

Another brick in the wall?

Die EU beschließt im Oktober 2008 einen „Pakt über Einwanderung und Asyl“

Am 16. Oktober 2008 wird der EU-Gipfel in Brüssel einen von der französischen EU-Ratspräsidentschaft angestoßenen „Europäischen Pakt über Immigration und Asyl“ beschließen. Die rechtskonservative Regierung Sarkozy verfolgt mit dem Pakt das Ziel, der nur schleppend vorankommenden EU-Migrationspolitik neue Dynamik zu verleihen. Von legaler Einwanderung, über die „Bekämpfung irregulärer Migration“ bis zum „Europa des Asyls“ und der „Kooperation mit Drittstaaten“ sind die Dauerbrenner europäischer Migrationspolitik erneut auf der Agenda. Der Pakt enthält wenig Neues, doch er nennt einige konkrete Maßnahmen und formuliert Fristen. Auf nur acht Seiten eröffnet der Entwurf des Paktes einen Einblick in die gegenwärtigen migrationspolitischen Projekte und Prioritäten der EU.

Die ökonomische Inwertsetzung „legaler Einwanderung“

Die Erkenntnis, dass Migrationsbewegungen auch Reaktion auf ungleiche Lebensverhältnisse sind und dass Staaten sie nicht verhindern können, hat sich auch bei Europas Eliten durchgesetzt: „The hypothesis of zero immigration is both unrealistic and dangerous“, heißt es im Entwurf vom Juli 2008. Das Projekt der ökonomischen „Inwertsetzung“ von Migration ist eine Reaktion auf diese begrenzte Kontrollfähigkeit. Der Pakt soll die von vielen Mitgliedsstaaten bekämpfte, gemeinsame EU-Einwanderungspolitik vorantreiben. Er bekräftigt, dass Einwanderung an den Bedürfnissen der Arbeitsmärkte orientiert sein und Europa mit den USA um „Hochqualifizierte“ erfolgreicher konkurrieren müsse. Selbst beim Familiennachzug sollen Sprachfähigkeiten verbindliche Voraussetzung werden. Ein weiterer Punkt ist die Forderung nach temporärer oder zirkulärer Migration statt permanenter Einwanderung (sozusagen eine Neuauflage der Gastarbeiterpolitik der 1960er Jahre), vorgeblich um die Entwicklung der Herkunftsländer zu unterstützen. Die möglichen Folgen einer Umsetzung dieser Vorschläge sind ambivalent. Während es für „Hochqualifizierte“ mit den richtigen „skills“ einfacher wäre, in die EU zu kommen, würde es für ökonomisch nicht ausreichend ‚nützliche‘ MigrantInnen noch schwieriger.

Die „Kontrolle irregulärer Einwanderung“ nimmt Tausende Tote in Kauf

Bereits heute ist legale Einwanderung in die EU für Menschen aus ärmeren Ländern fast unmöglich. Flüchtlinge und international mobile ArbeiterInnen sind deshalb oft zum Versuch eines irregulären Grenzübertrittes gezwungen. Je lückenloser die EU-Staaten ihre Grenzkontrollen ausbauen, desto gefährlicher werden diese Versuche. Jedes Jahr sterben deshalb Tausende Menschen an den Grenzen der EU. Sie ertrinken im Mittelmeer, ersticken in Frachtcontainern oder verdursten in der Sahara. Selbst eine vorsichtige Schätzung muss von weit über 20.000 Toten seit 1990 ausgehen. Der Pakt nimmt das Sterben als Konsequenz der EU-Grenzpolitik unausgesprochen aber bewusst, in Kauf. Er verweigert sich auch einer Anerkennung der Tatsache, dass die drei bis acht Millionen illegalisiert in der EU lebenden Menschen – ähnlich entrechtet wie ArbeiterInnen, „Wandernde“ und Frauen im 19. und 20. Jahrhundert – ganzen Wirtschaftssektoren ihre profitable Existenz ermöglichen, etwa der Landwirtschaft in Spanien, der Gastronomie in Frankreich oder den Pflegebranchen in Italien und Österreich.

