

IMIS-BEITRÄGE

Heft 32/2007

Herausgegeben vom Vorstand
des Instituts für Migrationsforschung
und Interkulturelle Studien (IMIS)
der Universität Osnabrück

Begründet von Klaus J. Bade

Wissenschaftlicher Beirat:
Leo Lucassen, Werner Schiffauer, Thomas Straubhaar,
Dietrich Thränhardt, Andreas Wimmer

Institut für Migrationsforschung
und Interkulturelle Studien (IMIS)
Universität Osnabrück
D – 49069 Osnabrück
Tel.: (+49) 0541/969-4384
Fax: (+49) 0541/969-4380
e-mail: imis@uni-osnabrueck.de
internet: <http://www.imis.uni-osnabrueck.de>

Gefördert durch die Robert Bosch Stiftung

Eingesandte Manuskripte prüfen vom Wissenschaftlichen Beirat
benannte Gutachter.

Dezember 2007
Druckvorbereitung und Satz: Jutta Tiemeyer (IMIS)
Umschlag: Birgit Götting
Herstellung: Grote Druck, Bad Iburg
ISSN 0949-4723

THEMENHEFT

Migration, Staat und Politik

Herausgegeben von
Jochen Oltmer

Vorwort

Heft 32 der IMIS-Beiträge gilt dem Wechselverhältnis von Migration, Staat und Politik in Geschichte und Gegenwart. Das von Jochen Oltmer herausgegebene und eingeleitete Themenheft bietet zu diesem Feld in vier Beiträgen Einsichten für den europäisch-atlantischen Raum seit dem späten 19. Jahrhundert.

Die ersten drei der im Heft versammelten vier Aufsätze bilden erweiterte Fassungen von Vorträgen auf einer gemeinsamen Tagung des Arbeitskreises Migration – Integration – Minderheiten der Deutschen Gesellschaft für Demographie (DGD) und des Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück. Die am 9. und 10. November 2006 am IMIS abgehaltene Konferenz behandelte ›Wechselwirkungen zwischen Staat und Migration im Wandel – historische und aktuelle Perspektiven‹. Unser Dank gilt Frank Swiaczny von der DGD und Jochen Oltmer vom IMIS für die Vorbereitung und Leitung der Tagung, die vornehmlich historische und politikwissenschaftliche Vorträge bot.

Wir danken erneut der Robert Bosch Stiftung, Stuttgart, die seit Ende 2006 die Finanzierung des Drucks der IMIS-Beiträge übernommen hat. Jutta Tiemeyer von der IMIS-Redaktion danken wir für die bewährte Betreuung der Drucklegung auch dieses Hefts.

Der Vorstand: Michael Bommes
Jochen Oltmer

Inhalt

Jochen Oltmer

Einführung: Wechselbezüge von Migration, Staat und Politik
in Geschichte und Gegenwart 7

Christian Bala

»We Are America!«. Der Einfluss von Migranten auf staatliches Handeln... 15

Tobias Wunschik

Migrationspolitische Hypertrophien: Aufnahme und Überwachung
von Zuwanderern aus der Bundesrepublik Deutschland in der DDR 33

Martin Geiger

Internationale Regierungsorganisationen und die Steuerung
von Migration: die Ukraine im Vorfeld der Europäischen Union 61

Andreas Maurer and Roderick Parkes

A Diagnosis of Policy-Prescription in EU Asylum Policy.
Judging Policy-Change under the European Council's Tampere
and Hague Programmes 89

Die Autoren 113

Jochen Oltmer

Einführung: Wechselbezüge von Migration, Staat und Politik in Geschichte und Gegenwart

Staatliche Rahmungen und politische Einflussnahmen fördern, steuern oder begrenzen entscheidend die Möglichkeiten der Realisierung und Gestaltung von Migrationsoptionen von Individuen und Gruppen. Räumliche Bevölkerungsbewegungen und deren Begleit- und Folgeerscheinungen können in politisch-territorialen Einheiten als wirtschaftliche, gesellschaftliche, rechtliche, kulturelle und/oder innen- bzw. außenpolitische Probleme wahrgenommen werden. Art und Grad dieser Problempereptionen orientieren sich dabei an der staatlichen Selbstzuschreibung von Verantwortungsbereichen und Aufgabenstellungen sowie an den damit verbundenen politischen, rechtlichen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Zielvorstellungen.

Staatliche Perzeptionen von Migration sind abhängig von der Ausformung spezifischer Muster von Staatlichkeit und Staatsverständnis, von Staatsform und Staatstätigkeit, von staatlicher Legitimation und staatlicher Repräsentation. Die konkrete Umsetzung der Selbstzuschreibungen von Aufgabenstellungen und der daraus resultierenden Zielvorstellungen in staatliche Reaktionen auf und aktive Interventionen in Migrations- und Integrationsverhältnisse ist wiederum abhängig von verschiedenen staatlichen Handlungskompetenzen und Handlungsspielräumen, vom verfügbaren Institutionengefüge und den vorhandenen bzw. für geeignet gehaltenen Instrumentarien, die sich zum Teil auch erst in der Auseinandersetzung mit den Gestaltungsbereichen ausbilden.¹

Bei alledem wirkt ein vielfältiges Spannungsfeld von Wechselbezügen zwischen Migration, Staat und Politik. Migrationsbewegungen reagieren auf restriktive Interventionen (zum Beispiel Ab- oder Zuwanderungsverbote bzw. -beschränkungen), auf staatliche Zwangsmaßnahmen (zum Beispiel Ausweisungen, Vertreibung, Flucht) oder umgekehrt auf attrahierende Maßnahmen (zum Beispiel Zuwanderungspolitik zur Gewerbeförderung, An-

1 Klaus J. Bade/Jochen Oltmer (Hg.), Handbuch Migration und Staat in Deutschland seit dem 17. Jahrhundert, Paderborn [2008].

siedlungspolitik).² Zuwanderungs- und Abwanderungsförderung oder -begrenzung einerseits und Integrationsförderung oder -behinderung andererseits können aber auch verursacht oder doch mitbestimmt werden durch die nicht intendierten bzw. unerwünschten Folgen von keineswegs auf die Migrations- und Integrationsverhältnisse zielenden Interventionen, deren wanderungsbestimmende, integrationsfördernde oder -behindernde Kraft erst spät oder auch gar nicht erkannt wurde, bis hin zu Fehlsteuerungen in Gestalt der im Sinne der erstrebten Ziele kontraproduktiven Folgen von bewussten, direkten migrations- und integrationspolitischen Interventionen. Staatliche Reaktionen und Interventionen können damit also auch Wanderungsbewegungen hervorrufen, die wiederum als Problem perzipiert werden und zu Handlungsdruck führen mit der möglichen Folge staatlicher Interventionen in die selbst hervorgerufenen Migrationsverhältnisse.

Das vorliegende Themenheft der IMIS-Beiträge bietet vier Studien zu Aspekten des Wechselverhältnisses von Migration, Staat und Politik im europäisch-atlantischen Raum seit dem späten 19. Jahrhundert. Sie gelten damit einem Zeitraum, der durch einen rapiden Ausbau und eine zunehmende Konzentration staatlicher Herrschaftsgewalt gekennzeichnet war, durch relativ festgefügte staatliche Grenzen, weitreichend etablierte staatliche Grenzregime und als nationale Bürgergesellschaften verstandene, verhältnismäßig klar definierte und fest abgegrenzte Staatsbevölkerungen. Seit dem späten 19. Jahrhundert wurden immer weiter verfeinerte Kategorien entwickelt, die die Zulassung oder Abweisung der Abwanderung eigener Staatsangehöriger sowie die Zulassung oder Abweisung von Zuwanderern an den Grenzen mit ihren stetig ausgebauten Kontrollsystemen ermöglichten.

Die Kodifizierung von Staatsangehörigkeitsregelungen bedingte die Entwicklung von je nach staatlichem Selbstverständnis und den damit verbundenen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, rechtlichen, politischen und kulturellen Zielen ausgeprägten Vorstellungen über die Ein- und die Ausbürgerung und damit über den staatlichen Umgang mit den Rechten von ›Ausländern‹. Mit der Etablierung der Bindung des persönlich freien Staatsbürgers an den Staat über die Institution der Staatsangehörigkeit eng verflochten war die Frage von Verleihung bzw. Entzug von Staatsangehörigkeit als rechtlichem Problem. Es wurde zumeist in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts durch die Einführung von Staatsangehörigkeitsgesetzen und später

2 Zahlreiche historische und aktuelle Beispiele: Klaus J. Bade, *Europa in Bewegung. Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, München 2000; ders./Jochen Oltmer, *Zwischen Aus- und Einwanderungsland: Deutschland und die Migration seit der Mitte des 17. Jahrhunderts*, in: *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft*, 28. 2003, S. 799–842; Klaus J. Bade/Pieter C. Emmer/Leo Lucassen/Jochen Oltmer (Hg.), *Enzyklopädie Migration in Europa vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, Paderborn/München/Zürich 2007.

durch den Abschluss von Staatsangehörigkeitsverträgen zwischen den einzelnen Staaten geregelt.³ Die Nationalisierung staatlicher Herrschaft führte dabei zu Tendenzen von Einschluss/Integration und Ausschluss – Ausschließungstendenzen betrafen jene autochthonen oder allochthonen Minderheiten, die sich nicht als zur Nation gehörig betrachteten oder als nicht zugehörig betrachtet wurden. Muster der Nationalisierung staatlicher Herrschaft wirkten sich aber nicht nur insofern aus, als bestimmte Gruppen, die als nicht zugehörig perzipiert wurden, außerhalb des Verbandes der Staatsangehörigen zu verbleiben hatten bzw. ihrer Aufnahme erhebliche Barrieren entgegenstanden. Umgekehrt konnten andere Gruppen, die als zugehörig galten, einen privilegierten Zugang zur Staatsangehörigkeit erhalten.⁴

Die Formulierung von politischen Perspektiven des Einschlusses oder Ausschlusses von Zuwanderern kennt Migranten nicht nur als Objekte oder gar ›Opfer‹ staatlicher Willkür. In je unterschiedlichen historischen und aktuellen Situationen, gesellschaftlichen und rechtlichen Konstellationen lassen sich verschieden ausgeprägte Handlungsspielräume von Zuwanderern zur Einflussnahme auf staatliches Handeln im Migrationsbereich ausmachen.⁵ Davon handelt der Beitrag des Bochumer Politikwissenschaftlers **Christian Bala** im vorliegenden Heft. Bala geht es um die Untersuchung der Möglichkeiten und Grenzen politischer Partizipation von Migranten in den Vereinigten Staaten von Amerika in der langen Perspektive vom späten 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart. Ausgehend von der Rolle der hispanischen Amerikaner in der aktuellen Diskussion um eine Reform der US-amerikanischen Einwanderungsgesetzgebung untersucht er in historischer Perspektive das Verhalten der Interessengruppen jüdischer und ostasiatischer Amerikaner und erschließt übergreifende Muster der politischen Partizipation von Zuwanderern in Auseinandersetzung mit staatlichen Vorgaben und Reaktionen.

3 Dieter Gosewinkel, Einbürgern und Ausschließen. Die Nationalisierung der Staatsangehörigkeit vom Deutschen Bund bis zur Bundesrepublik Deutschland (Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft, Bd. 150), Göttingen 2001; Andreas Fahrmeir, Citizens and Aliens. Foreigners and the Law in Britain and the German States, 1789–1870, New York/Oxford 2000; Eli Nathans, The Politics of Citizenship in Germany. Ethnicity, Utility and Nationalism, Oxford/New York 2004; Oliver Trevisiol, Die Einbürgerungspraxis im Deutschen Reich 1871–1945 (Studien zur Historischen Migrationsforschung, Bd. 18), Göttingen 2006.

4 Jochen Oltmer, Staat, Nation und Migration. Zur politischen Konstruktion von Minderheiten in der deutschen Geschichte, in: Brigitta Schmidt-Lauber (Hg.), Ethnizität und Migration. Einführung in Wissenschaft und Arbeitsfelder (Reimer Kulturwissenschaft, Bd. 1), Berlin 2007, S. 135–154.

5 Hierzu s. auch das in dieser Hinsicht instruktive Beispiel zu den politischen Handlungsspielräumen ›illegaler‹ Zuwanderer bei der Durchsetzung aufenthaltsrechtlicher Reformen: Barbara Laubenthal, ›Papiere für alle‹. Proteste illegaler Einwanderer in Murcia (Spanien), in: IMIS-Beiträge 2005, H. 27, S. 109–129.

Moderne nationale Wohlfahrtsstaaten, wie sie seit dem Ende des 19. Jahrhunderts massiv ausgebaut wurden, sind auf weitreichend entwickelte administrative Kapazitäten angewiesen. Staatliche Institutionen gestalteten und begleiteten je nach staatlichem Selbstverständnis wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklungen, unterliegen aber zugleich aufgrund solcher Prozesse permanentem Handlungsdruck. Eine Intervention in die Migrationsverhältnisse, das staatliche Bemühen um die Steuerung von Migration bedarf nicht nur der Herausbildung komplexer Administrationen. Migrationen, die als Gefahr für die innere Ordnung des Staates verstanden werden, forcieren zugleich auch den Ausbau staatlicher Kontroll- und Abwehrinstitutionen. Umgekehrt gilt das in gleichem Maße dort, wo Zuwanderungen historisch oder aktuell als Chance für die Steigerung der (macht-)politischen oder finanziellen Handlungsspielräume des Staates aufgefasst werden. Die Entwicklung verwaltungsstaatlicher Strukturen unterliegt mithin bereichsweise ebenso wie die Entwicklung der Migrationsverhältnisse der Wechselwirkung von staatlichen Regelungsversuchen und migratorischen Problemen, Perzeptionen und Perspektiven.⁶

Die Geschichte der DDR bietet ein instruktives Beispiel für die Entwicklung migrationspolitischer Hypertrophien in der Auseinandersetzung mit Zuwanderungen, die ganz wesentlich als sicherheitspolitische Probleme galten und vor allem deshalb zugelassen wurden, weil sich daraus in der Systemkonfrontation mit dem anderen deutschen Staat politisches Kapital schlagen ließ und Eigenstaatlichkeit demonstriert werden konnte. Bereits im Umgang mit der millionenstarken Zuwanderung von deutschen Flüchtlingen und Vertriebenen aus dem Osten am Ende und nach dem Zweiten Weltkrieg versuchte die SED-Diktatur, in Fortsetzung der Politik der Sowjetischen Militäradministration während der Besatzungszeit von 1945 bis 1949, vornehmlich aus innen- und bündnispolitischen Gründen auf separierte Integrationsmaßnahmen zu verzichten und Integration als politisches Thema zu tabuisieren.⁷

Die DDR hatte darüber hinaus von Beginn ihrer Existenz an nach der restriktiven Bekämpfung der vornehmlich in die Bundesrepublik Deutsch-

6 Jochen Oltmer, Einführung: Steuerung und Verwaltung von Migration in Deutschland seit dem späten 19. Jahrhundert, in: ders. (Hg.), *Migration steuern und verwalten. Deutschland vom späten 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart* (IMIS-Schriften, Bd. 12), Göttingen 2003, S. 9–56.

