

Martin Geiger

Migrationsmanagement und Europäische Raumproduktion

Nationalstaaten sind territorial verfasst, internationale Migration stellt zwangsläufig ihre Grenzen, traditionelle Konstitution und Steuerungsfähigkeit auf Probe. Die primäre Zielsetzung von Nationalstaaten liegt darin, die staatliche Souveränität und territoriale Integrität des Nationalstaates sowie den Vorrang der Staatsbürger/-innen vor ‚den Anderen‘ sicherzustellen. In den letzten Jahren hat sich eine neue internationalisierte Form von Migrationspolitik herausgebildet, das sogenannte „Management“ von Migration (GEIGER 2012a und GEORGI 2003/2009). In Europa stellt das neue Management von Migration, das vor allem durch internationale Organisationen wie beispielsweise die Internationale Organisation für Migration (IOM) verfolgt wird, eine wichtige und wesentliche Ergänzung traditioneller einzelstaatlicher Migrationspolitik und einer gemeinsamen (‚europäisierten‘) Migrationskontrolle und -steuerung dar (BUCKEL/WISSEL 2009). Etwa seit 2005 werden diese Versuche immer stärker unmittelbar selbst durch die Institutionen und Agenturen der Europäischen Union (EU), beispielsweise die europäische Grenzschutzagentur Frontex (KASPAREK 2010/2012) verfolgt und vorangetrieben. Wie im Folgenden deutlich werden wird, steht das Migrationsmanagement internationaler Organisationen in Europa im Zusammenhang mit der Identifizierung und (Re-)Konstruktion von neuen und altbekannten Räumen der Gefahr und des Risikos, der Intervention und der Produktion von Sicherheit. Es stellt außerdem einen paradoxen Fall von ‚Europäisierung‘ dar, findet die Europäisierung von Migrationspolitik doch zu einem Großteil *außerhalb* der EU statt und wird sie in den meisten Nicht-EU-Staaten vor allem von *Nicht-EU*-Akteuren (beispielsweise IOM) vorangetrieben.

1 Migrationsmanagement.

Ein neues globales und regionales Leitbild

In den Jahren vor der Weltfinanzkrise und der Schwäche des Euro war in vielen europäischen Ländern in der Tagespresse und in den Verlautbarungen einzelner Politiker/-innen wieder verstärkt von der Notwendigkeit neuer Zuwanderung und über eine Fortsetzung der gezielten Anwerbung von Arbeitsmigranten/-innen zu lesen und zu hören. Aktuell ist diese Diskussion zur Rekrutierung von ‚außerhalb‘ (aus Nicht-EU-Staaten) wieder etwas verstummt. Stattdessen kursieren Vorschläge zumeist konservativer Politiker/-innen, Länder wie Deutschland sollten sich stattdessen der vielen, oft gut qualifizierten jungen Arbeitskräften der südeuropäischen

Mitgliedsländer (beispielsweise Spanien und Griechenland) annehmen. Von einem migrationspolitischen Kurswechsel ist also trotz vieler Hinweise der Wirtschaft und europäischer Institutionen nicht zu sprechen: Der Zuwanderung aus Nicht-EU-Staaten wird in den kommenden Jahren vielleicht noch restriktiver begegnet, sollte die Arbeitslosigkeit innerhalb der EU weiter stark ansteigen. Das übergeordnete Ziel der EU und ihrer Mitgliedsstaaten wird aller Voraussicht nach weiterhin in der Begrenzung von Zuwanderung liegen und gleichzeitig in einer Fortsetzung (eventuell sogar Intensivierung) der Bestrebungen, alle Migrationsformen jenseits der behördlich vorgesehenen und als ‚legal‘ (bzw. regulär) eingestuften Zuwanderungsmöglichkeiten zu verhindern.

Auf dem internationalen Parkett, in einer unüberschaubaren Zahl von multilateralen Konsultationsforen und im Rahmen internationaler Organisationen wie der Vereinten Nationen (UN), ist seit den 1990er Jahren ein neues Konzept zur politischen Handhabung von Zuwanderung entstanden. Hinter dem Label „*Migration Management*“ steht der Gedanke, dass vor dem Hintergrund einer „Denationalisierung“ (ZÜRN 2002) und Entmachtung des Staates im Zuge von fortgeschrittenen Internationalisierungs- und Transnationalisierungsprozessen grenzüberschreitende Mobilitäts- und Wanderungsvorgänge in einer völlig anderen Weise wahrgenommen und steuernd beeinflusst werden müssten als früher. Migrationsmanagement lässt sich dabei als eine qualitative Weiterentwicklung national- bzw. einzelstaatlicher Migrationspolitik auf internationaler Ebene verstehen (GEIGER 2012a; GEORGI 2003/2009/2012; GHOSH 2000). Dies vor allem deshalb, weil das Management von Migration auf einem innovativen Grundgedanken basiert: Statt als Problem und Gefahr für Nationalstaaten und deren Gesellschaften werden auf Dauerhaftigkeit oder lediglich auf temporäre Aufenthalte angelegte räumliche Bevölkerungsbewegungen im Rahmen von Migrationsmanagement als Chance für mehr Wohlstand, zwischengesellschaftlichen Austausch und „Entwicklung“ begriffen (GEIGER/STEINBRINK 2012) – als „*triple win*“ für Ziel- und Herkunftsgesellschaften wie Migranten gleichermaßen (GEIGER/PÉCOUD 2012; KALM 2012). Dieser Leitgedanke deutet auf einen gewissen Pragmatismus der Migrationspolitik hin, wonach es heute nicht mehr um eine Entscheidung für oder gegen Migration geht (und gehen kann), „[...] sondern nur noch darum, ob und wie [Migration] politisch gestaltet werden soll“ oder kann (WÖHLCKE 2001: 32).