Der Paktentwurf greift zahlreiche bekannte Vorschläge der EU-Kommission auf. Die EU soll irreguläre Einreise und Aufenthalts mit drei Strategien bekämpfen: „Integriertes Grenzmanagement“, mehr Abschiebungen und „Partnerschaft mit Drittstaaten“. In der Grenzpolitik geht um mehrere Großprojekte. Die EU-Grenzschutzagentur FRONTEX soll

weiter finanziell und juristisch gestärkt werden, möglicherweise als Keimzelle einer Europäischen Grenzpolizei. Ab 2012 sollen biometrische Visa und ein biometrisches Einreise/Ausreise-Register für alle Grenzübertritte in die und aus der EU etabliert werden. Schließlich gibt es das technologische Mega-Projekt EUROSUR, das u.a. Satelliten, Drohnen und Radar in ein Gesamtsystem zur Überwachung aller EU-Außengrenzen integrieren soll. Den bereits auf EU-Territorium ohne legalen Status lebenden Menschen wird keine Perspektive geboten. Im Gegenteil. Massenlegalisierungen, wie sie v.a. in Südeuropa üblich sind, will Sarkozy im Pakt verbieten lassen. Die Zahl der ‚Illegalen‘ soll durch ein perfektioniertes Abschiebesystem und „schärfstmögliche Maßnahmen“ gegen die Beschäftigung irregulärer MigrantInnen gesenkt werden, ein bereits oft gescheitertes Unterfangen. Auch die im Pakt genannte längere Abschiebehaft, koordinierte Abschiebeflüge und erhöhter Druck auf Drittstaaten werden die bestehenden juristischen, politischen und technischen Probleme bei der Entfernung von Millionen Menschen gegen ihren Willen nicht auflösen. Das gleiche gilt für die euphemistisch „Partnerschaft“ für „Migration und Entwicklung“ genannte, mit massivem Druck erzwungene Instrumentalisierung von osteuropäischen, afrikanischen und asiatischen Staaten als Handlangern der Grenzkontrolle und Auffangbecken für Migrationsbewegungen. Leid und Perspektivlosigkeit für Flüchtlinge, internationale ArbeiterInnen und ihre Familien werden sie jedoch weiter verstärken.

Vom Recht zur Gnade: Ein „Europa des Asyls“

Die Ausführungen des Paktes zum Asylrecht zeigen den umkämpften Charakter dieses Politikfelds. Die Fortschritte der 2004 beschlossenen Schaffung eines gemeinsamen EU-Asylsystems werden, kaum verschleiert, als unzureichend bezeichnet. Der Paktentwurf sieht die Gründung eines „EU-Unterstützungsbüros für Asyl“ im Jahr 2009 und die Etablierung einheitlicher Asylverfahren und Statuskategorien für Flüchtlinge bis 2012 vor. Die Kommission und einige Regierungen wollen dieses schwache Unterstützungsbüro in eine zentrale EU-Asylagentur umwandeln, die für Asylanträge verantwortlich ist, während andere Staaten der EU allenfalls eine Koordinierungsfunktion zugestehen, ein Konflikt der in ähnlicher Weise gegenwärtig über die Grenzagentur FRONTEX geführt wird. Ausgang und Folgen dieses Konflikts sind offen.

Der grundsätzliche Widerspruch zwischen der restriktiven EU-Grenzpolitik und einer Einhaltung der Genfer Flüchtlingskonvention, der bereits heute zu einer faktischen Außerkraftsetzung des Asylrechts geführt hat, wird im Paktentwurf immerhin angedeutet. Als Konsequenz will die EU in Zukunft mit dem UNHCR kooperieren, der mit EU-Unterstützung „regionale Schutzsysteme“ nahe der Herkunftsländer stärken soll – mit dem impliziten Ziel eine Aufnahme von Flüchtlingen in der EU selbst zu vermeiden. EU-Staaten sollen alsdann „freiwillig“ Flüchtlinge aus solchen krisennahen UNHCR-Schutzsystemen aufnehmen. Der Pakt macht damit einen erneuten Anlauf, Asyl von einem individuellem Rechtsanspruch, wenn nicht juristisch, dann zumindest faktisch in einen Gnadenakt zu verwandeln.

Die unmittelbaren Folgen des Paktes werden wenig dramatisch sein und es bleibt abzuwarten, ob z.B. ein Verbot von Massenlegalisierungen Bestand haben wird. Mittelfristig kann der durch den Pakt mobilisierte politische Druck einen Etappensieg für eine historische Modernisierung der technologischen und administrativen Instrumente politischer Herrschaft im EU-Staatsprojekt darstellen. Die Konflikte und Tragödien der Migration werden jedoch auch durch ein gesamteuropäisches System der Migrationsverwaltung nicht enden. Ihre Ursprünge sind nicht „Armut und Unterentwicklung“, wie es die EU formuliert. Die Bewegungen und Kämpfe der Migration entstehen notwendig aus der Verwertungslogik einer kapitalistischen Globalisierung, und aus dem Widerstand gegen ihre Folgen. Der globale Konflikt zwischen Flüchtlingen und ArbeiterInnen auf der Suche nach einem menschenwürdigen Leben einerseits und den nicht nur europäischen Staatsapparaten, die ihre Bewegungen kapitalistisch und kontrollinteressiert „managen“ wollen, andererseits wird sich zuspitzen. In dieser Zuspitzung liegt jedoch auch Hoffnung.