7 Im Detail zuletzt: Michael Schwartz, *Vertriebene und ›Umsiedlerpolitik‹. Integrationskonflikte in den deutschen Nachkriegs-Gesellschaften und die Assimilationsstrategien in der SBZ/DDR 1945–1961* (Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte, Bd. 61), München 2004; Dirk Hoffmann/Michael Schwartz (Hg.), *Geglückte Integration? Spezifika und Vergleichbarkeiten der Vertriebenen-Eingliederung in der SBZ/DDR*, München 1999.

land gerichteten Abwanderung gestrebt, die wahrscheinlich mindestens 2,7 Millionen DDR-Bürger zwischen der Staatsgründung 1949 und dem Mauerbau 1961 erfasste. Immerhin führte sie zu einem sehr deutlichen Rückgang der DDR-Bevölkerung zwischen 1950 und 1964 von ca. 18,4 auf rund 17 Millionen. Die Abwanderung wurde vor allem als Gefahr für die Funktionsfähigkeit der DDR-Wirtschaft verstanden, galt aber auch als politische Niederlage. Der forcierte Ausbau von Grenzsperranlagen seit Anfang der 1950er Jahre, der zugleich als ein Scheitern anderer staatlicher Maßnahmen zur Eindämmung von Abwanderung zu verstehen ist, mündete in die Abriegelung des gesamten DDR-Territoriums nach Westen mit dem Bau der Mauer 1961.⁸ Weil Arbeitskräftemangel ein konstitutiver Faktor für die Entwicklung der DDR-Wirtschaft blieb, intensivierte die DDR in der Folge die Beschäftigung von Ausländern aus anderen sozialistischen Staaten. Diese ›ausländischen Vertragsarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer‹ waren ebenfalls ausgesprochen restriktiven Regelungen unterworfen. Ihren Aufenthalt prägte eine Politik der Integrationsverhinderung.⁹

Der Beitrag von **Tobias Wunschik**, Historiker und Mitarbeiter der Abteilung Bildung und Forschung der Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR, blickt zwar auf eine andere Gruppe von DDR-Zuwanderern, verdeutlicht aber ebenfalls die ausgesprochen restriktiven Züge der DDR-Migrationspolitik. Wahrscheinlich mehr als 600.000 Menschen zogen zwischen 1950 und 1989 von der Bundesrepublik Deutschland in die DDR. Diese Übersiedlung von Bundesbürgern und die Rückkehr von Ausreisewilligen aus dem Westen verstand die DDR als Ausweis ihrer Attraktivität. Sie bildete mithin ein Politikum ersten Ranges. Aber auch ökonomische Interessen spielten eine Rolle, insbesondere dann, wenn es um hochspezialisierte Kräfte oder Angehörige von Berufsgruppen ging, in denen es in der DDR eine Mangelsituation gab. Dem stand die Sicht

8 Helge Heidemeyer, Flucht und Zuwanderung aus der SBZ/DDR 1945/1949–1961. Die Flüchtlingspolitik der Bundesrepublik Deutschland bis zum Bau der Berliner Mauer (Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Bd. 100), Düsseldorf 1994; Volker Ackermann, Der ›echte‹ Flüchtling. Deutsche Vertriebene und Flüchtlinge aus der DDR 1945–1961 (Studien zur Historischen Migrationsforschung, Bd. 1), Osnabrück 1995.

9 Dirk Jasper, Ausländerbeschäftigung in der DDR, in: Marianne Krüger-Potratz (Hg.), Anderssein gab es nicht: Ausländer und Minderheiten in der DDR, Münster 1991, S. 151–189; Sandra Gruner-Domić, Beschäftigung statt Ausbildung. Ausländische Arbeiter und Arbeiterinnen in der DDR (1961 bis 1989), in: Jan Motte/Rainer Ohliger/Anne von Oswald (Hg.), 50 Jahre Bundesrepublik – 50 Jahre Einwanderung. Nachkriegsgeschichte als Migrationsgeschichte, Frankfurt a.M./New York 1999, S. 215–240; Dennis Kuck, ›Für den sozialistischen Aufbau ihrer Heimat?‹ Ausländische Vertragsarbeitskräfte in der DDR, in: Jan C. Behrends/Thomas Lindenberger/Patrice G. Poutrus (Hg.), Fremde und Fremd-Sein in der DDR. Zu historischen Ursachen der Fremdenfeindlichkeit in Ostdeutschland, Berlin 2003, S. 271–281.

von Kriminalpolizei und Staatssicherheitsdienst gegenüber, die die Zuwanderung aus dem Westen vor allem als Problem der Verhinderung der Aufnahme von Spionen und Kriminellen verstand.

Tobias Wunschik bietet einen Überblick über die Entwicklung der Politik der DDR gegenüber der West-Ost-Zuwanderung und demonstriert am Beispiel des Zentralen Aufnahmeheims in Röntgental Art und Grad der Einflussnahme von Staatssicherheitsdienst und Kriminalpolizei auf die DDR-Zuwanderungspolitik. Der Autor verdeutlicht zentrale sicherheitspolitische Strategien und Strategiewechsel des Ministeriums für Staatssicherheit gegenüber den West-Zuwanderern und verfolgt die Hypertrophien eines voll ausgebauten Polizeistaates, der aus Furcht vor einem Kontrollverlust durch Migration einen überdimensionierten Apparat zur Überwachung der Zuwanderer aus dem Westen entwickelte.

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, der Etablierung eines europäischen Binnenmarktes, der auch den Arbeitsmarkt umschloss, und der Aufhebung der Grenzkontrollen im EU-Raum verminderten sich seit dem späten 20. Jahrhundert die nationalen Einflussmöglichkeiten auf grenzüberschreitende räumliche Bevölkerungsbewegungen: Migrationen innerhalb EU-Europas wurden zu Binnenwanderungen, woraus sich eine Dynamisierung der weiteren Gleichstellung aller EU-Bürger vor allem im Sozialrecht, im Arbeitsrecht und in den politischen Rechten ergab. Der Umgang mit Migrationen, die die EU-Außengrenzen überschritten, musste nun zwischen den Mitgliedstaaten abgestimmt werden, wobei vor allem die Bundesrepublik angesichts der als ›Migrationskrise‹ perzipierten verstärkten Zuwanderung seit Ende der 1980er Jahre die forcierte Abwehr unerwünschter Zuwanderungen in einem zunehmend restriktiven Zuwanderungsregime (›Festung Europa‹) vorantrieb.¹⁰ Mithin ging die Öffnung im Innern mit einer Verschärfung der migrationspolitischen Abgrenzung nach außen einher. Vor allem an der Süd- und an der Ostgrenze der EU wurden die Grenzregime stark ausgebaut.

Der Beitrag von **Martin Geiger**, Geograph an der Universität Bonn, zeigt am Beispiel der EU-Politik gegenüber der Ukraine zentrale Mechanismen der migratorischen Vorfeldsicherung und Exterritorialisierung von als problematisch oder gar als gefährlich perzipierten räumlichen Bevölkerungsbewegungen. Die Ukraine gilt in der EU als wichtiges Herkunfts- und Transitland unerwünschter (›illegaler‹) Migranten. Internationale Regierungsorganisationen führen im Auftrag der EU eine Vielzahl von Maßnahmen durch, mit denen unerwünschten Wanderungsbewegungen bereits innerhalb der Ukraine begegnet werden soll. Zusammen mit zahlreichen nichtstaatlichen Akteuren sind die ukrainischen Regierungsstellen in das Korsett einer einseitig auf Migrationsvermeidung ausgerichteten Partnerschaft mit der EU

10 Im Überblick: Bade, *Europa in Bewegung*, S. 378–409.

eingebunden. Dieses politische und administrative Netzwerk zur Beeinflussung von Wanderungsbewegungen wird durch internationale Regierungsorganisationen maßgeblich koordiniert. Damit ergibt sich für die Ukraine in migrationspolitischer Hinsicht eine nachgerade koloniale Situation, die die nationalen Handlungsspielräume gegenüber der EU auf ein ausgesprochen geringes Maß reduziert haben.

Die weitere Abgabe nationaler Souveränitätsrechte an die supranationale Ebene im Zuge des voranschreitenden europäischen Einigungsprozesses beeinflusst zwar die Gestaltungsmöglichkeiten der Nationalstaaten gegenüber dem Phänomen Migration erheblich. Für das grundsätzliche Verhältnis von Staat und Migration insgesamt bedeutet der europäische Einigungsprozess aber keine tiefgreifende Zäsur: Die in der langen Entwicklung moderner Staatlichkeit auszumachenden Fundamentalprozesse der Territorialisierung mit der Abgrenzung nach außen und der Aufhebung überkommener Grenzziehungen im Innern, der Durchsetzung staatlicher Souveränität als alleiniger Entscheidungsgewalt nach außen und nach innen mit Hilfe der Ausschaltung intermediärer Gewalten sowie der Konstituierung der Staatsbevölkerung kennzeichnen im späten 20. und frühen 21. Jahrhundert einen heute noch unabgeschlossenen Staatsbildungsprozess auf der europäischen Ebene, der nunmehr die Form der ›Europäischen Union‹ erreicht hat.

Der Beitrag von **Andreas Maurer** und **Roderick Parkes**, Politikwissenschaftler und Mitarbeiter der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin, fragt vor diesem Hintergrund nach den Entwicklungsperspektiven migrationspolitischer Diskussionen und Entscheidungen in der EU-Asylpolitik. Die Autoren konstatieren den Bedeutungsgewinn der Asylpolitik seit Anfang der 1990er Jahre vor dem Hintergrund eines als politische Herausforderung verstandenen Zuwachses der Zahl der Flüchtlinge sowie angesichts der Vergemeinschaftung dieses Politikbereichs seit dem Amsterdamer Vertrag von 1997. Der Beitrag lotet die Perspektiven einer Neuorientierung der EU-Asylpolitik aus, die sich in einem Spannungsfeld von humanitären, wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Interessen bewegt und gekennzeichnet ist durch Probleme der nationalstaatlichen und supranationalen Positionsfindung in einem neuen EU-Tätigkeitsfeld. Die Studie verdeutlicht damit noch einmal die Vieltätigkeit des Geflechts von sozial- und arbeitsmarktpolitischen, wirtschafts- und finanzpolitischen, sicherheits- und außenpolitischen Interessen in der Diskussion um Inhalte und Formen des staatlichen Umgangs mit räumlichen Bevölkerungsbewegungen.

»We Are America!«. Der Einfluss von Migranten auf staatliches Handeln

Under Pressure

Der Staat steht unter dem Druck illegaler Einwanderung: Für jeden der im Jahr 2005 durch die U.S. Border Patrol an der Grenze zu Mexiko aufgegriffenen und abgeschobenen 1,17 Millionen illegalen Zuwanderer konnten drei Immigranten die Grenzsicherungsanlagen überwinden.¹ Das »Office of Immigration Statistics« schätzt, dass rund die Hälfte der 10 Millionen undokumentierten Zuwanderer aus Mexiko stammt.²

Der Staat steht unter dem Druck der Befürworter einer restriktiven Zuwanderungspolitik: Mittlerweile wachen selbst ernannte Grenzschützer in der Wüste von Arizona über das Territorium der USA, und Kongressabgeordnete, nicht nur aus den »border states«, fordern schärfere Gesetze zur Verhinderung der undokumentierten Zuwanderung. Andererseits sind eben diese Menschen wichtige Arbeitskräfte.³ Als Präsident George W. Bush eine Amnestie vorschlug, um die undokumentierten Zuwanderer zu legalen Arbeitswanderern zu machen, schlug ihm der Protest rechtskonservativer Politiker aus den Reihen der Republikanischen Partei und der nativistisch-restriktionistischen Bewegung entgegen.⁴

Der Staat steht unter dem Druck der Befürworter einer liberalen Zuwanderungspolitik: Als wiederum einige Gesetzesentwürfe, welche dem restriktionistischen Drängen nachgaben und die Abwehr von Zuwanderern zum Ziel haben, in den US-Kongress eingebracht wurden⁵, demonstrierten

-
- 1 Reymen Klüver, In der Wüste wacht Pineapple Six, in: Süddeutsche Zeitung (SZ), 13./14.4.2006.
 - 2 Michael Hoefer/Nancy Rytina/Christopher Campbell, Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States: January 2005, Washington 2006, http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/ILL_PE_2005.pdf (17.5.2007).
 - 3 Klüver, Wüste.
 - 4 Pat Buchanan, Kiss the Old America Good-bye, in: The American Conservative, 16.2.2004, <http://www.amconmag.com> (1.11.2006).
 - 5 Es handelt sich um folgende Gesetzesentwürfe: H.R. 4437 (»Border Protection, Antiterrorism, and Illegal Immigration Control Act of 2005«); H.R. 4830 (»Border

Hunderttausende Hispanics im Frühjahr 2006 unter dem Slogan »We Are America« gegen diese Vorhaben vor dem Capitol und dem Weißen Haus in Washington.⁶ Dabei handelt es sich um eine Minderheit, deren politisches Gewicht nicht unterschätzt werden darf: Nach der aktuellen »American Community Survey« leben rund 41,8 Millionen Hispanics in den USA, das sind 14,5 Prozent der Gesamtbevölkerung.⁷ Vor fünf Jahren lag der Anteil noch bei 12,5 Prozent, vor 15 Jahren bei 9 Prozent.⁸ Damit haben die Hispanics die Afroamerikaner als größte ethnische Minderheit verdrängt, sie stellen nur noch 12,1 Prozent der Bevölkerung.⁹

Dass die hispanische Bevölkerung bereit ist, in der Frage der Gestaltung der Zuwanderungspolitik Einfluss auf staatliches Handeln zu nehmen, hat sie unter Beweis gestellt. Die Frage, ob diese Einflussnahme Erfolg hat, steht jedoch nicht im Zentrum der folgenden Analyse. Diese Eingrenzung geschieht aus zwei Gründen: Zum einen müsste unter dem output-orientierten Blickwinkel beispielsweise die Unterzeichnung des »Secure Fence Act of 2006« – der den massiven Ausbau der südlichen Grenzsicherungsanlagen zur Abwehr illegaler Einwanderung regelt – am 26. Oktober 2006 durch Präsident Bush als Niederlage bewertet werden. Doch schon der neuerliche Kompromiss über eine Zuwanderungsregelung wäre weder eindeutig als Erfolg oder als Niederlage des Protestes der hispanischen Gemeinschaft zu bewerten.¹⁰ Dieser Kompromiss beinhaltet die Erteilung von Visa für illegale Einwanderer. Diejenigen, die eine Strafe und Bearbeitungsgebühr (insgesamt 6.500 US-Dollar) zahlen, Arbeit nachweisen können und nicht straffällig ge-

Tunnel Prevention Act«); H.R. 4844 (»Federal Election Integrity Act of 2006«, »Voter ID bill«); H.R. 6061 (»Secure Fence Act«); H.R. 6089 (»Illegal Immigrant Deterrence Act«); H.R. 6090 (»Immigration Enforcement Act«); H.R. 6091 (»Border Security Enhancement Act«); H.R. 6094 (»Community Protection Act«); H.R. 6095 (»Immigration Law Enforcement Act of 2006«). Mittlerweile wurde ein Kompromiss zwischen Republikanern und Demokraten geschlossen, der allerdings von rechten und linken Parlamentariern kritisiert worden ist. Bei Abschluss der Manuskripts stand noch kein Ergebnis fest. Hierzu s. Jonathan Weisman, Immigration Compromise Faces New Opposition. Proposal Stays Alive, but Foes Lie in Wait, in: Washington Post, 22.5.2007, <http://www.washingtonpost.com> (22.5.2007).

- 6 Reymer Klüver, Grenzwall entzweit Republikaner, in: SZ, 25.4.2006; Christian Wernicke, Patrioten, nicht Außerirdische, in: SZ, 12.4.2006.
- 7 U.S. Census Bureau, 2005 American Community Survey. Fact Sheet, Washington 2005, http://factfinder.census.gov/servlet/ACSSAFFacts?_submenuId=factsheet_0&_sse=on (30.10.2006).
- 8 Betsy Guzmán, The Hispanic Population (Census 2000 Brief, C2KBR/01-3), Washington 2001, S. 4, <http://www.census.gov/prod/2001pubs/c2kbr01-3.pdf> (5.6.2007).
- 9 U.S. Census Bureau, 2005 American Community Survey.
- 10 Jonathan Weisman, Deal on Immigration Reached. Bush Supports Senate's Bipartisan Compromise, but Hurdles Remain, in: Washington Post, 18.5.2007, <http://www.washingtonpost.com> (18.5.2007).

worden sind, sollen die Gelegenheit bekommen, amerikanische Staatsbürger zu werden. Zugleich würden ›Gastarbeiter‹ für einfache Arbeiten ins Land gelassen werden. Im Gegenzug sollen aber der Familiennachzug verschärft und die Grenzsicherung massiv aufgerüstet werden, um zukünftige illegale Einwanderung zu verhindern. Zweitens sind aus theoretischer Sicht Aussagen darüber, ob ein bestimmter Output auf den Input einer Interessengruppe zurückzuführen ist, mit großen Unsicherheiten verbunden, denn es fehlen Konzepte, um den Grad des Einflusses und den Erfolg der Einflussnahme sichtbar zu machen.¹¹

Deshalb sollen im Folgenden die Möglichkeiten und Grenzen der Einflussnahme von Zuwanderern auf die Migrationspolitik des Staates untersucht werden. Eng damit verbunden ist die Frage nach der politischen Teilhabe, also dem Recht auf politische Partizipation, und der tatsächlichen Inanspruchnahme dieses Rechtes. Dazu werden erstens die analytischen Konzepte erläutert, zweitens die Möglichkeiten und Grenzen der politischen Partizipation der Latino-Community dargestellt, und drittens wird anhand der Geschichte der jüdischen und ostasiatischen Amerikaner die Einflussnahme dieser Gruppen auf die Migrationspolitik analysiert.