Obwohl immer noch nicht klar ist, wie sich das neue Management tatsächlich äußert, manifestiert und politisch realisieren lässt – vor dem Hintergrund eines im Zuge von 9/11 weiter gestiegenen Interesses an Sicherheit, dem allgemeinen Steuerungspessimismus (der nicht zuletzt den Anlass bildet, über *migration governance* und *migration management* zu sprechen: SASSEN 1996) und der ‚Autonomie‘ von Migranten/-innen gegenüber Kontroll- und Steuerungsbemühungen (MEZZADRA/NEILSON 2003; RODRIGUEZ 1996; TSIANOS/KARAKAYALI 2010) – hat der neue ‚*managerial discourse*‘ weite Verbreitung gefunden. Während das Konzept zunehmend kritische Betrachtung seitens der Migrationsforschung (bestes Beispiel die deutsche ‚Kritnet‘-Bewegung: Transit Migration Forschungsgruppe 2007)

und auch durch die europäischen Politikmacher findet, Migrationsmanagement ein schillerndes Konzept und „dirty word“ (GHOSH 2012) bleibt, vertraut die EU seit den 1990er Jahren einen Großteil ihrer Kontroll- und Steuerungsbemühungen genau den Akteuren an, die dieses Management als neues Leitbild propagieren und zu implementieren versuchen (GEIGER 2010/2011).

2 Beobachtung und Problematisierung von Migration im Außen- und Vorraum der EU

Obwohl noch lange nicht von einer tatsächlich einheitlichen, vereinheitlichten und im ‚Klimaxstadium‘ befindlichen EU-Migrationspolitik zu sprechen ist, vermittelt die EU den sogenannten Drittstaaten, und darunter den Herkunfts- und Transitländern von Migranten, den Eindruck, es gäbe bereits so etwas wie eine einheitlich-kohärente und konsolidierte EU-Migrationspolitik, die man vollständig zu übernehmen habe, wolle man selbst der EU angehören. Während sich die EU seit den „milestones“ von Tampere als ein einheitlicher und gemeinsamer „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ zu konstituieren versucht, lässt sich gleichzeitig ein Bestreben der EU-Institutionen beobachten, eine besondere Form von ‚Migrationsaußenpolitik‘ in regionen- bzw. ländergruppenspezifische Politikprozesse einzubinden.

Das Vorhaben, die EU mittels fortgesetzter Aktionsprogramme (Tampere Milestones, Haager Programm, Stockholmer Programm) intern zu einem ‚homogenen‘ Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts werden zu lassen (*European Council* 1999; *Europäischer Rat* 2004; *Council of the European Union* 2009), wird also nach *außen* (gegenüber den weiter oder näher entfernt liegenden Nicht-EU-Ländern) durch Einflussnahmen wie die Europäische Nachbarschaftspolitik, den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess für die Länder Südosteuropas, den Beitrittsprozess zur EU sowie viele andere Projekte flankiert (*Commission of the European Communities* 2000/2003). Migrationspolitisch hat sich in Ergänzung zur Vergemeinschaftung (Supranationalisierung) *innerhalb* der EU seit den 1990er Jahren (TOMEI 2001) als Pendant ein weiteres Standbein entwickelt, das in der Verlagerung von migrationsbezogenen Steuerungseingriffen, sowohl räumlich (*Exterritorialisierung*: LAVENEX/UÇARER 2002) als auch akteursbezogen (*Externalisierung*) besteht.

