrer bereitgestellten finanziellen und technischen Hilfsmaßnahmen den Bereichen Verhinderung irregulärer Migration und Grenzschutz an der westlichen Grenze der Ukraine zukommen lässt, was damit auch zweckdienlich dafür ist, den `Migrationsdruck` auf die EU selbst abzufedern.

9.3. Abstract English

The aim of the present thesis was to analyse the role of the European Union as an external actor in the field of migration policies with regard to the European Neighbourhood Policy with Ukraine. Based on the fact that the area of migration policy has become to an integral part of the current policy on supranational European level in view of the European Integration process, further international migration movements from Non-EU-Countries into the European Union under the extended concept of security are considered more as a risk than a chance and from the tail of the European Union's eye the effective regulation and control of international migration movements becomes to an essential determination creating an 'Area of Freedom, Security and Justice'. The present analysis points out that specific interests in the field of migration policy have also become an important part in the external relations of the European Union.

The procedural method brings together the main characteristical aspects and specific interests of the European Union regarding Ukraine as a direct neighbour and simultaneous as a mayor sending and transit country for migrants into the European Union in matters of European Neighbourhood Policy.

The analysis ostensibly has dealt with the concept and implications of European Neighbourhood Policy itself and the implementation of the European Union's interests options and instruments using the example of Ukraine. Notwithstanding the sizeable complexity of the topic two main findings have been discovered in matters of the external dimension of European Union's migrations policy with Ukraine.

First it could be shown that the European Neighbourhood Policy strongly bases on the principle of conditionality as Ukraine can only enjoy the possibilities of the proclaimed 'privileged partnership' when it takes part of European Union's 'migration management' logic. Second the analysis pointed out that the main provided external financial und technical means related to the European Union's specific interests in the field of migration policy serve measures in favour of the prevention of forms of irregular migration and the protection and upgrading of the western borders of Ukraine. These external measures are convenient with the main goal of European Union's migration policy on her own, the tackling of 'unwanted' migration.

9.4. Lebenslauf

Robert Erlachner

E-mail: robert_pearlearl@yahoo.de

Geboren 1984 in Ried im Innkreis

Ausbildung

2004-2011	Studium der Politikwissenschaft an der Universität Wien
2003-2004	Absolvierung des Zivildienstes im Wohnhaus der Lebenshilfe Großraming
1995-2003	Bundes(real)gymnasium Ried im Innkreis
1991-1995	Volksschule Ried im Innkreis

Wissenschaftliche Schwerpunkte:

Europa und Europäische Union; Internationale Politik; Internationale Entwicklung, Friedens und Konfliktforschung; Politik im außereuropäischen Vergleich; Europäische Migrationspolitik

Weitere Qualifikationen:

Sehr gute Englischkenntnisse in Wort und Schrift

Gute Italienischkenntnisse in Wort und Schrift

Gute Lateinkenntnisse in Schrift

Grundkenntnisse in Spanisch

Sehr gute MS Office Kenntnisse