Partizipation und Einflussnahme

Mit ihrem Massenprotest hat die Latino-Community ihrem Anspruch auf politische Beteiligung am Entscheidungsprozess über die zukünftige Migrationspolitik Ausdruck verliehen und beruft sich mit dem Slogan ›We Are America‹ normativ und symbolpolitisch auf den Anspruch der amerikanischen Demokratie, »that government of the people, by the people, for the people, shall not perish from the earth« (Abraham Lincoln).¹² Allerdings sind dieser Demokratie dort Grenzen gesetzt, wo spezifische Beteiligungsrechte eingeräumt werden.¹³ Entscheidend dabei ist, wer als Teil des Volkes, also als Staatsbürger, angesehen wird, und darüber hinaus, ob die Staatsbürgerschaft zu gleichberechtigter politischer Partizipation führt.

11 Frank R. Baumgartner/Beth L. Leech, *Basic Interests. The Importance of Groups in Politics and Political Science*, Princeton 1998, S. 134; Thomas von Winter, *Vom Korporatismus zum Lobbyismus. Paradigmenwechsel in Theorie und Analyse der Interessenvermittlung*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 35. 2004, S. 761–776.

12 Abraham Lincoln, *Address Delivered at the Dedication of the Cemetery at Gettysburg* (19.11.1863), <http://www.loc.gov/exhibits/gadd/images/Gettysburg-2.jpg> (22.5.2007).

13 Manfred G. Schmidt, *Demokratiethorien. Eine Einführung*, 3. Aufl. Opladen 2000, S. 136; Giovanni Satori, *Demokratiethorie*, Darmstadt 1997, S. 31; Alexis de Tocqueville, *Über die Demokratie in Amerika*, Stuttgart 1985, S. 148, Anm. 4.

Politische Partizipation, so Jan W. van Deth, kann »als bürgerliche Beteiligung mit dem Ziel der Einflussnahme auf politische Entscheidungen definiert werden«. ¹⁴ Wenn Einfluss auf staatliche Entscheidungen genommen werden soll, so ist zunächst der Staatsbegriff zu konkretisieren. Wenn man in den USA vom ›Staat‹ (›state‹) spricht, sind, anders als im europäischen Verständnis, die einzelnen Bundesstaaten gemeint. Im Gegensatz dazu meint der Begriff ›government‹ in Europa die Regierung, also mithin die exekutive Gewalt in einem politischen System. In den USA hingegen handelt es sich um ein einheitlicheres Konzept, das den Staatsapparat beschreibt, welcher die drei ›branches of government‹ umfasst. Jede Art von Einflussnahme auf den legislativen, exekutiven oder judikativen Zweig des Staatsapparates, die auf den migrationspolitischen Output des Systems abzielt, ist deshalb Gegenstand der Untersuchung. Dabei ist es unerheblich, ob der Eingriff direkt oder indirekt erfolgt, ob die Implementation oder Auslegung bestehender oder die Gestaltung oder Verhinderung zukünftiger Gesetze das Ziel der Einflussnahme ist.

Nachdem der Adressat der Einflussnahme eingegrenzt ist, muss geklärt werden, worauf Einfluss genommen wird. Im Folgenden soll das Hauptaugenmerk auf dem Kern der Migrationspolitik liegen, der für Ursula Birsl gekennzeichnet ist

- a) durch den Zugang zum nationalstaatlichen Territorium, also die Möglichkeit, in ein Land einzuwandern, und
- b) durch den Zugang zum politischen Raum, das heißt über Teilhaberechte zu verfügen und die Staatsbürgerschaft zu erwerben. ¹⁵

Regelungen, die das Leben der Zuwanderer innerhalb des Staates bestimmen (beispielsweise Fragen der Integration) oder das Verhalten der Gesellschaft gegenüber den Zuwanderern steuern sollen (beispielsweise die Bekämpfung des Rassismus oder die Herstellung von Chancengleichheit), sind hier zunächst von untergeordnetem Interesse.

Es bleibt die Frage, wer Einfluss nimmt. Auch hier ist eine Präzisierung notwendig, denn der Begriff ›Migranten‹ ist zu unspezifisch. Gemeint ist damit sowohl Einflussnahme durch Einzelpersonen oder Gruppen oder Verbände, die einen Migrationshintergrund aufweisen und als Teil einer Diaspora bezeichnet werden können. Eine Diaspora wird verstanden als eine »social-political formation, created as a result of either voluntary or forced migration, whose members regard themselves as of the same ethno-national origin and who permanently reside as minorities in one or several host coun-

14 Jan van Deth, Vergleichende politische Partizipationsforschung, in: Dirk Berg-Schlosser/Ferdinand Müller-Rommel (Hg.), Vergleichende Politikwissenschaft, 4. Aufl. Opladen 2003, S. 167–187, hier S. 169.

15 Ursula Birsl, Migration und Migrationspolitik im Prozess der europäischen Integration?, Opladen 2005, S. 75.

tries. Members of such entities maintain regular or occasional contacts with what they regard as their homeland and with individuals and groups of the same background residing in other host countries. Based on aggregate decisions to settle permanently in host countries, but to maintain a common identity, diasporans identify as such, showing solidarity with their group and their entire nation, and they organize and are active in the cultural, social, economic, and political spheres.«¹⁶ Gabriel Sheffer unterscheidet in diesem Zusammenhang zwischen ethno-nationalen Diasporen und ›Pan-Diasporen‹, weil er die spezifische Identität in das Zentrum des Interesses rückt. Insofern wären die ostasiatischen Amerikaner ebenso wie die Latinos nicht als Diaspora im eigentlichen Sinne zu bewerten. Diese Schlussfolgerung wäre angemessen, wenn der Aspekt des Erhalts der ethno-nationalen Identität im Zentrum der Betrachtung liegen würde. In der politischen Auseinandersetzung jedoch bilden Diasporen auch Gruppierungen, die nach dem Aspekt der regionalen und ethnischen Nähe geordnet sind und durch das gemeinsame politische Handeln eine neue Gemeinschaftsidentität bilden können, ohne dass sich nationale Unterschiede vollständig auflösen, wie das Beispiel der Hispanics/Latinos und auch der ostasiatischen Amerikaner zeigt.¹⁷

Politische Partizipation und ›Latino Politics‹

Aufgrund der Uneinheitlichkeit und Vielfältigkeit dessen, was als politische Partizipation bezeichnet wird, soll die Analyse auf einige wenige Haupttypen beschränkt bleiben¹⁸: die Übernahme politischer Ämter (›office holding‹), die Teilnahme an Wahlen (›voting‹), die Organisation in Interessengruppen (›lobbying‹) und die Anrufung von Gerichten (›courts‹) als konventionelle Formen der Partizipation. Als unkonventionelle Formen der Partizipation werden das Engagement in sozialen Bewegungen (›social movements‹), die Teilnahme an Demonstrationen (›protest‹), Akte des zivilen Ungehorsams (›civil disobedience‹) und die Ausübung politisch motivierter Gewalt (›political violence‹) in die Untersuchung einbezogen.

Jede Form der politischen Partizipation ist an Bedingungen geknüpft. Als Basis, die über die Wahrnehmung der Nachrichten hinausgeht, muss ein allgemeines Interesse an Politik und die Bereitschaft, in der Politik aktiv zu

16 Gabriel Sheffer, *Diaspora Politics. At Home Abroad*, Cambridge, MA 2003, S. 9. Dazu s. auch Ruth Mayer, *Diaspora. Eine kritische Begriffsbestimmung*, Bielefeld 2005.

17 John A. Garcia, *Latino Politics in America. Community, Culture, and Interests*, Lanham 2003; Pei-te Lien, *The Making of Asian Americans through Political Participation*, Philadelphia 2001.

18 Deth, *Partizipationsforschung*, S. 174–179; Beate Hoecker, *Politische Partizipation: systematische Einführung*, in: dies. (Hg.), *Politische Partizipation zwischen Konvention und Protest. Eine studienorientierte Einführung*, Opladen 2006, S. 3–20, hier S. 11.

werden, vorausgesetzt werden. Ein Indikator dafür kann das ›civic engagement‹ sein, das bei den Hispanics im Gegensatz zur übrigen Bevölkerung relativ niedrig ist.¹⁹ Untersuchungen über die nicht-elektorale Partizipation, beispielsweise die ›Latino National Population Survey‹ (LNPS), haben ergeben, dass Latinos in geringerem Maße aktiv sind als Afroamerikaner und Angloamerikaner. Allerdings wird dieser Umstand nicht auf die Ethnizität zurückgeführt, sondern auf sozio-ökonomische Faktoren wie Bildungsgrad und Einkommen.²⁰

Über diese Minimalanforderung hinaus ist die Akzeptanz eines Themas von Bedeutung, denn dies entscheidet, ob ein Problem als ›issue‹ Beachtung findet. Dass die Migrationspolitik für die Latinos von Bedeutung ist, dürfte unstrittig sein, zumal mit restriktionistischen Positionen zum Teil diskriminierende Äußerungen über Hispanics im Allgemeinen einhergehen. Von größerer Bedeutung ist aber die Frage, welche Problemlösung die Latinos präferieren. Hier zeigt sich, dass Latinos und Anglos zwar darin übereinstimmen, dass Zuwanderung ein wichtiges Problem sei und die Zahl der Zuwanderer reduziert werden solle²¹, doch tendieren Hispanics zu liberalen Lösungsoptionen wie der Amnestie von undokumentierten Zuwanderern.²²

Für die elektorale Partizipation (›office holding‹ und ›voting‹) existieren Bedingungen, die nur von einem Teil der hispanischen Bevölkerung erfüllt werden können: die Staatsbürgerschaft. Die Rate der naturalisierten Zuwanderer ist in der Latino-Community niedriger als bei anderen Migranten, wobei, aufgeschlüsselt nach Nationalitäten, die Mexikaner das Schlusslicht bilden.²³ Der Erwerb der Staatsbürgerschaft setzt wiederum einen legalen Aufenthaltsstatus voraus. Hinzu kommt noch die notwendige Wählerregistrierung, die aufgrund von Verständigungsschwierigkeiten oder Unkenntnis des Systems zu Problemen führt und somit Auswirkungen auf die Wahlbeteiligung hat. Rodolfo O. De la Garza betont, dass der elektorale Einfluss der Latinos hinter ihrem Anteil an der Bevölkerung zurückbleibt, da die Wahlbeteiligung zwischen 40 und 60 Prozent schwankt, sie ist damit

19 Louis DeSipio u.a., *Immigrant Politics at Home and Abroad. How Latino Immigrants Engage the Politics of their Home Communities and the United States*, Claremont 2003, http://www.trpi.org/PDFs/Immigrant_politics.pdf (29.5.2007).

20 Rodolfo O. De la Garza u.a., *Latino Voices. Mexican, Puerto Rican, and Cuban Perspectives on American Politics*, Boulder 1992; ders., *Latino Politics*, in: *Annual Review of Political Science*, 7. 2004, S. 91–123, hier S. 95.

21 Ebd., S. 101.

22 Norman E. Binder u.a., *Mexican American and Anglo Attitudes toward Immigration Reform: A View from the Border*, in: *Social Science Quarterly*, 78. 1997, S. 324–337.

23 Graza, *Latino Politics*, S. 106; Harry Pachon/Louis DeSipio, *New Americans by Choice: Political Perspectives of Latino Immigrants*, Boulder 1994.

niedriger als die anderer Minderheiten.²⁴ So beträgt die Wahlbeteiligung beispielsweise der jüdischen Diaspora nach Umfragen zwischen 80 und 90 Prozent, mit deutlichen regionalen Schwerpunkten.²⁵ Eine niedrige Partizipationsrate bei Wahlen wirkt sich in der Mehrheitsdemokratie der USA negativ auf das politische Gewicht einer Minderheit aus. Zudem bilden die Hispanics aufgrund ihrer nationalen und sozialen Diversität keinen einheitlichen Wahlblock²⁶ wie beispielsweise die Afroamerikaner, die für die Demokraten eine wichtige Wählergruppe darstellen. Allerdings wurde im Vorfeld der Kongresswahlen im November 2006 vermutet, dass die Migrationspolitik hispanische Wähler an die Urnen bringen werde. Eine Umfrage des Instituts ›Lake Research Partners and Public Opinion Strategies‹, die wenige Tage vor den Wahlen stattfand, belegt, dass Migration für 51 Prozent der Latinowähler »the most important or one of the most important issues in deciding their vote« ist.²⁷

Im Bereich der Partizipation über Interessengruppen und Verbände konnte die Latino-Diaspora in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg aufholen. Bereits 1929 bildete sich mit der ›League of United Latin American Citizens‹ (LULAC) eine panethnische Organisation. Zusammen mit dem ›National Council of La Raza‹ (NCLR), einer Koalition aus rund einhundert hispanischen Gruppen, und dem ›Mexican American Legal Defense and Education Fund‹ (MALDEF) bildet LULAC die Lobby der Hispanics und somit das organisatorische Rückgrat gegen die restriktiven Zuwanderungsreformen. Bereits zu Beginn der Amtszeit von Präsident George W. Bush setzten sich diese Organisationen zusammen mit der ›National Association of Latino Elected and Appointed Officials‹ (NALEO) für eine Amnestie undokumentierter Zuwanderer ein.²⁸ Über die Parteigrenzen hinweg setzen sich hispanische Amtsinhaber, vermittelt auch durch ihre Organisationen –

24 De la Garza, *Latino Politics*, S. 106. Dazu s. auch Jeffrey S. Passel, *Election 2004: The Latino and Asian Vote* (Urban Institute Immigration Studies Program, 27.7.2004), Washington 2004, <http://www.urban.org/UploadedPDF/900723.pdf> (2.11.2006).

25 Jeffrey Helmreich, *The Israel Swing Factor. How American Jewish Vote Influences U.S. Election* (Jerusalem Letter/Viewpoints, Nr. 446), Jerusalem 2001, <http://www.jcpa.org/jl/vp446.htm> (10.4.2007).

26 Maria-Cristina Garcia, *Hispanic Americans. An Under-represented Group in American Politics*, in: *American Studies Today Online*, <http://www.americansc.org.uk/Online/garcia.htm> (2.11.2006).

27 NALEO, *Immigration Issue Driving Latinos to the Polls, Survey Find* (7.11.2006), <http://www.naleo.org/pr110706.html> (8.11.2006).

28 Michelle Mittelstadt, *Latino Groups Lobby Bush to Legalize Mexican Immigrants*, in: *Knight Ridder/Tribune News Service* (22.8.2001), Datenbank: Highbeam Research, <http://www.highbeam.com> (30.10.2006).

NALEO oder der ›Congressional Hispanic Caucus‹ (CHC) – für eine moderate Zuwanderungsreform ein.²⁹

Die meisten bisher genannten konventionellen Formen der Partizipation setzen ein gewisses Maß an Legalität voraus. Unkonventionelle Formen können hingegen aufgrund ihres informellen Charakters auch von undokumentierten Zuwanderern genutzt werden. So beteiligten sich an den Demonstrationen gegen die restriktiven Reformentwürfe neben hispanischen Bürgern und Nichtbürgern auch undokumentierte Zuwanderer.³⁰ Zugleich bestätigten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer symbolisch ihre Zugehörigkeit zum Gemeinwesen (›We Are America‹), die Anerkennung der amerikanischen Werte³¹ und setzten den Vorwürfen der doppelten Loyalität³² demonstrativen Patriotismus entgegen. Außerdem lösten sie mit der spanischen Version der Nationalhymne (›Nuestro Himno‹) eine Kontroverse um die Deutungsmacht der kulturellen Identität des Landes aus.³³

Zugleich nutzten sie die Mittel des zivilen Ungehorsams: Sie starteten Boykottaktionen – undokumentierte Zuwanderer sollten nicht zur Arbeit erscheinen und ihre Kinder nicht zur Schule schicken. So sollte auf die Bedeutung der Migranten für das wirtschaftliche Leben der USA aufmerksam gemacht werden. Nach Schätzung des ›Pew Hispanic Centers‹ sind bis zu fünf Prozent aller Beschäftigten des Landes undokumentierte Zuwanderer.³⁴

Einflussnahme auf Migrationspolitik: die jüdischen und ostasiatischen Amerikaner

Zu Beginn der US-Geschichte war Einwanderung kein Streitpunkt, sondern eine Notwendigkeit. Mithin gab es kaum Kontroversen über Zuwanderung und Einbürgerung: Offensiv wurden von den Einzelstaaten Einwanderer aus west- und nordeuropäischen Ländern angeworben, die dann aufgrund des

29 Congressional Hispanic Caucus, Immigration Principles (8.11.2006), <http://www.napolitano.house.gov/chc/principles/immigration.html> (8.11.2006).