Untersucht man den migrationspolitischen Diskurs der EU genauer, beispielsweise im Rahmen einer Textanalyse von grundlegenden Verlautbarungen und anderen Politikdokumenten des Europäischen Rates, des Rates der Europäischen Union und der Europäischen Kommission, so lassen sich einige grundlegende Facetten bezüglich der (sich embryonal noch entwickelnden) gemeinsamen EU-Migrationspolitik feststellen (GEIGER 2011: 112-122 und 152-162):

- (I) Internationale Wanderungsbewegungen werden vornehmlich als Problem und Gefahr diskutiert: Während über Binnenmigration innerhalb der EU kaum etwas in EU-Verlautbarungen zu lesen ist, wird die Diskussion zu internationaler Migration fast komplett auf einen Diskurs zu ‚illegaler‘ (irregulärer) Migration verkürzt. Ganz klar dominiert ein „*anti-illegal immigration discourse*“ (WALTERS 2008/2010), oder ganz allgemein sogar ein ‚Migrationsvermeidungsdiskurs‘. Die auffallend oft wiederholte Referenz auf die Übel des Menschenhandels und das Leid der Opfer legt dabei die Vermutung nahe, dass der Diskurszusammenhang ‚illegale Migration‘ gezielt weiter verkürzt wird. Mit Hilfe des Hinweises auf die Misere von „*trafficking victims*“ lassen sich Gefühle mobilisieren, die letztlich dem „*anti-illegal immigration discourse*“ und den restriktiven Maßnahmen der EU gegen *alle* Formen ‚illegaler‘ Migration Legitimität und Unterstützung zukommen lassen.
- (II) Neben der vermittelten Sichtweise, internationale Migration sei zwangsläufig immer an Gefahren und Risiken (für Zielgesellschaften/die Migranten als ‚Opfer‘) gekoppelt, zeichnet sich der Diskurs der EU durch eine stark raumbezogene Sichtweise aus. In auffällig vielen Verlautbarungen der EU wird unter der Verwendung von Raumsemantiken der Blick einseitig auf Länder oder räumliche Konstrukte jenseits und außerhalb der EU-Außengrenze gelenkt – *dort* (und eigentlich nur *dort*) liegen nach Ansicht der EU die Ursachen und in erster Linie *nur von dort* drohen die Risiken und Gefahren von internationaler Migration:
- „Die EU sieht sich einer Reihe migrationsbezogener Herausforderungen gegenüber, die in verschiedenen Teilen der Welt ihren Ursprung haben [...] Eine unangemessene oder mangelhafte nationale Politik und fehlende Reformen in den Entwicklungsländern selbst sind häufig [für die Entstehung von Migration] verantwortlich.“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2002).
- Indem die Aufmerksamkeit auf Raumeinheiten *außerhalb* der EU gelenkt wird, gerät aus dem Blick, dass auch die EU als Zielregion für die Initiierung und Aufrechterhaltung von Wanderungsströmen ‚verantwortlich‘ ist. Tatsächlich sind nur in wenigen EU-Dokumenten explizite Hinweise darauf zu finden, dass es auch die EU ist, die Migrationsbewegungen induziert, beispielsweise durch höhere Löhne oder segmentär besonders ausgeprägte Beschäftigungschancen, oder auch durch vergleichsweise stabile und sichere politische Gegebenheiten:
- „Während Konflikt und Armut die wichtigsten Push-Faktoren für Migration sind, [stellt] die durch die Nachfrage nach Arbeitskräften in den Aufnahmeländern bedingte Aussicht auf Sicherheit und Verbesserung der sozioökonomischen Lage [einen der] wichtigsten Pull-Faktoren dar.“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2002).
- (III) An die Behauptung, dass die Ursachen von ‚illegalen‘ Wanderungen (und beobachtet werden durch die EU ja vorwiegend diese) zuallererst bzw. aus-

schließlich in Raumeinheiten *außerhalb* der EU zu suchen seien, schließt sich in den Verlautbarungen der EU die logische Schlussfolgerung an, dass es deshalb auch Sinn mache, zuerst bzw. nur *dort – jenseits* der EU-Außengrenze – die Ursachen von Migration anzugehen. Der Verortung des Problems ‚illegale Migration/Menschenhandel‘ *in* bestimmten Raumeinheiten schließt sich die räumliche Lokalisierung des Steuerungsbedarfs in genau diesen Raumeinheiten an. Eines der Hauptargumente dabei lautet, dass Steuerungsmaßnahmen nur dann wirksam seien, wenn man bereits *dort* eingreife:

„Die Bemühungen zur Steuerung der Migrationsströme können nur dann ihre volle Wirkung entfalten, wenn die Maßnahmen am Anfang der ‚Migrationskette‘ ansetzen, d.h. [...] in den Herkunftsländern [...].“ (*Kommission der Europäischen Gemeinschaften* 2001).

3 Die migrationspolitische Instrumentalisierung von Nicht-EU-Akteuren

Die Verortung von Steuerungsnotwendigkeiten in den Außen- bzw. Vorraum der EU, in *andere* Staatsgebiete direkt vor oder weiter entfernt von der EU-Außengrenze, ist es, die es für die EU notwendig macht, neben den Regierungen der betreffenden Staaten auch anderen Steuerungsakteure eine migrationspolitische Verantwortung zu übertragen. An dieser Stelle finden die Bemühungen einer ‚gemeinsamen‘ europäischen Migrationspolitik nach *außen* mit dem neuen Konzept zu einem neuen ‚Management‘ von Migration zusammen. Um die außerhalb der EU-Außengrenze liegenden Herkunfts- und Transitländer von Migration als Partner zu gewinnen und auf dem Gebiet der Migrationsprävention zu unterstützen, gewähren die Europäische Kommission und die Mitgliedsstaaten der EU seit den frühen 1990er Jahren umfangreiche Finanzhilfen (GEIGER 2011: 215-220). Mit diesen Geldern wird in den außerhalb der EU liegenden Drittstaaten eine Vielzahl von technisch-operativen Steuerungsaktivitäten finanziert, so beispielsweise der Ausbau des Grenzschutzes oder Informationskampagnen zur Vermeidung des internationalen Menschenschmuggels und -handels.

Diese Maßnahmen, die zusammen alle auf die Kontrolle, Prävention und Unterbindung von ‚illegaler‘ (irregulärer) Migration ausgerichtet sind, werden im Regelfall allerdings nicht direkt durch die Institutionen der EU und in aller Regel auch nicht selbst durch die Regierungsbehörden der Herkunfts- und Transitländer implementiert. Vielmehr ist es so, dass die operative Umsetzung der EU-finanzierten Steuerungsmaßnahmen vor allem durch spezialisierte internationale Regierungsorganisationen erfolgt, die, wie in anderen Regionen der Welt, vor dem Hintergrund der Diskussion um „*migration management*“ (GEORGI 2009/2012), auch in Europa immer häufiger Aufgaben zur Steuerung von Migration übernehmen. Ihre Mitarbeit bzw. ihre Instrumentalisierung durch Staaten oder die EU wird dabei zunehmend

von eigenen Auffassungen und Ideologien zum richtigen ‚Management‘ von Migration beeinflusst und getragen (GEORGI 2003; HESS 2012; KALM 2012).

Eine Schlüsselrolle in der konkreten Definition und Ausarbeitung des Konzepts und dessen Propagierung und Umsetzung kommt der Internationalen Organisation für Migration (IOM), die sich als Nicht-EU-Organisation in vielen Nicht-EU-Staaten mittlerweile als die wichtigste praktisch-operative Akteurin und Partnerin der EU darstellt (CAILLAUT 2012; GEIGER 2007/2012b). Die IOM präsentierte sich in den Jahren zunehmend selbstbewusst als „*the migration agency*“ (IOM 2011). Zu ihren Mitgliedern zählen derzeit mehr als 130 Mitglieds- und Beobachterstaaten, 1998 waren es noch lediglich 67 Länder. Das Ausgabenbudget der IOM verzeichnete ebenfalls einen eindrucksvollen Zuwachs: 2010 betrug es bereits über eine Milliarde US\$, 1998 noch 242,2 Millionen US\$. Ein anderer Vergleich: 2010 arbeiteten nach Angaben der IOM schon mehr als 7000 Menschen direkt für IOM, 1998 waren es lediglich 1100 (IOM 2011).

Ihre wesentlichen Aufgaben auf dem Gebiet des „*Managements*“ von Migration sieht die IOM in den vier Kernbereichen „*migration and development*“, „*facilitating migration*“, „*regulating migration*“ und „*forced migration*“ (IOM 2011). Im erstgenannten Bereich möchte die IOM durch ihre eigenen Aktivitäten dazu beitragen, dass der mögliche ökonomische Nutzen und die Entwicklungspotenziale der Migration besser genutzt werden; zum Beispiel sollen Rücküberweisungen gezielt der Verbesserung der sozioökonomischen Verhältnisse in den Herkunftsländern dienen. Auf dem Feld der „*forced migration*“ überlappen die Aktivitäten, Ziele und Steuerungsansprüche der IOM zum Teil mit denen des UN-Hochkommissariats für Flüchtlinge (UNHCR). Die eigentlichen Schwerpunkte des Engagements der IOM stellen allerdings die Bereiche „*facilitating migration*“ und „*regulating migration*“ dar: Die Organisation bietet hier unter anderem die Konzeption und Implementierung maßgeschneiderter Lösungen zur gezielten Anwerbung von Migranten und der logistischen Abwicklung ihrer Migration an. Eine andere Dienstleistung besteht in der Durchführung von ‚freiwilligen‘ Rückkehr- und Reintegrationsmaßnahmen illegaler Migranten, nicht akzeptierter Asylantragsteller oder rückkehrwilliger Migranten (GEIGER 2009).