30 Christian Wernicke, Patrioten, nicht Außerirdische, in: SZ, 12.4.2006.

31 Rodolfo O. De la Garza/Angelo Falcon/F. Chris Garcia, Will the Real Americans Please Stand Up. Anglo and Mexican-American Support of Core American Political Values, in: American Journal of Political Science, 40. 1996, S. 335–351.

32 Vgl. Samuel P. Huntington, Who Are We? Die Krise der amerikanischen Identität, Hamburg 2004. Dazu s. auch Berndt Ostendorf: »What do you men ›we‹, white man?« Samuel Huntington und die Krise der mexikanischen Einwanderung, in: IMIS-Beiträge, 2005, H. 27, S. 25–52.

33 Reymer Klüver, Migranten legen Arbeit nieder, in: SZ, 2.5.2006.

34 Ebd.

Naturalization Acts – jeder Weiße, der sich fünf Jahre legal im Land aufhielt, konnte die Staatsbürgerschaft erlangen – eingebürgert wurden.³⁵

Insofern waren die Jüdinnen und Juden den anderen Zuwanderern gleichgestellt. Zudem blieb ihre Zahl bis 1815 relativ gering: Maximal 3.000 Jüdinnen und Juden lebten in den Teilstaaten der Union, weniger als ein Prozent der Gesamtbevölkerung.³⁶ Erst von 1815 bis zum Beginn des Bürgerkrieges 1861 kam eine größere Anzahl deutsch-jüdischer Zuwanderer ins Land. Mit den sogenannten ›48ern‹ – den Flüchtlingen der demokratischen Revolution aus Deutschland – setzte eine andere Einwanderungsbewegung ein, die für die USA eine Herausforderung ihrer bisherigen, an europäischen Zuwanderern orientierten Migrationspolitik darstellte.

Der Goldrausch hatte auch auf Ostasiaten eine gewisse Anziehungskraft. Zwischen 1849 und 1882 wanderten rund 300.000 von ihnen in die USA ein.³⁷ Im Gegensatz zu den europäischen Migranten blieben sie von der Staatsbürgerschaft ausgeschlossen, die nur Weißen und nach 1870 Menschen afrikanischer Abstammung eine Naturalisierung ermöglichte.³⁸ Sie waren also weder Bürger noch in der Lage, als geduldete Minderheit ihren Interessen Ausdruck zu verleihen. Somit konnten die chinesischen Einwanderer dem ›Chinese Exclusion Act of 1882‹ keinen wirksamen Protest entgegensetzen. Dennoch führte dieses Gesetz zu einer ersten direkten Einflussnahme eines ostasiatischen Zuwanderers auf die Migrationspolitik der USA – der Fall Won Kim Ark:

Seit 1868 galt in Bezug auf die Staatsbürgerschaft aufgrund des 14. Verfassungszusatzes das *Ius-Soli-Prinzip* (Territorialprinzip). Im ersten Abschnitt heißt es: »All persons born or naturalized in the United States, and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States and of the state wherein they reside.«³⁹ Theoretisch waren also die in den USA geborenen Kinder chinesischer Eltern Staatsbürger. Allerdings wurde dieses Recht den chinesischen Kindern faktisch vorenthalten, indem staatliche Stellen auf die Formulierung »and subject to the jurisdiction thereof« verwiesen, die

35 Dietrich Herrmann, Mitgliedschaft in den USA. Debatten um Einwanderung, Staatsbürgerschaft und Wahlrecht, in: Hans Vorländer/Dietrich Herrmann (Hg.), Nationale Identität und Staatsbürgerschaft in den USA. Der Kampf um Einwanderung, Bürgerrechte und Bildung in einer multikulturellen Gesellschaft, Opladen 2001, S. 105–237, hier S. 112.

36 Eli Faber, *A Time for Planting. The First Migration, 1654–1820 (The Jewish People in America, Bd. 1)*, Baltimore/London 1992, S. 107.

37 Roger Daniels, *Asian America. Chinese and Japanese in the United States since 1850*, Seattle/London 1988, S. 9.

38 Herrmann, Mitgliedschaft, S. 117.

39 Constitution of the United States of America, Amendment XIV (1868), Section 1.

eigentlich auf Diplomatenkinder Anwendung finden sollte. Nun wurde aber argumentiert, dass die Kinder ostasiatischer Einwanderer nicht unter die Rechtsprechung der USA fielen.⁴⁰ Won Kim Ark wurde 1873 in San Francisco geboren und versuchte, nach einem Besuch in China 1895 in die USA zurückzukehren. Aufgrund des ›Chinese Exclusion Act‹ wurde ihm die Einreise verweigert. Sein Fall wurde schließlich vor dem Supreme Court der USA verhandelt, der 1898 gegen die Argumentation der Regierung entschied, indem er mehrheitlich feststellte, dass das Kind legaler Einwohner fremder Nationalität amerikanischer Staatsbürger sei, wenn es auf US-Territorium geboren wurde.⁴¹ Der Fall Won Kim Ark gilt ostasiatisch-amerikanischen Aktivisten als Beispiel für den erfolgreichen Appell an die amerikanischen Ideale.⁴² In diesem Fall wurde durch die Möglichkeit der Anrufung der Gerichte die administrative Macht des Staates eingeschränkt, mit der Konsequenz, dass sich der Status der Kinder ostasiatischer Migranten änderte und sie somit weitergehende Teilhaberechte erlangten.⁴³

Im Gegensatz dazu zeigt der Fall *Ozawa vs. United States*, dass selbst assimilierte Ostasiaten, in dem konkreten Fall ein Japaner, vor Gerichten keine Chance hatten, die Einbürgerung auf gerichtlichem Wege zu erlangen, wenn sie nicht in den USA geboren waren. In der Urteilsbegründung hieß es: ›The appellant [...] is clearly of a race which is not Caucasian and therefore belongs entirely outside the zone on the negative side. [...] The briefs in behalf of appellant refer in complimentary terms to the culture and enlightenment of Japanese people, and with this estimates we have no reason to disagree; but these are matter which cannot enter into our consideration of the questions here at issue.«⁴⁴

Bereits kurz nach Verabschiedung des ›Chinese Exclusion Act‹ setzte eine Diskussion über Begrenzung und Lenkung der Zuwanderung ein. Davon war auch die bereits etablierte jüdische Gemeinschaft betroffen. In den 1880er Jahren begann die Massenzuwanderung von Juden aus Russland, die antisemitische Verfolgungen im Zarenreich als Hauptgrund für ihre Abwanderung geltend machten. Auch wenn die Not der russischen Juden Resonanz innerhalb der amerikanischen Gesellschaft fand, wurde nicht die Einwande-

40 Herrmann, Mitgliedschaft, S. 170f.

41 *United States vs. Wong Kim Ark* 169 U.S. 649 (1898).

42 Herrmann, Mitgliedschaft, S. 118; Frank H. Wu, *Born in the U.S.A.*, http://www.imdiversity.com/Villages/Asian/history_heritage/wu_kimwongark_asiancitizenship.asp (4.11.2006).

43 Zur Rolle von Gerichten in der Gewährung von Rechten für Einwanderer s. Christian Joppke/Elia Marzal, *Courts, the New Constitutionalism and Immigrants Rights. The Case of the French Conseil Constitutionnel*, in: *European Journal of Political Research*, 43. 2004, S. 823–844.

44 *Ozawa vs. United States* 260 U.S. 178 (1922).

rung der Flüchtlinge gefördert, vielmehr sollte humanitäre Hilfe geleistet werden. Jüdische Hilfsorganisationen, wie die ›Alliance Israélite‹, versuchten aber auch, russische Zuwanderer in die USA zu bringen. Auch wenn die jüdischen Organisationen in den USA ein positives Klima für die Neuankömmlinge erzeugen wollten, wurden die russischen Juden von den Etablierten aufgrund ihrer vermeintlichen Rückständigkeit abgelehnt.⁴⁵ Isaac Meyer Wise, der Begründer des liberalen amerikanischen Reformjudentums, sprach davon, dass man bereits »enough beggars and humbug-seeking vagabonds« in den Vereinigten Staaten habe. Dennoch kamen bis 1883 rund 90.000 russische Zuwanderer. Mit dem ›Immigration Act of 1891‹ waren nicht mehr die Bundesstaaten für die Einwanderung zuständig, sondern die Bundesbehörden – in jener Zeit wurde eine zentrale Aufnahmeeinrichtung auf Ellis Island geschaffen.⁴⁶ Diese Zentralisierung und bisweilen diskriminierende Behandlung der osteuropäischen Zuwanderer durch die Einwanderungsbehörden führte auch zur Gründung von Hilfsorganisationen, die später die ›Hebrew Immigrant Aid Society‹ (HIAS) bildeten.⁴⁷

Neben der Hilfe für die Zuwanderer im Umgang mit den Behörden und der Integrationshilfe setzten sich die Organisationen auch gegen nativistisch-restriktionistische Reformvorhaben zu Wehr, von denen auch die russisch-jüdischen Migranten betroffen waren. Mehrfach bemühte sich beispielsweise der republikanische Senator Henry Cabot Lodge (Massachusetts) um die Einführung von Sprachtests: Diese sollten alle männlichen Bewerber über 16 Jahren ablegen, die nicht in der Lage waren, Englisch »or the language of their native or resident country« zu lesen oder schreiben. Da die osteuropäischen Juden nur selten Englisch und meistens nur Jiddisch beherrschten, also nicht die Sprache ihres Herkunftslandes, hätte eine solche Regelung den Ausschluss zahlreicher Zuwanderer bedeutet. Jacob Schiff – ein deutsch-jüdischer New Yorker Philanthrop und einflussreicher Republikaner⁴⁸ – schwächte zusammen mit Parteifreunden den Entwurf ab, indem auch andere Sprachfähigkeiten anerkannt wurden (»or some other language«).⁴⁹ 1906 unternahm Lodge und andere restriktionistische Republikaner einen neuen Anlauf, um die Zuwanderung aus Osteuropa zu begrenzen: Das Gesetz sah neue Standards vor, eine Erhöhung der Kopfsteuer für Zuwanderer und die Möglichkeit, körperlich schwächlich wirkende Personen abzu-

45 Howard M. Sachar, *A History of the Jews in America*, New York 1992, S. 123.

46 Ebd., S. 132; U.S. Citizenship and Immigration Services, *Legislation from 1790–1900*, Washington o.J., <http://www.uscis.gov/files/nativedocuments/Legislation%20from%201790%20-%201900.pdf> (22.5.2007).

47 Sachar, *History*, S. 132–136.

48 Naomi W. Cohen, Jacob H. Schiff. *A Study in American Jewish Leadership*, Hanover 1999.

49 Sachar, *History*, S. 284.

schieben. Gegen diesen Entwurf formierten sich im Oktober 1906 Massenproteste unter der Führung der ›Federation of Jewish Organizations of New York‹ und unter Beteiligung anderer südosteuropäischer Gruppen. New Yorker Kongressabgeordnete, der Speaker of the House und Honoratioren sprachen sich dabei gegen den Entwurf aus. In dem schließlich von Präsident Theodore Roosevelt unterzeichneten Gesetz (›Immigration Act of 1907‹) waren die kritisierten Passagen nicht mehr enthalten.⁵⁰ Doch bereits 1912 kam es zum ›Dillingham-Burnett Bill‹, das schließlich von Präsident William Horward Taft durch ein Veto blockiert wurde⁵¹: »I cannot make up my mind to sign a bill, in which chief provision, violates a principle that ought in my opinion to be upheld in dealing with our immigration.«⁵² Die drohende Aufhebung des Vetos durch den Kongress veranlasste die HIAS, durch Telegramme an die Kongressmitglieder ihr Stimmverhalten zu beeinflussen, der Senat ließ das Gesetz erneut passieren, im Repräsentantenhaus erlebten die Restriktionisten aber schließlich eine Niederlage.⁵³

Nach dem Ersten Weltkrieg setzte sich die erstarkte nativistische Bewegung dafür ein, die Einwanderung weiter zu beschränken.⁵⁴ 1917 hatten die Restriktionisten Erfolg, indem der Kongress das Veto von Präsident Thomas Woodrow Wilson gegen den ›Immigration Act of 1917‹ überstimmte, rund drei Prozent aller jüdischen Zuwanderer wurden bis 1921 aufgrund dessen zurückgewiesen.⁵⁵ Das ›Quota Law of 1921‹ (›Johnson Act‹) begrenzte die Zuwanderung in die USA, es bildete aber nur die Basis für eine weitergehende Zuwanderungsregelung: den ›Immigration Act of 1924‹ (›Reed-Johnson Act‹). Waren die Opportunitätsstrukturen zur Abwehr restriktionistischer Vorstöße zuvor noch günstig gewesen, wandelte sich das Klima nach dem Ersten Weltkrieg. Hatten die Präsidenten Cleveland, Taft und Wilson gegen eine Verschärfung der Einwanderungsgesetzgebung noch ihre Vetoposition genutzt – Wilson wurde schließlich überstimmt –, verweigerte Präsident Calvin Coolidge selbst die Rücksprache mit Vertretern jüdischer Interessengruppen und unterzeichnete wohlwollend das Gesetz, das Zuwanderern für die nächsten Jahrzehnte die Tür wies. Als Folge dieses Verhaltens büßte die Republikanische Partei ihre bisher solide Basis in der jüdischen Gemeinschaft

50 Ebd., S. 286.

51 Ebd., S. 287f.

52 Präsident William H. Taft (14.2.1913) zit. nach Mark Wischnitzer, *Visas to Freedom. The History of HIAS, Cleveland/New York 1956*, S. 57.

53 Ebd.

54 John Higham, *Strangers in the Land. Patterns of American Nativism, 1860–1925*, New York 1988.

55 Sachar, *History*, S. 320.

ein.⁵⁶ Bereits Coolidge konnte, nachdem Präsident Warren G. Harding den ›Johnson Act‹ 1921 unterzeichnet hatte, nicht mehr auf die jüdischen Wähler zählen. Harding hatte 1920 noch 43 Prozent dieser Gruppe für sich gewinnen können, Coolidge kam 1924 gerade einmal auf 27 Prozent.⁵⁷

Der ›Immigration Act of 1924‹ traf auch eine Zuwanderergruppe, die bisher durch ein ›Gentlemen's Agreement‹⁵⁸ zwischen der japanischen und der US-amerikanischen Regierung geschützt und durch das ›Immigration Law of 1917‹ nicht ausgeschlossen war: die Japaner. Doch antijapanisches Sentiment ging mit dem allgemeinen Restriktionismus und Nativismus einher.⁵⁹ Obwohl nur eine kleine Minderheit – 1920 lebten 111.010 Japaner in den USA –, war die zweite Generation politisch höchst aktiv. Sie bildete Gruppen innerhalb der Parteien und schuf mit der ›Japanese American Citizens League‹ (JACL) in den 1930er Jahren eine eigene Interessengruppe, in der ›Issei‹, die erste Generation der Zuwanderer, nicht Mitglieder werden konnten, da es sich um eine Organisation ausschließlich für amerikanische Staatsbürger handelte.⁶⁰ Die JACL kooperierte anfangs bei der Internierung der japanischen Bevölkerung der USA, die der Präsident 1942 per ›Executive Order‹ erlassen hatte⁶¹, versuchte aber, sich der Kampagne gegen den ›Chinese Exclusion Act‹ anzuschließen. Diese wurde in den 1940er Jahren nicht von chinesischen Interessengruppen geführt, sondern durch das advokatorische ›Citizens Committee to Repeal the Chinese Exclusion Act‹, das sich aus Bürgern der USA zusammensetzte.⁶² Hier waren die politischen Opportunitätsstrukturen ausschlaggebend, denn China war zu jener Zeit ein Verbündeter der USA im Krieg gegen die Japaner.⁶³

Die Bemühungen um Beteiligung der JACL, bereits eine wichtige Interessengruppe innerhalb der ostasiatisch-amerikanischen Gemeinschaft, wurden durch das Komitee abgelehnt, weil es befürchtete, durch die schlechte

56 Zu den politischen Orientierungen der jüdischen Amerikaner s. Christian Bala, Konservatismus, Judaismus, Zionismus. ›Kulturkrieg‹ in der US-Diaspora, Baden-Baden 2006, sowie die ältere historische Einführung von Nathaniel Weyl, *The Jew in American Politics*, New Rochelle 1968.