EU-Institutionen verweisen in ihren Verlautbarungen auf die hohe Bedeutung von internationalen Regierungsorganisationen und die Notwendigkeit, diese in die Steuerung von Migration einzubeziehen (GEIGER 2011: 142-143): IOM und ähnliche Organisationen sollen der EU unter anderem als *Wissenslieferanten* dienen, da es zur Steuerung von Migration einer möglichst genauen und zeitlich aktuellen Kenntnis des Wanderungsgeschehens und des jeweiligen Implementierungsgebietes bedarf. Sie sollen der EU aber auch direkt implementationsdienliches Wissen bereitstellen. Als *Dienstleister mit Knowhow* sollen internationale Regierungsorganisationen bei der Konzeption und Durchsetzung von Steuerungsvorschlägen behilflich sein. Besondere Synergien und positive Kosteneffekte werden dann erwartet, wenn spezialisierte Organisationen selbst, aus eigener Initiative heraus, als *Programmorganisationen* Handlungsempfehlungen und Maßnahmen entwerfen

und der EU zur Annahme vorschlagen. Außerdem bezieht sich die EU im Rahmen der Konzeption einer gemeinsamen EU-Migrationspolitik auf das UNHCR und andere Organisationen in Funktion einer *Kontrollorganisation*. Dies eröffnet die Möglichkeit, den Mitgliedsstaaten, der Öffentlichkeit, den Medien, und schließlich auch den Migranten/-innen und Drittstaaten gegenüber, die Normkonformität und Legitimität bestimmter asyl- und migrationspolitischer Maßnahmen zu demonstrieren. Eine weitere Funktion sollen internationale Regierungsorganisationen als *Forumorganisationen* übernehmen, indem sie in eigener Regie zwischen EU- und Nicht-EU-Staaten zielgerichtete multilaterale Konsultationsprozesse initiieren oder begleiten. Letztlich greift die EU aber vor allem deswegen auf internationale Regierungsorganisationen wie die IOM (GEORGI 2009/2012), das UNHCR (RATFISCH/SCHEEL 2010) oder die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und das International Centre for Migration Policy Development (ICMPD; HESS 2012) zurück, um ihre Steuerungsansprüche praktisch-operativ in Nicht-EU-Staaten umzusetzen. Tatsächlich wird in den Dokumenten der EU fast ausschließlich auf den Handlungsort der Nicht-EU-Staaten verwiesen, wenn es um die Inanspruchnahme bzw. Instrumentalisierung von internationalen Regierungsorganisationen und die Lokalisierung der von ihnen zu erbringenden Steuerungseingriffe geht (GEIGER 2011: 147-149).

4 Migrationsmanagement als logische Folge migrationspolitischer ‚Weglokalisierung‘

Zunächst kann festgehalten werden, dass die EU in ihren Diskursen zu ‚illegaler‘/ ‚irregulärer‘ Migration auffällig oft auf Raum zurückgreift. Raum dient ganz eindeutig als Medium, um bestimmte Vorstellungsweisen zu Migration (Migration als Problem und Gefahr; Wo liegt das Problem, wo ist es anzupacken? etc.) zu kommunizieren und in logische Argumente zu packen. Zu beobachten ist, dass Raum als Beobachtungs- und Argumentationskonzept zur Anwendung kommt: Raum dient (a) zur *Konkretisierung* von Migration, indem internationale Wanderungen als ein raumgebundenes Phänomen rekonstruiert werden und dem Leser dadurch Übersichtlichkeit und Konkretheit vermittelt werden. Indem migrationsauslösende Faktoren als vermeintliche ‚Raumfaktoren‘ oder raumfaktorische Ausstattung in bestimmte Raumcontainer verortet werden, dient Raum (b) auch zur *Lokalisierung*. An die Verortungsweisen von Faktoren sind raumbezogene Erklärungen geknüpft, *warum* es zu Migration kommt (beispielsweise wegen *bad governance*) und *weshalb* Migranten *wie* und *woher* zu ‚uns‘ kommen. Dabei wird (c) die Aufmerksamkeit ganz gezielt auf bestimmte Raumelemente oder Konstrukte (‚die Entwicklungsländer‘) gelenkt, die dadurch (noch) sichtbarer werden. Diese *Visibilisierung* dient (d) unmittelbar der *Reduktion von Komplexität*. Der „*anti illegal immigration discourse*“ der EU basiert auf einer „*imagined spatiality*“ (WALTERS 2008/2012); gezielt werden

Widersprüchlichkeiten mit dem Rückgriff auf Raumsemantiken ausgeblendet und alternativen Deutungs- und Wahrnehmungsweisen (auch die EU erzeugt ‚illegale‘ Migration) wird damit Bedeutungsgehalt und Wahrheit abgesprochen.

Der einseitige und stark prononcierte Hinweis darauf, dass Migration vor allem und in erster Linie im ‚Außen‘ – im Außenraum und Vorfeld der EU – anzugehen sei, macht es unabdingbar, dass die EU externe Steuerungskapazitäten erwirbt. Während es zunächst paradox klingt, dass die EU zur Europäisierung von Migrationspolitik *außerhalb* der EU-Außengrenze auf *Nicht-EU*-Akteure (Beispiel IOM) setzt, sticht das beobachtbare Zusammenspiel zwischen EU und internationalen Regierungsorganisationen bei genauerem Blick aber als geradezu paradigmatisch für die Möglichkeiten und Unmöglichkeiten einer gesamteuropäischen und stark exterritorialisierten Migrationspolitik heraus. Die Exterritorialisierung von Migrationspolitik bedingt die Externalisierung von Steuerung, denn noch besitzt die EU – trotz aller Rede um Frontex – noch keine tatsächlich steuerfähigen Agenturen, die auf dem Gebiet von Nicht-EU-Staaten Migration steuern könnten. Bleiben die bisherigen Regeln der internationalen Weltordnung erhalten, wird es für die EU auch in Zukunft kaum möglich sein, auf direktem Wege, selbst und autonom außerhalb ihrer eigenen Territorialität migrationspolitisch zu intervenieren.

Dadurch dass die EU internationale Regierungsorganisationen wie die IOM in Anspruch nimmt, kommt es allerdings unweigerlich zu einer Verzahnung der Interessen von EU und den Propagandisten und Interventionisten, die unter dem globalen Leitbild von *migration management* operieren. Während die EU in ihren migrationspolitischen Diskursen und Steuerungsbemühungen auf Raum als Konzept der Stabilisierung zurückgreift, also bestimmte Sicherheitsräume (Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts) und Interventionsräume hervorbringt und ins Visier nimmt, werden die Nicht-EU-Staaten nicht nur zu einem Handlungsraum der EU sondern auch zu einem Schauplatz der Interventionen anderer Akteure.

Albanien ist ein solcher Schauplatz geworden. Seit 2004 besitzt das Land eine nationale Migrationsstrategie (GEIGER 2012b; *Government of Albania/IOM* 2004), die vor allem das Produkt der IOM und der EU ist. Wie sich am folgenden Zitat eines ranghohen Vertreters der IOM in Albanien ablesen lässt, ist das Zusammenwirken von EU- und Nicht-EU-Akteuren in Herkunfts- und Transitländern von Migranten/-innen (hier: Albanien) in den kommenden Jahren kritisch zu betrachten. Statt einer „*national ownership*“ in der Migrationspolitik deutet sich vielmehr an, dass Länder wie Albanien zu einem Testfall europäischer und internationaler Migrationsmanagementpolitik werden und dies, beispielsweise vor dem Hintergrund eigener Bemühungen um EU-Mitgliedschaft, weitgehend unhinterfragt akzeptieren müssen.

„It is more a strategic work, to have this strategy document now [...] Albania is a perfect case for such an endeavour, it is a little land, you can really do experiments, it is an open society, open to persuasion, relatively confined and it is a safe environment. You have a very good access here, you have sufficient support, there is great interest on side of the [European] Commission.“ (Eigenes Interview, *IOM Tirana*, 2007).

Im Rahmen einer ‚Weglokalisierung‘ und ‚Wegrationalisierung‘ (Verlagerung auf eine spezialisierte Nicht-EU-Akteurin) stellt sich grundsätzlich die Frage, ob die Internationale Organisation für Migration in den kommenden Jahren im Fallbeispiel Albanien und Europa die Ideologie und Programmatik des Migrationsmanagements tatsächlich einlösen kann. Die mittlerweile zu verschiedenen Aktivitäten und Ansätzen der IOM vorliegenden empirischen Befunde (siehe unter anderem GEIGER/PÉCOUD 2012; GEORGI 2012) illustrieren das fundamentale Problem, vor dem die IOM und die Weltgemeinschaft momentan stehen: Momentan gibt es keine belegbaren Beweise, die für einen tatsächlichen migrationspolitischen Paradigmenwechsel (sowohl auf globaler wie auch regionaler Ebene, so zum Beispiel in Europa und Nordamerika) sprechen würden. Obwohl die IOM und andere Akteure aktiv zur Generierung neuer Normen und Vorstellungsweisen im Umgang mit Migration beitragen, bleiben die Staaten migrationspolitisch weiterhin bestimmend.

Die meisten Zielstaaten im globalen Norden beharren ganz klar weiterhin auf Restriktion. Als wichtigste Auftrag- und Geldgeber der IOM fragen sie deshalb einseitig und gezielt restriktive Managementansätze nach. Statt tatsächlich auf einen migrationspolitischen Paradigmenwechsel, eine größere Liberalität im Umgang mit internationalen Wanderungen und die Schaffung neuer zirkulärer und temporärer Migrationsmöglichkeiten hinwirken zu können, bleiben die IOM und das vermeintlich neue Management von Migration in einem Restriktionsdilemma gefangen und letztlich ungläubwürdig. Eine fortgesetzte kritische Reflexion und eventuell auch ein grundlegendes Überdenken der EU-finanzierten Steuerungsaktivitäten in Nicht-EU-Staaten ist auch deswegen dringend erforderlich, weil die finanziellen, sozialen und humanitären Kosten einer fortgesetzten und teilweise sogar intensivierten Restriktionspolitik alle Migranten, alle an Migration interessierten Menschen und letztlich auch alle Bürger/-innen der EU tragen. Vieles spricht dafür, dass mittels einer restriktiv ausgelegten Form von Migrationsmanagement und intensivierten Grenzschutzmaßnahmen in den letzten Jahren im Endeffekt mehr illegale Migration erzeugt als verhindert worden ist.