57 Bala, *Konservatismus*, S. 41.

58 Die japanische Regierung gab keine Pässe an Arbeiter aus, die in die USA einreisen wollten. Im Gegenzug durften Arbeiter, die bereits einmal in den USA waren, nach der Ausreise wieder zurückkehren. Die Eltern, Frauen und Kinder von in den USA lebenden Arbeitern durften einreisen.

59 Daniels, *Asian America*, S. 49.

60 Ebd., S. 179f.

61 Ebd., S. 218f.

62 Fred W. Riggs, *Pressure on Congress. A Study of the Repeal of Chinese Exclusion*, New York 1950.

63 Daniels, *Asian America*, S. 196f.

Stellung der Japaner Schaden zu nehmen.⁶⁴ Die Stunde der JACL kam erst nach Beendigung des Zweiten Weltkriegs, als sich der Verband für den ›Japanese American Claims Act of 1948‹ einsetzte, aber vor allem die Naturalisierungsbestimmungen des ›Immigration and Nationality Act of 1952‹ (›MacCarran-Walter Immigration Act‹) zu beeinflussen suchte. Innerhalb der Kongressanhörungen setzte sich der JACL-Präsident Mike M. Masaoka massiv für den Entwurf ein: »By their contributions to the development of the West, by their day-to-day conduct as individuals, by the attainments of the citizen children (Nisei), these resident alien Japanese have earned the privilege of sharing in the citizenship of their adopted land.«⁶⁵ Eingebracht von strikten Antikommunisten und Konservativen – dem republikanischen Senator Pat McCarran (Nevada) und dem demokratischen Repräsentanten Francis E. Walter (Pennsylvania) – revidierte das Gesetz nicht das Quotensystem von 1924, schuf aber im beginnenden Kalten Krieg die Basis, um alle Asiaten in den USA zu naturalisieren und gezielte Familienzusammenführung zu betreiben.⁶⁶

Der Zweite Weltkrieg markiert einen Wendepunkt in der amerikanischen Zuwanderungspolitik. Das Verhalten der Regierung in der Flüchtlingsfrage, das hier nicht ausführlich thematisiert werden kann⁶⁷, zeigte, dass die USA nicht bereit waren, ihre Einwanderungspolitik angesichts der nationalsozialistischen Judenverfolgung zu revidieren. Präsident Franklin D. Roosevelt wollte seine innerparteiliche Koalition aus liberalen Nordstaatlern und restriktionistischen Südstaatlern nicht gefährden und versuchte, das Problem deshalb auf der Evian-Konferenz (1938) zu internationalisieren.⁶⁸ Auch die öffentliche Meinung und der US-Kongress verhinderten eine liberale Flüchtlingspolitik.⁶⁹

Bereits während des Krieges hatte der demokratische Repräsentant Emanuel Celler (New York), ein Nachkomme deutsch-katholischer und deutsch-jüdischer Einwanderer, die Regulierung der Zuwanderung durch

64 Ebd., S. 192–198.

65 Zit. nach Herrmann, Mitgliedschaft, S. 217.

66 Daniels, Asian America, S. 305f.

67 Zur Politik der USA im Zweiten Weltkrieg s. u.a. Saul S. Friedman, No Haven for the Oppressed. United States Policy toward Jewish Refugees, 1938–1945, Detroit 1973; Günter Schubert, Der Fleck auf Uncle Sams weißer Weste. Amerika und die jüdischen Flüchtlinge 1938–1945, Frankfurt a.M./New York 2003.

68 Sachar, History, S. 485f. Zur Evian-Konferenz s. Schalom Adler-Rudel, The Evian Conference on the Refugee Question, in: Leo Baeck Institute Year Book, 13. 1968, S. 235–273.

69 Wesley P. Greear, American Immigration Policies and Public Opinion on European Jews from 1933 to 1945 (MA Thesis, Department of History, East Tennessee State University), Johnson City 2002, <http://etd-submit.etsu.edu/etd/theses/available/etd-0322102-113418/unrestricted/Greear040102.pdf> (22.5.2007).

Quoten und die daraus resultierenden Konsequenzen für die Flüchtlingspolitik als »cold and cruel« kritisiert. Dementsprechend engagierte sich Celler nach 1945 für eine Abschaffung des Quotensystems, die schließlich durch die »Immigration and Nationality Act Amendments of 1965« (»Celler-Hart Act«) Realität wurde.⁷⁰ Celler bereits vor dem Krieg geäußerte Absicht, einen Gesetzentwurf einzubringen, der »die unbegrenzte Einwanderung von Opfern religiöser und politischer Verfolgung«⁷¹ beinhalten sollte, war kein Erfolg beschieden, auch bei der Führung der jüdischen Verbände fiel der Vorschlag auf wenig Gegenliebe.⁷² Diese verzichteten in den 1930er Jahren weitgehend darauf, die Einwanderungspolitik zugunsten der verfolgten Juden aus Europa zu beeinflussen. Die Regierung wurde nicht unter Druck gesetzt, restriktive Regelungen abzuschaffen.⁷³

Dieses Verhalten der etablierten jüdischen Verbände und die Shoah hatten auch Auswirkungen auf Teile der jüdischen Jugend: In den 1960er Jahren gründeten junge Aktivisten die Organisation »Student Struggle for Soviet Jewry« (SSSJ oder Triple-SJ) und begannen sich für die Anliegen der durch staatlichen Antisemitismus verfolgten Juden in der UdSSR einzusetzen. In ihren Kampagnen griffen sie ein Trauma der etablierten jüdischen Organisationen auf und warfen ihnen vor, während des Zweiten Weltkrieges nicht genug für die verfolgten Juden Europas getan zu haben. »This Time We Won't Be Silent«, lautete der Slogan des SSSJ.⁷⁴ Zunächst zielte die Politik der jüdischen Aktivisten und Verbände auf die restriktive Ausreisepolitik der UdSSR, damit kam es auch zu Aktionen des zivilen Ungehorsams. Schließlich radikalisierte sich eine Gruppe um Rabbi Meir Kahane, der die »Jewish Defense League« (JDL) gründete und politische Gewalt einsetzte.

»Dieser politische Aktivismus hatte Konsequenzen. Die Unterdrückung der sowjetischen Juden wurde zu einem öffentlichen Thema. Bereits 1966 porträtierte der Holocaust-Überlebende Elie Wiesel die »leisen Juden« der UdSSR und hob die antisemitische Politik Moskaus hervor. Um sich nicht länger dem Vorwurf der Untätigkeit auszusetzen, organisierten die großen Diaspora-Verbände die seit den 1950er Jahren bestehende, aber nahezu inaktive »American Jewish Conference on Soviet Jewry« unter verschwiegener Be-

70 Sachar, History, S. 897f.

71 Gulie Ne'eman Arad, Patriotismus als Agens von Akzeptanz. Brauch und Mißbrauch durch die amerikanisch-jüdische Führung während der Nazi-Ära, in: Babylon, 1994, H. 13/14, S. 12–38, hier S. 26.

72 Ebd.

73 Ausführlich zum Verhalten der jüdischen Verbände: Rafael Medoff, The Deafening Silence: American Jewish Leaders and the Holocaust, New York 1987; Arad, Patriotismus.

74 Yossi Klein Halevi, Jacob Birnbaum and the Struggle for Soviet Jewry, in: Azure, 2004/5764, H. 17, S. 27–56, hier S. 38, 46.

teilung der israelischen Regierung zur ›National Conference on Soviet Jewry‹ (NCSJ) um und übernahmen unter der Führung von Malcolm Hoenelein die Politik des Triple-SJ.«⁷⁵

Damit wurden die ursprünglichen vier Ziele des SSSJ erfüllt: »The establishment was assuming responsibility for a grassroots movement; American Jews were actively encouraging Soviet Jews; and the Soviet Union was being pressured into opening the gates. All that remained was the fourth element: The ›thrust‹ to Washington.«⁷⁶

Ein bedeutsamer Schritt in diese Richtung war das Engagement für das sogenannte ›Jackson-Vanick Amendment‹. Kredite an die UdSSR sollten aufgrund dieses Zusatzes an die ungehinderte Ausreise von sowjetischen Juden gebunden werden. Nachdem die Breschnew-Administration bereits im Vorfeld Zugeständnisse gemacht hatte, konnten Mitte der 1970er Jahre sowjetische Juden ausreisen.⁷⁷ Die ursprüngliche Vermutung, dass alle nach Israel auswandern würden, erwies sich als falsch, was zu Konflikten zwischen der jüdischen Diaspora in den USA und der Regierung Israels führte.⁷⁸ Ein großer Teil der sowjetischen Juden wählte die USA als Zielland. Für sie galten keine Obergrenzen, denn sie unterlagen als Flüchtlinge vor dem Kommunismus anderen Quoten. Bis zum Beginn der Entspannungspolitik unter Gorbatschow im Jahre 1985 gingen von den 250.000 jüdischen Flüchtlingen rund 105.000 in die USA. Mit der Politik der Öffnung kam es zu einem erneuten Exodus, mit dem die USA nicht gerechnet hatten. Zwischen 1989 und 1991 wanderten 106.677 sowjetische Juden in die USA ein. Bis 1996 kamen nochmals 156.901 Personen.⁷⁹ Zwar wurde die automatische Anerkennung als Flüchtling abgeschafft, um die massenhafte Zuwanderung aus der UdSSR zu verhindern, doch die HIAS empfahl den Zuwanderern, sich in den USA auf den ›Parole Status‹ zu berufen, der Hilfe aufgrund individueller Notlagen gewährt und zu einer Fallprüfung führt.⁸⁰ Politisch bedeutsam ist an

75 Bala, Konservatismus, S. 210.

76 Halevi, Jacob Birnbaum, S. 51.

77 Zum ›Jackson-Vanick Amendment‹ s. J.J. Goldberg, *Jewish Power. Inside the American Jewish Establishment*, Reading, MA 1996, S. 163–176; Ofira Seliktar, *Divided we Stand. American Jews, Israel, and the Peace Process*, Westport/London 2002, S. 35f.; Steven L. Spiegel, *Israel and Beyond. American Jews and U.S. Foreign Policy*, in: Sandy L. Maisel/Ira N. Forman (Hg.), *Jews in American Politics. A Solomon Project Book*, Lanham 2001, S. 251–269, hier S. 262f.

78 Fred A. Lazin, *The Struggle for Soviet Jewry in American Politics. Israel versus the American Jewish Establishment*, Lanham 2005.

79 Annelise Orleck, *The Soviet Jewish Americans*, Westport 1999, S. 185–193. Zu den russischen Juden s. Eliezer Ben-Rafael u.a, *Building a Diaspora. Russian Jews in Israel, Germany and the USA*, Leiden 2006.

80 HIAS, *Parole Status. Immigration at a Glance*, New York 2003, http://www.hias.org/Immigration/Imm_Brochures/parole.pdf (23.5.2007).

dieser Zuwanderung, dass die Organisationen der jüdisch-sowjetischen Zuwanderer (›Union of Councils for Soviet Jews‹ und die ›American Association of Russian Jews‹) in den 1990er Jahren mit Latino-Organisationen wie MALDEF und ostasiatisch-amerikanischen Gruppen im Protest gegen geplante restriktive Gesetzesvorhaben der Clinton-Administration – wie den ›Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996‹ oder den ›Personal Responsibility and Work Opportunity Act‹ – zusammenarbeiteten.⁸¹

Fazit

Die Einflussnahme von Migranten einer Diaspora auf staatliches Handeln steht unter spezifischen Vorzeichen und unterscheidet sich deshalb von anderen organisierten Interessen. Es ist durch die Möglichkeiten und Grenzen der politischen Partizipation dieser Gruppen gekennzeichnet.

Von besonderer Bedeutung sind die Herkunft und der Status der Migranten. Während jüdische Einwanderer in der Regel problemlos naturalisiert wurden, blieb ostasiatischen Migranten die Staatsbürgerschaft weitgehend versagt, sie waren somit von zentralen Ebenen der aktiven politischen Beteiligung ausgeschlossen. Gleiches gilt für die undokumentierten Zuwanderer aus lateinamerikanischen Staaten.

Das Fehlen voller Teilhaberechte bedeutet jedoch nicht, dass Migranten ohne Staatsbürgerschaft nicht partizipieren oder Einfluss ausüben. Sie können auch durch konventionelle Formen, wie die Anrufung der Gerichte, mitunter weitreichende Entscheidungen herbeiführen oder durch unkonventionelle Mittel, wie Massenproteste oder Streiks, öffentlichen Druck erzeugen.

Von zentraler Bedeutung für die Einflussnahme ist die Existenz von Interessengruppen, welche sich auch zu Fürsprechern jener Migranten machen, die nicht über die vollen Teilhaberechte verfügen. Dabei reicht das Tätigkeitsfeld der Verbände von aktiver Hilfe für neue Zuwanderer über klassische Methoden des Lobbying bis hin zur Organisation von Protesten. Diese Organisationen werden auch über die Grenzen der eigenen Gruppe hinaus aktiv und können durch Koalitionen ihr politisches Gewicht verstärken.

Von besonderer Bedeutung für die Erfolgsaussichten der Einflussnahme von Migranten und Diasporen sind Fürsprecher innerhalb des politisch-administrativen Systems, sei es aus den Reihen der eigenen Gruppe, beispielsweise in Form eines ethnisch-orientierten ›caucus‹, sei es durch dem Anliegen nahestehende Entscheidungsträger. So wurden restriktive Zuwanderungsgesetze Ende des 19. Jahrhunderts und Anfang des 20. Jahrhunderts im Vorfeld abgemildert oder blockiert. Auch in der aktuellen Debatte über

81 Orleck, *Soviet Jewish Americans*, S. 185–193.

Zuwanderung, in welcher die Republikanische Partei in drei Gruppen gespalten ist, vertritt das Weiße Haus moderate Positionen und zeigt sich offen gegenüber einer Reform zugunsten der Zuwanderer.⁸²

Dies verdeutlicht schließlich die Bedeutung von Gelegenheiten für das politische Handeln. Die Bedingungen für eine liberale Einwanderungsreform in den USA und damit die politische Einflussnahme der organisierten Latino-Community sind günstig. Nicht allein auf staatlicher Seite, sowohl in der Exekutive als auch in der Legislative, zeigen sich die Fürsprecher einer Reform, auch Bündnispartner anderer gesellschaftlicher Gruppen – hier sind insbesondere die Gewerkschaften und die römisch-katholische Kirche zu nennen – und andere Diasporen haben sich dem Lobbying der hispanischen Organisationen und Aktivisten angeschlossen: So sprachen sich beispielsweise die ›Organization of Chinese Americans‹ (OCA) und die großen nationalen jüdischen Organisationen für eine weitgehende Reform aus.⁸³

Bereits der vorliegende parteiübergreifende Vorschlag, auch wenn er von den hispanischen Interessengruppen und Migrantenvverbänden aufgrund des eingeschränkten Familiennachzugs und der hohen finanziellen Belastung der Zuwanderer kritisch betrachtet wird, ist eine »Hoffnung für zwölf Millionen«.⁸⁴ Denn ihnen bietet der Kompromiss die Möglichkeit, amerikanische Staatsbürger zu werden und somit die vollen Teilhaberechte zu erlangen, die notwendig sind, um Einfluss auf das staatliche Handeln zu nehmen.

82 Aaron Ehrlich, American Immigration Reform. A Fierce Debate (Focus America der Friedrich-Ebert-Stiftung, Büro Washington, Nr. 2/2006), Washington 2006, S. 4, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/usa/03706.pdf> (29.5.2007).

83 Beispiele: OCA, The Secure America and Orderly Immigration Act (16.8.2005), Washington 2005, <http://www.ocaohouston.org/default.cfm?body=newsarchive.cfm&menu=menunews.cfm&title=News%20Archive> (29.5.2007); HIAS, A Jewish Vision for the Future of American Immigration & Refugee Policy (5.7.2005), Washington 2005, http://www.hias.org/news/Docs/Jewish%20Vision%20Updates__Oct%2014.pdf (29.5.2007).