Literatur

- BUCKEL, Sonja & Jens WISSEL. 2009: Entgrenzung der europäischen Migrationskontrolle. In: BRUNKHORST, Hauke (Hg.): Demokratie in der Weltgesellschaft. Baden-Baden: 385-403.
- CAILLAUT, Clotilde. 2012: The Implementation of Coherent Migration Management through IOM Programs in Morocco. In: GEIGER, Martin & Antoine PÉCOUD (eds.): The New Politics of International Mobility. Migration Management and its Discontents. Special Issue IMIS Beiträge 40: 133-154. <<http://www.imis.uni-osnabrueck.de/pdffiles/imis40.pdf>>.
- Commission of the European Communities*. 2000: Commission Staff Working Paper: EU Stabilisation and Association Process for the Countries of South-Eastern Europe. Compliance with the Council Conclusions of 29 April 1997 & 21/22 June 1999 [Fifth Conditionality Report]. Bosnia and Herzegovina, Croatia, Federal Republic of Yugoslavia, former Yugoslav Republic of Macedonia and Albania [SEC (2000) 168 /2, 09.02.00], Brussels.

- Commission of the European Communities*. 2003: Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours. COM (2003) 104 final, 11/3/2003, Brussels.
- Council of the European Union*. 2009: The Stockholm Programme. An Open and Secure Europe Serving and Protecting the Citizens. Brussels.
- Europäischer Rat*. 2004: Europäischer Rat von Brüssel 4. und 5. November 2004. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Anlage 1: Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, Brüssel.
- European Council*. 1999: Presidency Conclusions. Tampere European Council, 15-16/10/1999, Brussels.
- GEIGER, Martin. 2007: Internationale Regierungsorganisationen und die Steuerung von Migration: die Ukraine im Vorfeld der Europäischen Union. In: IMIS-Beiträge 32: 61-87.
- GEIGER, Martin. 2009: Freiwillige Rückkehr nach Albanien. Das Management von Migration am Beispiel der Rückführungsprogramme der Internationalen Organisation für Migration (IOM). In: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft 34: 3-4: 274-298.
- GEIGER, Martin. 2010: ‚Offshore Europäisierung‘: Migrationsmanagement in Albanien und Ukraine. In: Europa Regional 18(1): 13-25.
- GEIGER, Martin. 2011: Europäische Migrationspolitik und Raumproduktion. Internationale Regierungsorganisationen im Management von Migration in Albanien, Bosnien-Herzegowina und der Ukraine, Baden-Baden.
- GEIGER, Martin. 2012a: Migration. Sicherheit. Raum. Erörterungen zur (neuen) Gouvernementalität von Migration. In: FÜLLER, Henning & Boris MICHEL (Hg.): Die Ordnung der Räume. Geographische Forschung im Anschluss an Michel Foucault, Münster: 82-107.
- GEIGER, Martin. 2012b: Mobility, Development, Protection, EU-Integration! The IOM's National Migration Strategy for Albania. In: GEIGER, Martin & Antoine PÉCOUD (eds.): The Politics of International Migration Management. Basingstoke: 141-159.
- GEIGER, Martin & Antoine PÉCOUD. 2012: The Politics of International Migration Management. In: GEIGER, Martin & Antoine PÉCOUD (eds.): The Politics of International Migration Management, Basingstoke: 1-20.
- GEIGER, Martin & Malte STEINBRINK. 2013: Migration und Entwicklung: Merging Fields in Geography. In: GEIGER, Martin & Malte STEINBRINK (Hg.): Migration und Entwicklung: Geographische Perspektiven. Sonderheft IMIS Beiträge 42: 7-35. <<http://www.imis.uni-osnabrueck.de/pdffiles/imis42.pdf>>.
- GEORGI, Fabian. 2003: Migrationsmanagement in Europa. Eine empirisch-theoretische Analyse am Beispiel des International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) (Diplomarbeit, Freie Universität Berlin, Otto-Suhr-Institut), Berlin, Ms. des Autors.
- GEORGI, Fabian. 2009: Kritik des Migrationsmanagements. Historische Einordnung eines politischen Projekts In: Juridikum 2: 82-85.
- GEORGI, Fabian. 2012: For the Benefit of Some: The International Organization for Migration and its Global Migration Management. In: GEIGER, Martin & Antoine PÉCOUD (eds.): The Politics of International Migration Management, Basingstoke: 45-72.
- GHOSH, Bimal (ed.). 2000: Managing Migration: Time for a New International Regime? Oxford.
- GHOSH, Bimal. 2012: A Snapshot of Reflections on Migration Management. Is Migration Management a Dirty Word? In: GEIGER, Martin & Antoine PÉCOUD (ed.): The New Politics of International Mobility. Migration Management and its Discontents. Special Issue IMIS Beiträge 40: 25-30. <<http://www.imis-osnabrueck.de/pdffiles/imis40.pdf>>.
- Government of Albania/IOM* 2004: National Strategy on Migration, Tirana.
- HESS, Sabine. 2012: We are Facilitating States! An Ethnographic Analysis of the ICMPD. In: GEIGER, Martin & Antoine PÉCOUD (eds.): The Politics of International Migration Management, Basingstoke: 96-118.

- IOM (*International Organization for Migration*). 2011a: IOM Webseite. <<http://www.iom.ch>> 25.04.2011.
- KALM, Sara. 2012: Liberalizing Movements? The Political Rationality of Global Migration Management. In: GEIGER, Martin & Antoine PÉCOUD (eds.): *The Politics of International Migration Management*, Basingstoke: 21-44.
- KASPAREK, Bernd. 2010: Laboratorium, Think Tank, Doing Border. Die Grenzschutzagentur Frontex. In: HESS, Sabine & Bernd KASPAREK (Hg.): *Grenzregime. Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa*: 111-127.
- KASPAREK, Bernd. 2012: Borders and Populations in Flux: Frontex's Place in the European Union's Migration Management. In: GEIGER, Martin & Antoine PÉCOUD (eds.): *The Politics of International Migration Management*. Basingstoke: 119-140.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften*. 2001: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Über eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der illegalen Einwanderung [KOM (2001) 672 endgültig, 15.11.2001], Brüssel.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften*. 2002: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Einbeziehung von Migrationsbelangen in die Beziehungen der Europäischen Union zu Drittländern: I. Migration und Entwicklung – II. Bericht über die Wirksamkeit der auf Gemeinschaftsebene verfügbaren finanziellen Mittel im Hinblick auf die Rückführung von Einwanderern und abgelehnten Asylbewerbern, die Verwaltung der Außengrenzen und die Durchführung von Projekten im Bereich Asyl und Migration in Drittländern [KOM (2002) 703 endgültig, 03.12.2002], Brüssel.
- LAVENEX, Sandra & Emek M. UÇARER. 2002: The Emergent EU Migration Regime and its External Impact: Introduction. In: LAVENEX, Sandra & Emek M. UÇARER (eds.): *Migration and the Externalities of European Integration*, Lanham, MD: 1-13.
- MEZZADRA, Sandro & Neilson BRETT. 2003: Nè qui, né altrove. Migration, Detention, Desertion: A Dialogue. In: *borderlands e-journal* 2(1). <http://www.borderlands.net.au/vol2no1_2003/mezzadra_neilson.html> 15.01.2012.
- RATFISCH, Philipp & Stephan SCHEEL. 2010: Migrationskontrolle durch Flüchtlingsschutz? Die Rolle des UNHCR im Kontext der Externalisierung des EU-Migrationsregimes. In: HESS, Sabine & Bernd KASPAREK (Hg.): *Grenzregime. Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa*, Berlin: 89-110.
- RODRIGUEZ, Néstor. 1996: The Battle for the Border. Notes on Autonomous Migration, Transnational Communities and the State. In: *Social Justice* 23 (3): 21-37.
- SASSEN, Saskia. 1996: *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*. New York, NY.
- TOMEL, Verónica. 2001: *Europäisierung nationaler Migrationspolitik*, Stuttgart.
- Transit Migration Forschungsgruppe* (ed.). 2007: *Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas*, Bielefeld.
- TSIANOS, Vassilis & Serhat KARAKAYALI. 2010: Transnational Migration and the Emergence of the European Border Regime: An Ethnographic Analysis. In: *European Journal of Social Theory* 13 (3): 373-387.
- WALTERS, William. 2008: Anti-Illegal Immigration Policy: The EU Case. In: GABRIEL, Christina & Hélène PELLERIN (ed.): *Governing International Labour Migration*. London: 43-59.
- WALTERS, William. 2012: Imagined Migration World: The European Union's Anti-Illegal Immigration Discourse. In: GEIGER, Martin & Antoine PÉCOUD (eds.): *The Politics of International Migration Management*. Basingstoke: 73-95.
- WÖHLCKE, Manfred. 2001, Grenzüberschreitende Migration als Gegenstand internationaler Politik. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B43: 31-39.
- ZÜRN, Michael. 2002: Zu den Merkmalen postnationaler Politik. In: JACHTENFUCHS, Markus & Michèle KNODT (Hg.): *Regieren in internationalen Institutionen*. Opladen: 215-234.