84 Reymer Klüver, Hoffnung für zwölf Millionen, in: SZ, 19./20.5.2007.

Tobias Wunschik

Migrationspolitische Hypertrophien: Aufnahme und Überwachung von Zuwanderern aus der Bundesrepublik Deutschland in der DDR

Von 1950 bis 1989 siedelten zwischen 470.000¹ und 675.000 Menschen von West- nach Ostdeutschland über, darunter der Löwenanteil von über 600.000 bis einschließlich 1961. In den Jahren 1962 und 1963 ließen sich weitere rund 21.000 ›Aufnahmeersuchende‹ in der DDR nieder. 1964–1975 wechselten nur mehr 33.536 Personen aus der Bundesrepublik in die DDR, in den Jahren bis einschließlich 1984 wagten einen solchen Schritt nur noch 14.314 Menschen. Zuletzt zogen zwischen 1985 und 1987 dann etwa 1.400 Personen nach Ostdeutschland.² Dieser Zustrom ist in historischer Perspektive durchaus beachtenswert: So sind bis 1961 binnen elf Jahren nach der Staatsgründung so viele Menschen in die kleine DDR zugewandert wie beispielsweise während der Weimarer Republik binnen 13 Jahren (zwischen 1919 und 1932) aus dem gesamten Land nach Übersee ausgewandert waren (603.000).³

1 So die statistischen Angaben der bundesdeutschen Seite, s. Hartmut Wendt, Die deutsch-deutschen Wanderungen. Bilanz einer 40jährigen Geschichte, in: Deutschland Archiv, 1991, H. 4, S. 386–395, hier S. 388.

2 So für den Zeitraum von 1950 bis 1963 bzw. 1968 die offiziellen Angaben der DDR, s. Andrea Schmelz, Migration und Politik im geteilten Deutschland während des Kalten Krieges. Die West-Ost-Migration in die DDR in den 1950er und 1960er Jahren, Opladen 2002, S. 39, 207. Für 1964 bis 1984 vgl. BZ, 8.3.1985. Für 1985 bis 1987 interne Angaben des Staatssicherheitsdienstes, s. hierzu die weiter unten genannten Belege. In der DDR wurden selbst kurzzeitige Aufenthalte registriert, wohingegen in der Bundesrepublik Verstöße gegen die Meldepflicht nicht geahndet wurden – und die bundesdeutschen Statistiken daher einen um ein Drittel niedrigeren Wert ausweisen. Der tatsächliche Umfang der Bewegung dürfte dazwischen liegen, sich jedoch eher an den ostdeutschen Zahlen orientieren. Stets handelt es sich streng genommen um *Migrationsfälle* – weil viele Personen mehrfach die Grenze überschritten, liegen die Nettozahlen der Migranten niedriger. Hierzu s. auch Cornelia Röhlke, Entscheidung für den Osten. Die West-Ost-Migration, in: Bettina Effner/Helge Heidemeyer (Hg.), Flucht im geteilten Deutschland. Erinnerungsstätte Notaufnahmelaager, Berlin 2005, S. 97–114, hier S. 98.

3 Jochen Oltmer, Migration und Politik in der Weimarer Republik, Göttingen 2005, S. 74.

Gleichwohl nimmt sich dieser Zuzug gering aus im Vergleich zu den mindestens 3,3 Millionen Menschen, die zwischen 1949 und 1988 (davon 2,7 Millionen bis 1961) in der Gegenrichtung von Ost- nach Westdeutschland gingen.⁴ Das entsprach der Hauptrichtung einer breiten, innereuropäischen Migration in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, wollten doch viele Menschen den politischen und gesellschaftlichen Repressionen sowie den Mangelökonomien hinter dem ›Eisernen Vorhang‹ entkommen. So flüchteten beispielsweise nach dem Volksaufstand von 1956 allein rund 200.000 Ungarn in den Westen.

Gegen diese Hauptrichtung verlief die innerdeutsche West-Ost-Migration.⁵ Hier lagen die Abwanderungsgründe anfänglich teilweise im ökonomischen Bereich, doch seit der wirtschaftlichen Konsolidierung der Bundesrepublik ab etwa 1955 dominierten die Familienzusammenführung und andere private Motive.⁶ Zuvor aus der DDR abgewanderte ›Rückkehrer‹ waren dabei wesentlich zahlreicher als jene Bundesbürger, die sich zum erstmaligen Wechsel in den anderen Teil Deutschlands entschlossen (›Erst-zuziehende‹).

Die West-Ost-Migration stellte somit überwiegend eine innerdeutsche Rückwanderungsbewegung dar, die eine Begleiterscheinung des hauptsächlich von Ost nach West gerichteten Migrationsstromes bildete. Charakteristisch für sie war nicht zuletzt die geheimpolizeiliche Überwachung im Aufnahmeland, die nachfolgend im Vordergrund steht. Die Staatssicherheit wollte vor allem ›Spione‹ und politisch Missliebige ausfindig machen, indem sie beispielsweise Inoffizielle Mitarbeiter (IM) unter den Zuwanderern wie auch unter ihren Bewachern aus den Reihen der Volkspolizei einsetzte. Mit großem Aufwand wurden die Rückkehrer und ›Erstzuziehenden‹ einer intensiven Gesinnungskontrolle unterworfen. Bevor die Mittel und Methoden der Staatssicherheit sowie die Arbeitsteilung der zuständigen Institutionen dargestellt werden, gilt es den Charakter der Wanderungsbewegung selbst kurz zu beleuchten.

4 Helge Heidemeyer, Flucht und Zuwanderung aus der SBZ/DDR 1945/1949–1961. Die Flüchtlingspolitik der Bundesrepublik Deutschland bis zum Bau der Berliner Mauer, Düsseldorf 1994, S. 45.

5 Einen extremen Sonderfall stellen rund 600 unfreiwillige Fälle von Entführung durch die Staatssicherheit dar, s. Karl-Wilhelm Fricke, Entführungsaktionen der DDR-Staatssicherheit und die Folgen für die Betroffenen, in: Materialien der Enquete-Kommission ›Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozeß der deutschen Einheit‹ (13. Wahlperiode des Deutschen Bundestages), hg.v. Deutschen Bundestag, Band 8/2, Baden-Baden 1999, S. 1169–1208.

6 Schmelz, Migration und Politik im geteilten Deutschland, S. 45–48.

Zuwanderung in die SBZ/DDR

Die West-Ost-Migranten, die aus der Bundesrepublik in die DDR übersiedelten bzw. dorthin zurückkehrten, waren Teil einer weit größeren Gruppe von Zuwanderern im östlichen Teil Deutschlands zwischen 1945 und 1990. Die stärkste Gruppe stellten dabei die deutschen Flüchtlinge und Vertriebenen, die in den letzten Monaten des Zweiten Weltkriegs oder nach dessen Ende die deutschen Ostgebiete und die Siedlungsgebiete deutscher Minderheiten in Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa verlassen mussten.⁷

Rund 4,3 Millionen Flüchtlinge und Vertriebene kamen in den östlichen, etwa 7,5 Millionen in den westlichen Teil Deutschlands. In der sowjetischen Besatzungszone stellten sie am Jahresende 1947 fast jeden vierten Bürger (24,3 Prozent).⁸ Obwohl sie von der Bodenreform überdurchschnittlich stark profitierten⁹, tendierten sie aufgrund ihrer eigenen leidvollen Erfahrungen und der Besiegelung ihrer Vertreibung durch das SED-Regime (mit der Anerkennung der Oder-Neiße-Linie) wohl mehrheitlich zu einer antisowjetischen bzw. antikommunistischen Haltung.¹⁰ Zumindest befürchtete das die SED-Führung, die ihnen mit wachsendem Misstrauen begegnete und im Zuge der Stalinisierung zunehmend repressiv gegen sie vorging.¹¹ So wollte beispielsweise das Ministerium für Staatssicherheit den Briefverkehr der ›Umsiedler‹ in den Westen ab 1951 kontrollieren und ab 1953 verstärkt Zuträger in ihrer Mitte anwerben.¹² Die politische und gesellschaftliche Integration der Vertriebenen wurde 1953 apodiktisch für beendet erklärt, Konflikte wurden fortan mit polizeistaatlichen Mitteln und Methoden gelöst. Auch aufgrund dieser Repressionen wanderten 800.000 deutsche Flüchtlinge und

7 Dazu s. u.a. Manfred Wille (Hg.), Die Vertriebenen in der SBZ/DDR. Dokumente, Bd. 1–3, Wiesbaden 1996–2003.

8 Hierzu s. u.a. Klaus J. Bade/Jochen Oltmer, Normalfall Migration, Bonn 2004, S. 57.

9 Philipp Ther, Deutsche und polnische Vertriebene. Gesellschaft und Vertriebenenpolitik in der SBZ/DDR und in Polen, Göttingen 1998, S. 175.

10 So war der Anteil von SED-Mitgliedern unter ihnen geringer als in der einheimischen Bevölkerung, s. Alexander von Plato, Flüchtlinge und Fluchtverarbeitung in Ost und West, in: Clemens Burrichter/Detlef Nakath/Gerd-Rüdiger Stephan (Hg.), Deutsche Zeitgeschichte von 1945 bis 2000. Gesellschaft – Staat – Politik. Ein Handbuch, Berlin 2006, S. 1211–1233, hier S. 1223.

11 Manfred Wille, SED und ›Umsiedler‹ – Vertriebenenpolitik der Einheitspartei im ersten Nachkriegsjahrzehnt, in: Dierk Hoffmann/Michael Schwartz (Hg.), Geglückte Integration? Spezifika und Vergleichbarkeiten der Vertriebenen-Eingliederung in der SBZ/DDR, München 1999, S. 91–104; Stefan Donth, Vertriebene und Flüchtlinge in Sachsen 1945 bis 1952. Die Politik der sowjetischen Militäradministration und der SED, Köln 2000.

12 Michael Schwartz, Vertriebene und ›Umsiedlerpolitik‹. Integrationskonflikte in den deutschen Nachkriegsgesellschaften und die Assimilationsstrategien in der SBZ/DDR 1945 bis 1961, München 2004, S. 527.

Vertriebene aus den ehemaligen deutschen Ostgebieten bzw. den deutschen Siedlungsgebieten jenseits von Oder und Neiße, die zunächst in der DDR Aufnahme gefunden hatten, bis 1961 weiter in die Bundesrepublik.¹³

Der Mauerbau 1961 versperrte der innerdeutschen Wanderungsbewegung weitgehend den Weg. Damit war zwar die Abwanderung in den Westen gestoppt. Der gravierende Arbeitskräftemangel in der DDR aber bestand fort, der vor allem aus der Ineffizienz der Planwirtschaft sowie, ab Mitte der 1960er Jahre, aus dem demographischen Wandel resultierte. So vereinbarte die SED-Führung mit befreundeten sozialistischen Staaten die Bereitstellung von Arbeitskräften; entsprechende Abkommen wurden zunächst mit Polen (1963), Algerien (1966) und Ungarn (1967) abgeschlossen. In den 1970er Jahren arbeiteten zwar etwa 18.000 Algerier in der DDR, Anfang der 1980er Jahre kam es jedoch zu Spannungen zwischen Algier und Ost-Berlin und zur raschen Rückholung aller Arbeitskräfte. Ungarn und Bulgarien entsandten ebenfalls die meisten Arbeitskräfte Mitte der 1970er Jahre (jeweils etwa 10.000).¹⁴ An deren Stelle rückten in den 1980er Jahren fast 70.000 vietnamesische Vertragsarbeitskräfte, die auf der Grundlage entsprechender Abkommen mit Hanoi von 1973 und 1980 für jeweils maximal fünf Jahre in die DDR kamen.¹⁵ Hinzu stießen über 10.000 Kubaner.¹⁶

Hielten sich vor Beginn der Anwerbung von Vertragsarbeitskräften Mitte der 1960er Jahre lediglich 20.000 Ausländer in der DDR auf¹⁷, waren es

13 Ther, *Deutsche und polnische Vertriebene*, S. 16, 255.

14 Dirk Jasper, *Ausländerbeschäftigung in der DDR*, in: Marianne Krüger-Potratz (Hg.), *Anderssein gab es nicht. Ausländer und Minderheiten in der DDR*, Münster 1991, S. 151–189, hier S. 155–162.

15 Nguyen Van Huong, *Die Politik der DDR gegenüber Vietnam und den Vertragsarbeitern aus Vietnam sowie die Situation der Vietnamesen in Deutschland heute*, in: *Materialien der Enquete-Kommission ›Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozeß der deutschen Einheit‹ (13. Wahlperiode des Deutschen Bundestages)*, hg.v. Deutschen Bundestag, Bd. 8/1, Frankfurt a.M. 1999, S. 1301–1363; Katja Illgen, *›Zweite Heimat‹. Vietnamesen berichten über ihr Leben in Deutschland (1980–1995)*, Eisenach 2007, S. 12.

16 Sandra Gruner-Domić, *Kubanische Arbeitsmigration in die DDR 1978–1989. Das Arbeitskräfteabkommen Kuba-DDR und dessen Realisierung*, Berlin 1997, S. 60.

17 Einer Analyse der Staatssicherheit zufolge hielten sich am 31.12.1965 insgesamt 20.864 Ausländer in der DDR auf, davon 3.419 Kinder und 7.092 Frauen. 39,2 Prozent kamen aus sozialistischen Staaten, 22,5 Prozent aus NATO-Staaten und 38,3 Prozent aus anderen westlichen Ländern; hinzu kam eine Zahl von 9.200 Staatenlosen. Zu den wichtigsten Herkunftsländern zählten seinerzeit die geographisch nahegelegenen und kulturell ähnlichen Alpenrepubliken Österreich (2.454) und die Schweiz (1.873). Ein wichtiges Herkunftsland bildete darüber hinaus Griechenland (1.284), von dort kamen viele kommunistische Bürgerkriegsflüchtlinge. Hierzu s. die Diplomarbeit von Theo Dudek, *Einige Besonderheiten bei der Werbung von operativ geeigneten Ausländern mit ständigem Wohnsitz in der DDR*, o.D. [1966]; Bun-

1989 insgesamt rund 191.000, von denen die meisten aus Vietnam (etwa 60.000) und Polen (rund 51.000) stammten.¹⁸ Mit zuletzt etwa 1 Prozent lag der Ausländeranteil in der DDR unter den sozialistischen Staaten Osteuropas (Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe/RGW) zwar am höchsten, blieb aber weit unter dem Vergleichswert für die Bundesrepublik. Die Vertragsarbeitskräfte waren vorgeblich zur ›Ausbildung‹ in die DDR gekommen, wurden jedoch meist als billige Arbeitskräfte ausgenutzt. Die zwischenstaatlichen Vereinbarungen beinhalteten für die Arbeitsmigranten strenge Verhaltensregeln und unerbittliche Rotation. Demzufolge war Familiennachzug nicht vorgesehen, Heirat mit DDR-Bürgern verboten, und Schwangerschaften wurden mit der Aufforderung zur Abtreibung oder der sofortigen Rücksendung in das Herkunftsland quittiert.¹⁹ Zudem wurden die Arbeitsmigranten während ihres Aufenthaltes Opfer einer »amtlich verordneten sozialen Segregation in einer Art staatlichen Fremdenverwaltung«, denn die gemeinsame Unterbringung in spärlichen Gemeinschaftsunterkünften sollte absichtlich einer gesellschaftlichen Integration der oft jungen, männlichen Arbeiter entgegenwirken.²⁰ Und nicht zuletzt wurden Ausländer in besonderem Maße vom ostdeutschen Staatssicherheitsdienst überwacht.²¹

Die DDR gewährte politisches Asyl, wenn ihr das (außen-)politisch gewinnbringend erschien und weltanschauliche Übereinstimmung mit den Asylsuchenden herrschte. So wurden beispielsweise Griechen aufgenommen, die vor dem Bürgerkrieg in ihrer Heimat geflohen waren, darunter 1950 etwa 1.200 Kinder und Jugendliche.²² Seinerzeit kamen auch einige spanische Bürgerkriegsflüchtlinge in die DDR, die in ihrem zwischenzeitlichen Asyl-land Frankreich nicht länger erwünscht waren; eine politische Selbstorganisa-

desbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR (BStU), Zentralarchiv (ZA), JHS MF 540.

- 18 Zit. nach Bade/Oltmer, Normalfall Migration, S. 93. Zur Wohnbevölkerung nicht mit hinzugerechnet werden die mindestens 340.000 sowjetischen Soldaten (mit etwa 300.000 Familienangehörigen und Kindern), die meist für zwei bis drei Jahre in Ostdeutschland stationiert waren, s. Ilko-Sascha Kowalczuk/Stefan Wolle, Roter Stern über Deutschland. Sowjetische Truppen in der DDR, Berlin 2001.
- 19 Illgen, ›Zweite Heimat‹; Michael Feige, Vietnamesische Studenten und Arbeiter in der DDR und ihre Beobachtung durch das MfS, Magdeburg 1999.
- 20 Klaus J. Bade, Europa in Bewegung. Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart, München 2002, S. 339; s. auch Norbert Wenning, Migration in Deutschland. Ein Überblick, Münster 1996, S. 136.
- 21 Befehl 12/76 des Ministers für Staatssicherheit zur Bildung einer nichtstrukturellen Arbeitsgruppe Ausländer v. 1.6.1976; BStU, ZA, MfS-BdL/Dok 005566; Befehl 3/81 zur Sicherung der sich in der DDR aufhaltenden Ausländer v. 25.2.1981; BStU, ZA, MfS-BdL/Dok 006694.
- 22 Hierzu s. u.a. Stefan Troebst, Die ›Griechenland-Aktion‹ 1949/50. Die SED und die Aufnahme minderjähriger Bürgerkriegsflüchtlinge aus Griechenland in der SBZ/DDR, in: Zeitschrift für Geschichtswissenschaft, 52. 2004, H. 8, S. 717–736.

tion wurde diesen Exilanten allerdings (wie den anderen Gruppen) untersagt.²³ 1958 wurde einigen wenigen Flüchtlingen aus Algerien politisches Asyl geboten; dabei hatten politische Erwägungen Priorität gegenüber Bedenken der Staatssicherheit.²⁴ Hingegen blieb verfolgten ägyptischen Kommunisten die Aufnahme verwehrt, da dem SED-Regime in den 1960er Jahren die Verbesserung der außenpolitischen Kontakte nach Kairo als wichtiger erschien.²⁵ Auch humanitäre Erwägungen spielten in den meisten Fällen keine Rolle.²⁶ Dennoch konnten nach dem Militärputsch in Chile 1973 etwa 2.000 Personen mit überwiegend sozialistischer Gesinnung in die DDR einreisen, vermutlich gerade auch weil in der Bundesrepublik die Aufnahme angeblicher »kommunistischer Terroristen« kritisiert worden war.²⁷

Die Chilenen in der DDR wurden streng diszipliniert, Arbeit in bestimmten Branchen blieb ihnen aus »Sicherheitsgründen« verwehrt, und »Abwechslern« wurden Vergünstigungen gestrichen sowie Reiseverbote auferlegt. Eine geschlossene Unterbringung in bestimmten Wohnblöcken erleichterte dem Staatssicherheitsdienst die Überwachung unter anderem mit Hilfe von Spitzeln, sogenannten Inoffiziellen Mitarbeitern (IM). Denn man vermutete auch unter den Chilenen westliche Agenten und unterstellte ihnen (Rauschgift-)Schmuggel, da sie gewisse Reisemöglichkeiten besaßen. Die geheimpolizeiliche Überwachung diente letztlich dazu, »freie Meinungsbildung oder Kritik zu verhindern.«²⁸ Mit der Änderung der politischen Machtverhältnisse in ihren Heimatländern kehrten die meisten Flüchtlinge zurück, während andere die Staatsbürgerschaft ihres Heimatlandes einbüßten – so hielten sich nach dem Fall der Mauer im Dezember 1989 nur noch 455 Ausländer mit Asylstatus in der DDR auf.²⁹ Eine Steuerung der Wanderungsbewegung nach politischer Opportunität und ihre geheimpolizeiliche Überwachung war auch für die »Erstzuziehenden« und Rückkehrer aus der Bundesrepublik kennzeichnend.

23 Axel Kreienbrink, *Der Umgang mit Flüchtlingen in der DDR am Beispiel der spanischen »politischen Emigranten«*, in: *Totalitarismus und Demokratie*, 2005, H. 2, S. 317–344, hier S. 321.

24 Patrice G. Poutrus, »Teure Genossen«. Die »politischen Emigranten« als »Fremde« im Alltag der DDR-Gesellschaft, in: Christian Th. Müller/Patrice G. Poutrus (Hg.), *Ankunft – Alltag – Ausreise. Migration und interkulturelle Begegnung in der DDR-Gesellschaft*, Köln 2005, S. 221–266, hier S. 248.

25 Ders., *Zuflucht im Ausreiseland – Zur Geschichte des politischen Asyls in der DDR*, in: *Jahrbuch für historische Kommunismusforschung*, 2004, S. 355–378, hier S. 363.

26 Heidrun Budde, »Asyl in der DDR«, in: Heiner Timmermann (Hg.), *Agenda DDR-Forschung. Ergebnisse, Probleme, Kontroversen*, Münster 2005, S. 179–192.

27 Bade, *Europa in Bewegung*, S. 370.

28 Jost Maurin, *Die DDR als Asylland. Flüchtlinge aus Chile 1973–1989*, in: *Zeitschrift für Geschichtswissenschaft*, 51. 2003, H. 9, S. 814–831, hier S. 829.

29 Jasper, *Ausländerbeschäftigung in der DDR*, S. 155–162.

Die deutschen West-Ost-Migranten

Bis in die 1970er Jahre wechselten meist junge Männer zwischen 15 und 25 Jahren in die DDR, die überwiegend von dort stammten und nun meist an ihren früheren Wohnort zurückkehrten. Auch unter den Abwanderern aus der DDR in der Bundesrepublik war ihre Altersgruppe am stärksten vertreten³⁰, was noch einmal darauf hinweist, dass Rückwanderungen den Charakter der Ost-West-Migration prägten. Die wirtschaftliche Konsolidierung der Bundesrepublik bewirkte dann, dass die West-Ost-Migranten ab etwa 1955 weniger ökonomischen als hauptsächlich privaten Motiven folgten.³¹ Zwar hatten die meisten DDR-Flüchtlinge die Situation auf dem bundesdeutschen Arbeits- und Wohnungsmarkt seinerzeit als positiv empfunden, doch blieben sie oft »sozial isoliert«, was eine entsprechende Neigung zur Rückkehr in die DDR bewirkte.³²

Nachdem sie sich dann wieder im Osten Deutschlands niederließen, machte sich unter vielen »Erstzuziehenden« und Rückkehrern allerdings Enttäuschung breit. Aus Sicherheitsgründen durften sie in vielen DDR-Betrieben nicht arbeiten oder wurden weit unterhalb ihrer Qualifikation eingesetzt. Auch war ihre finanzielle Lage oft schwierig, denn ab 1958 erhielten sie keine besonderen Hilfen mehr. Angesichts des schlechten Zustandes der Wohnungen und angesichts leerer Regale in den Geschäften verließen bis 1961 mehr als 50 Prozent der West-Ost-Migranten (wieder) das Land.³³

In den 1970er und 1980er Jahren trug die Migrationsbewegung in westlicher Richtung einen etwas anderen Charakter – jetzt handelte es sich meist um Personen, deren Ausreiseartrag genehmigt worden war, die als politische Häftlinge von der Bundesregierung freigekauft worden oder über die Grenze geflüchtet waren bzw. sich bei Westreisen entschlossen hatten,

30 Hierzu s. u.a. Jörg Roesler, »Abgehauen«. Innerdeutsche Wanderungen in den fünfziger und neunziger Jahren und deren Motive, in: Deutschland Archiv 2003, H. 4, S. 562–574, hier S. 564.

31 Schmelz, Migration und Politik im geteilten Deutschland, S. 45–48; Jörg Roesler, »Rübermachen«. Politische Zwänge, ökonomisches Kalkül und verwandtschaftliche Bindungen als häufigste Motive der deutsch-deutschen Wanderungen zwischen 1953 und 1961, Berlin 2004, S. 28.

32 Ludwig Auerbach (Bearb.), Die West-Ost-Wanderung ehemaliger Sowjetzonen-Flüchtlinge (hg.v. infratest), Bd. 3, München 1962, S. 1f. Zu den sozialen und ökonomischen Problemen der Integration von Übersiedlern s. u.a. Frank Hoffmann, Junge Zuwanderer in Westdeutschland. Struktur, Aufnahme und Integration junger Flüchtlinge aus der SBZ und der DDR in Westdeutschland, Frankfurt a.M. 1999.

33 Cornelia Röhlke, Entscheidung für den Osten. Die West-Ost-Migration, in: Effner/Heidemeyer (Hg), Flucht im geteilten Deutschland, S. 97–114, hier S. 102f.

nicht wieder hinter den ›Eisernen Vorhang‹ zurückzukehren.³⁴ Für eine legale Übersiedlung mussten DDR-Bürger meist jahrelange Wartezeiten in Kauf nehmen und sich den Risiken der sozialen Ausgrenzung und der geheimpolizeilichen Überwachung aussetzen.³⁵ Dass ihr Entschluss zur Ausreise somit in der Regel nach reiflicher Überlegung gefasst worden war, führte zu einer geringeren Neigung zur Rückkehr – zumal seit dem Mauerbau ein Wohnortwechsel zwischen den beiden deutschen Staaten endgültig zu sein schien. Zudem suchten jetzt eher mittlere Jahrgänge zusammen mit ihrer gesamten Familie den Weg in den Westen, was ebenfalls gegen eine Rückkehr sprach. Mit ihrer (verglichen mit den DDR-Abwanderern der 1950er Jahre) im Allgemeinen höheren Qualifikation fanden sie im Westen auch attraktivere Bedingungen auf dem Wohnungs- und Arbeitsmarkt vor.³⁶ In die DDR zurückkehren wollten jetzt bisweilen jedoch auch Rentner, die legal die DDR verlassen hatten, sich im Westen jedoch isoliert fühlten und über Heimweh klagten.³⁷

Während bei Rückkehrern somit oft private Gründe den Ausschlag gaben, spielte bei zugewanderten Bundesbürgern, die bis dahin noch nicht in der DDR gelebt hatten, die Aussicht auf einen sicheren Arbeitsplatz und intensive berufliche Weiterbildung eine wichtige Rolle. Was ihren möglichen politischen Motivationshintergrund betrifft, waren die West-Ost-Migranten bei Ankunft in der DDR eher geneigt, Sympathien mit dem SED-Regime zu bekunden als beim Verlassen der Bundesrepublik, doch den Ausschlag gaben weltanschauliche Orientierungen wohl meist nicht.³⁸ Eine Ausnahme bildete hier die quantitativ unbedeutende, propagandistisch jedoch hoch willkommene Gruppe von links orientierten Künstlern und Intellektuellen, die in die DDR wechselten (wie etwa der Schauspieler Wolfgang Kießling oder der Schriftsteller Peter Hacks).³⁹

34 Bernd Eisenfeld, Die Zentrale Koordinierungsgruppe (Anatomie der Staatssicherheit. Geschichte, Struktur, Methoden. MfS-Handbuch, hg.v. Klaus-Dietmar Henke/Siegfried Suckut/Clemens Vollnhals/Walter Süß/Roger Engelmann, Teil 3/17), BStU, Berlin 1995.

35 Hans-Hermann Lochen/Christian Meyer-Seitz, Die geheimen Anweisungen zur Diskriminierung Ausreisewilliger. Dokumente der Stasi und des Ministeriums des Innern, Köln 1992.

36 Volker Ronge, Übersiedler aus der DDR – ein Minderheitenproblem?, in: Dieter Voigt/Lothar Mertens (Hg.), Minderheiten in und Übersiedler aus der DDR, Berlin 1992, S. 53–65, hier S. 60.

37 Röhlke, Entscheidung für den Osten, S. 102.

38 Ebd., S. 102, 104f.

39 Anna-Katharina Jung, ›Das bessere Deutschland‹. Motive westdeutscher Künstler zur Übersiedlung in die DDR, in: Klopfschlag. Kunst und Kultur der 80er Jahre in Deutschland, Leipzig 1999, S. 145–159.

Ein extremer Ausnahmefall mit politischem Hintergrund waren schließlich zehn kampfes müde RAF-Aussteiger, die Anfang der 1980er Jahre in die DDR wechselten, von der Staatssicherheit neue Identitäten erhielten und nur pro forma aus Gründen der Tarnung das Aufnahmeverfahren durchlaufen mussten.⁴⁰ Charakteristisch für die West-Ost-Migranten waren sie nur insofern, als insgesamt zwei Drittel der ›Erstzuziehenden‹ und ein Viertel der Rückkehrer in der Bundesrepublik straffällig geworden waren und sich teilweise wohl der Strafverfolgung durch Flucht in die DDR zu entziehen suchten.⁴¹

Anwerbung und Kontrolle der West-Ost-Migranten bis 1979

Bis zum Juni 1953 verhielt sich das SED-Regime insgesamt abwehrend gegenüber Zuwanderern und Rückkehrern; sie galten als potentielle Störfaktoren der Politik der sozialen Umgestaltung der DDR-Gesellschaft. Zudem war aufgrund von Kriegsfolgeschäden die Situation auf dem Wohnungs- und Arbeitsmarkt noch sehr angespannt.⁴² Zur Unterbringung und besseren Überwachung der ›Aufnahmeersuchenden‹ wurden 1952/53 dann sogenannte Quarantänelager in Bützow, Eisenach, Frankfurt/Oder, Burg und Neschwitz eingerichtet, wenngleich der größere Teil der West-Ost-Migranten direkt in die Heimatorte bzw. neuen Wohnorte zog. In den Lagern entschieden sogenannte Operativgruppen der Staatssicherheit über die Aufnahme oder Ablehnung der Betroffenen.⁴³ Die Mitarbeiter der Geheimpolizei traten dabei offiziell in Erscheinung, nahmen jedoch etwaige Festnahmen konspirativ vor, um keine Unruhe zu verbreiten. Ferner überwachte die Staatssicherheit heimlich bestimmte Personen besonders und warb Zuträger an, die sowohl innerhalb wie später außerhalb der Lager eingesetzt wurden.⁴⁴

Als die SED-Führung im Zuge des ›neuen Kurses‹ ab Juni 1953 die Repression zurückschraubte und geflüchtete DDR-Bürger zahlreicher nach Ostdeutschland zurückkehren wollten, bedeutete dies wachsende Anforderungen für die Staatssicherheit: Die Zuwanderung galt als Einfallstor für westliche Spione, weshalb eine noch bessere Überprüfung der ›Erstzuzie-

40 Butz Peters, Tödlicher Irrtum. Die Geschichte der RAF, Berlin 2004, S. 586.

41 Röhlke, Entscheidung für den Osten, S. 108.

42 Schmelz, Migration und Politik im geteilten Deutschland, S. 42.

43 Dienstanweisung 6/53 des Ministers für Staatssicherheit v. 27.3.1953; BStU, ZA, MfS-BdL/Dok 002041.

44 Dienstanweisung 16/53 des 1. Stellvertreters des Ministers für Staatssicherheit v. 29.4.1953; BStU, ZA, MfS-BdL/Dok 002048.

henden« erforderlich zu sein schien.⁴⁵ Stärkere Kontrolle trotz eines insgesamt liberalen Kurses war nicht unbedingt eine Paradoxie, sondern entsprach der grundsätzlichen Tendenz im SED-Staat, die offene Repression durch geschicktere Überwachung abzulösen (bei zunehmender Hypertrophie des Apparates).

Dem SED-Regime galten die Rückkehrer und ›Erstzuziehenden« als Ausweis der Attraktivität des zweiten deutschen Staates und stellten daher ein Politikum ersten Ranges dar. Zudem war der Zuzug bestimmter Berufsgruppen (wie etwa von Ärzten) in wirtschaftlicher Hinsicht dringend erwünscht. Über die Zuwanderungspolitik gegenüber Bundesbürgern wurde daher auf der obersten Ebene des Zentralkomitees der SED entschieden, etwa die Rückgabe von Eigentum an zurückgekehrte Bauern im Zuge des ›Neuen Kurses« betreffend.⁴⁶ Die für die Anwerbung und Eingliederung zuständige Abteilung ›Bevölkerungspolitik« wurde dann im Sommer 1955 als Abteilung ›Innere Angelegenheiten« dem Ministerium des Innern einverleibt. Damit war die Volkspolizei in noch stärkerem Maße für die Unterbringung, Bewachung und (Re-)Integration von Rückkehrern und ›Erstzuziehenden« in die DDR verantwortlich⁴⁷, während die Staatssicherheit weiterhin die Betroffenen mit ihren geheimpolizeilichen Methoden ›durchleuchtete«. In dieser Phase, etwa zwischen 1954 und 1957, bemühte sich das SED-Regime vergleichsweise intensiv um die Übersiedlung von Bundesbürgern in die DDR. Im Zeichen politischer Konsolidierung des Landes und angesichts umfangreicher Sozialleistungen gewann diese Option an Attraktivität, zumal in der Bundesrepublik die Lage auf dem Arbeitsmarkt bis Mitte der 1950er Jahre angespannt blieb.⁴⁸

Rückkehrer und ›Erstzuziehende« sollten nach ihrer Ansiedlung in verschiedenen Orten der DDR durch die ›Abschnittbevollmächtigten« der Deutschen Volkspolizei »sorgfältig [...] überwacht« werden.⁴⁹ Ferner kontrollierte die Staatssicherheit bestimmte Rückkehrer mit geheimpolizeilichen Methoden, doch geschah dies – nach eigener Einschätzung – in der Praxis »äußerst mangelhaft«. So bestand in einigen Bezirken nicht einmal ein Überblick über die Zahl der neuen DDR-Bürger. Dass nur selten eingeschleuste Agenten aufgedeckt werden konnten, galt als Indiz ungenügender Wachsamkeit der

45 Dienstanweisung 21/53 des 1. Stellvertreters des Ministers für Staatssicherheit v. 13.7.1953; BStU, ZA, MfS-BdL/Dok. 002049.

46 Schmelz, Migration und Politik im geteilten Deutschland, S. 91, 106.

47 Ebd., S. 119f.

48 Ebd., S. 43.

49 Dienstanweisung 33/55 des Chefs der Deutschen Volkspolizei betr. Rückkehrer und Zuziehende v. 22.7.1955; BStU, ZA, MfS-BdL/Dok. 050534.

Geheimpolizei⁵⁰, die seinerzeit ohnehin die ›Westarbeit‹ intensivieren wollte.⁵¹ Dass bundesdeutsche Nachrichtendienste möglicherweise gar kein großes Interesse daran hatten, Agenten in die DDR einzuschleusen, entsprach nicht der Vorstellungswelt jener Jahre.

Die ständigen Bedenken der Geheimpolizei führten jedoch nicht zu einer großen Zahl von Zurückweisungen – vor allem weil die SED-Führung aus propagandistischen Gründen Zuzüge aus der Bundesrepublik grundsätzlich begrüßte. Rückkehrer, die den größten Teil der ›Aufnahmeersuchenden‹ stellten, sollten Mitte der 1950er Jahre sogar grundsätzlich nicht zurückgewiesen werden⁵², was in der Praxis denn auch in lediglich drei Prozent der Fälle erfolgte.⁵³ Die zahlreichen neuen DDR-Bürger überforderten jedoch die örtlichen Organe bei der Bereitstellung von Wohnungsraum und Arbeitsplätzen.⁵⁴ Bei denjenigen ›Erstzuziehenden‹, die in der Rückschau der Verantwortlichen besser keine Aufnahme gefunden hätten, handelte es sich meist um als ›Kriminelle‹ eingestufte und politisch Missliebige: Die Kriminalitätsrate unter den West-Ost-Migranten lag seinerzeit dreimal so hoch wie unter der ostdeutschen Wohnbevölkerung, wobei besonders politische Delikte hervortraten. Dieser Umstand, der sich aus einer besonders strengen Überwachung dieser Bevölkerungsgruppe ergeben haben könnte (und insofern ganz oder teilweise eine statistische Verzerrung darstellte), wurde ab 1957 verstärkt als Problem wahrgenommen.⁵⁵

Wohl aus diesen Gründen wurden 1957 (sowie erneut 1960), bei steigenden Antragszahlen, die Regeln für die Aufnahme von West-Ost-Migranten verschärft und die Betreffenden immer intensiver durchleuchtet.⁵⁶ 1958 wurde dann durch eine Neufassung des Passgesetzes das »illegale Verlassen

50 Information Nr. 86/56 der Abteilung Information betr. Formen und Methoden der Feindtätigkeit v. 21.7.1956; BStU, ZA, AS 81/59, Bl. 205–280.

51 Roger Engelmann, Zur Westarbeit der Staatssicherheit in den fünfziger Jahren, in: Georg Herbritt/Helmut Müller-Enbergs (Hg.), Das Gesicht dem Westen zu... DDR-Spionage gegen die Bundesrepublik Deutschland, Bremen 2003, S. 14–33.

52 Dienstanweisung 33/55 des Chefs der Deutschen Volkspolizei betr. Rückkehrer und Zuziehende v. 22.7.1955; BStU, ZA, MfS-BdL/Dok. 050534.

53 Schmelz, Migration und Politik im geteilten Deutschland, S. 165.

54 Arbeitsrichtlinie Nr. 1 des Ministeriums des Innern und der Staatlichen Plankommission für die Aufnahme und Eingliederung von Rückkehrern v. 30.9.1959; BStU, ZA, MfS-BdL/Dok. Nr. 015208.

55 Schmelz, Migration und Politik im geteilten Deutschland, S. 140f.

56 Jens Müller, Übersiedler von West nach Ost in den Aufnahmeheimen der DDR am Beispiel Barbys (Sachbeiträge Nr. 15 des Landesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR in Sachsen-Anhalt), Naumburg 2000, S. 37f., 107.

der DDR« ausdrücklich unter Strafe gestellt⁵⁷, was binnen zwölf Monaten zu fast 10.000 neuen Ermittlungsverfahren führte. Allerdings wurde die tatsächliche Strafverfolgung rasch wieder zurückgeschraubt, um nicht durch die Strafandrohung Rückkehrwillige aus dem Westen von ihren Vorhaben abzuhalten.⁵⁸ Wenn Menschen in die DDR übersiedelten, führten Abstimmungsprobleme zwischen Staatssicherheit und Volkspolizei immer wieder dazu, dass »Personen sich der Kontrolle entziehen können.« Dabei wollte die Geheimpolizei allein darüber entscheiden, »wenn einzelne Personen längere Zeit im Lager verbleiben sollen.« Die Staatssicherheit zielte darauf, in den Lagern verstärkt ein Spitzelnetz aufzubauen, die »operative Bearbeitung« jedoch erst »in den neuen Wohnorten« durchzuführen⁵⁹, vermutlich um längere Zeit ein Auge auf die neuen DDR-Bürger werfen zu können oder um sie, aus taktischen Gründen, in Sicherheit zu wiegen.

Für die Aufnahmeheime war Ende der 1950er Jahre seitens der Staatssicherheit zentral das Referat 3 der Abteilung VII verantwortlich, das »Operative Vorgänge« gegen verdächtige »Aufnahmeersuchende« bearbeitete.⁶⁰ In der DDR existierten jetzt Aufnahmeheime in Barby, Saasa, Blankenfelde und Pritzier, auf die die »Erstzuziehenden« nach bestimmten Kriterien verteilt wurden.⁶¹ In diesen Aufnahmeheimen oblag die geheimpolizeiliche Arbeit den Bezirksverwaltungen für Staatssicherheit; für Barby beispielsweise war nunmehr das Referat 3 der Abteilung VII der Bezirksverwaltung für Staatssicherheit Magdeburg verantwortlich.⁶² Das Durchlaufen der Aufnahmeheime wurde jetzt zur Pflicht – waren 1958 nur 40 Prozent der West-Ost-Migranten unmittelbar nach der Übersiedlung in ein Aufnahmeheim aufgenommen worden, lag der Anteil zwei Jahre später bereits bei 96 Prozent.⁶³ Keine Hoffnung auf Aufnahme konnten sich jene Personen machen, bei denen zu erwarten war, daß sie sich »nicht in das gesellschaftliche Leben in der DDR einordnen« würden oder bei denen es sich um »arbeitscheue Elemente«, Kriminelle oder solche Personen handelte, die bereits mehrfach in den Wes-

57 Paß-Gesetz der Deutschen Demokratischen Republik (GBl. S. 786); zit. nach: Strafgesetzbuch und andere Strafgesetze. Textausgabe und Sachregister, Berlin (Ost) 1960, S. 381–385.

58 Anlage Nr. 10 zum Protokoll der Sitzung des Politbüros v. 21.4.1959; Bundesarchiv Berlin, DY 30 J IV 2/2-642.

59 Protokoll der Kollegiumssitzung v. 29.6.1959; BStU, ZA, SdM 1555, Bl. 63–70.

60 Aufgaben und Struktur der Hauptabteilung VII v. 1.12.1958; BStU, ZA, HA VII 519 (Wg. 10-13), Bl. 422–432.

61 Müller, Übersiedler von West nach Ost in den Aufnahmeheimen der DDR, S. 13.

62 BStU, ZA, KS 29092/90, Bl. 41–44.

63 Schmelz, Migration und Politik im geteilten Deutschland, S. 225.

ten abgewandert waren.⁶⁴ Aufgrund der strikteren Auswahl der ›Aufnahmeersuchenden‹ stieg der Anteil der Zurückgewiesenen bis 1960/61 auf rund 30 Prozent. Weil die DDR dem wirtschaftlichen Aufschwung in Westdeutschland nichts entgegenzusetzen hatte, kapitulierte Ost-Berlin jetzt in der Abwerbepolitik – noch vor Errichtung der Mauer. Letztlich beschränkte sich das SED-Regime fortan darauf, die stark sinkenden Zahlen von ›Aufnahmeersuchenden‹ durch Staatssicherheit und Volkspolizei wenigstens streng aussieben zu lassen.⁶⁵

Der Mauerbau unterbrach die massenhafte Abwanderung von DDR-Bürgern gen Westen abrupt. Er reduzierte den Strom der Rückkehrer und ›Erstzuziehenden‹ zwar drastisch, ließ ihn jedoch nicht völlig versiegen. So wurden zwischen August 1961 und Jahresende 1965 insgesamt immer noch (bzw. nur noch) 65.803 ›Aufnahmeersuchende‹ gezählt – was dem Jahresdurchschnitt vor dem Mauerbau entsprach. Dabei betrug die Ablehnungsquote der 37.386 Rückkehrer unter ihnen 27 Prozent und die der 28.417 ›Erstzuziehenden‹ gar 58 Prozent⁶⁶, ein Wert, der sogar über dem entsprechenden Anteil vor dem Mauerbau lag und eine Tendenz zunehmender Abschottung signalisiert.

Die Aufgaben der Überwachung der ostdeutschen Aufnahmeheime sowie der Aufklärung der bundesdeutschen Notaufnahmelager wurden ab dem Jahr 1966 von der Arbeitsgruppe ›R[ückkehrer]/Z[uziehende]‹ der Abteilung 1 der Hauptabteilung VII erledigt. In den Bezirksverwaltungen für Staatssicherheit waren jetzt ›Arbeitsgruppen VII der Aufnahmeheime‹ tätig, die seinerzeit in Barby (mit 650 Plätzen), Eisenach (mit 560 Plätzen), Pritzier und Saasa existierten. Ferner gab es Bezirksheime in Velgast, Miltzsee, Loburg, Schmalkalden, Kraftsdorf, Karl-Marx-Stadt, Zirkleschacht, Leipzig, Dresden, Kablenz, Fürstenwalde, Potsdam und Berlin-Weißensee sowie, unmittelbar hinter der Grenze, Meldestellen in Grevesmühlen, Schwanheide, Oebisfelde, Marienborn, Nordhausen, Heiligenstadt, Gerstungen, Schmalkalden, Probstzella und Gutenfürst.⁶⁷

Auch Mitte der 1960er Jahre wurde rückkehrwilligen Personen, die zuvor in der DDR aus politischen Gründen verfolgt oder verurteilt worden waren, grundsätzlich die Aufnahme verweigert, während ein Ermessensspielraum bei solchen Personen bestand, die im Westen von der Polizei gesucht wurden. Da selbst den Aufgenommenen noch erhebliches Misstrauen entgegen-

64 Dienstanweisung 7/57 des Ministers des Innern betr. Rückkehrer und Zuziehende v. 28.8.1957; BStU, ZA, MfS-BdL 050535.

65 Schmelz, Migration und Politik im geteilten Deutschland, S. 167, 188–190.

66 Ebd., S. 207.

67 Instruktion des Ministeriums für Staatssicherheit zur Organisation der politisch-operativen Arbeit auf dem Gebiet der Rückkehrer/Zuziehenden v. 15.11.1965; BStU, ZA, MfS-BdL/Dok. 003349.

genschlug, blieb ihnen eine Beschäftigung in volkswirtschaftlich sensiblen Bereichen ebenso verwehrt wie eine Lehr- oder Leitungstätigkeit. Rückkehrer unterlagen bis zu zwei, ›Erstzuziehende‹ bis zu drei Jahren »bestimmten Kontrollmaßnahmen« der Volkspolizei, abgesehen von einer möglichen geheimpolizeilichen Untersuchung durch die Staatssicherheit. Das Aufnahmeverfahren in den Heimen wurde förmlich von Mitarbeitern der Kriminalpolizei und des Pass- und Meldewesens durchgeführt, während ansonsten Zivilkräfte zum Einsatz kamen und für die Außensicherung sowie den Transport der ›Aufnahmeersuchenden‹ die Schutzpolizei oder der Betriebsschutz zuständig waren. Als »beratendes Organ der Chefs der BDVP«⁶⁸ traf die ›Kommission für Rückkehrer und Zuziehende‹ die Entscheidung über eine Aufnahme, unter Beteiligung (bzw. in der Praxis vermutlich nach Maßgabe) der Staatssicherheit.⁶⁹

Das Zentrale Aufnahmeheim Röntgental und die Staatssicherheit

Seit dem Mauerbau kamen immer weniger ›Aufnahmeersuchende‹ in die DDR – in den Jahren 1964 bis 1975 lediglich 33.536 Personen aus der Bundesrepublik.⁷⁰ Weil die Aufnahmeheime kaum noch belegt waren, planten einige Bezirke, dort auch andere Personen unterzubringen – was der Staatssicherheitsdienst jedoch für riskant hielt und untersagte.⁷¹ Mit enormer Verzögerung wurden dann 1972 die Aufnahmeheime von Blankenfelde und Pritzier geschlossen bzw. in bloße Aufnahmemeldestellen umgewandelt. Jetzt existierten noch Aufnahmeheime in Barby (Bezirk Magdeburg) und Saasa (Bezirk Gera) sowie Aufnahmemeldestellen in Pritzier (Bezirk Schwerin) und Berlin.

Seit 1969 konnten DDR-Bürger unter bestimmten Umständen aus der DDR-Staatsbürgerschaft entlassen werden⁷², und im Zuge der innerdeutschen Entspannung sowie des KSZE-Prozesses stellten immer mehr Menschen einen Ausreiseantrag, trotz der Gefahr, kriminalisiert und benachteiligt zu werden.⁷³ Auch weil sich bei den zunehmenden Westreisen immer mehr

68 BDVP = Bezirksbehörde der Deutschen Volkspolizei.

69 Dienstvorschrift IX/12 des MdI über die Aufnahme und Kontrolle von Rückkehrern und Zuziehenden v. 30.12.1965; BStU, ZA, DSt 201675.

70 BZ, 8.3.1985; BStU, ZA, HA VII Bdl. 782 (Wg. 13-24), o.Pag.

71 Schreiben des Stellvertreters des Ministers für Staatssicherheit v. 10.6.1972; BStU, ZA, MfS-BdL/Dok. 001743.

72 Johannes Raschka, Justizpolitik im SED-Staat. Anpassung und Wandel des Strafrechts während der Amtszeit Honeckers, Köln 2000, S. 89f.

73 Lochen/Meyer-Seitz, Die geheimen Anweisungen zur Diskriminierung Ausreisewilliger.

DDR-Bürger entschieden, dauerhaft im Westen zu bleiben, kamen auf kurz oder lang immer mehr von ihnen zurück bzw. wollten die Möglichkeiten hierzu ausloten. Seit Jahresbeginn 1974 registrierten die DDR-Behörden durchschnittlich 1.000 bis 1.200 solcher Ersuchen.⁷⁴

Rasche Entscheidungen aber gab es nicht. Wie in anderen Politikfeldern auch, hinkten die administrativen Maßnahmen der DDR-Regierung der tatsächlichen Problemlage hinterher. Erst im April 1979 wurde das Zentrale Aufnahmeheim Röntgental⁷⁵ eröffnet, um den wachsenden Ansturm zu bewältigen. Es verfügte über eine Kapazität von maximal 117 Personen und wurde jetzt die zentrale Durchgangsstation für das Gros derer, die sich in der DDR niederlassen wollten. ›Aufnahmeersuchende‹ aus anderen westlichen Staaten sowie übergelaufene Bundeswehrsoldaten im Offiziersrang wurden indes im Außenobjekt Molkenberg bei Fürstenwalde untergebracht.⁷⁶ In den Jahren 1981 bis 1985 beispielsweise stellten hier insgesamt 511 Angehörige westlicher Staaten einen Antrag auf Aufnahme in die DDR⁷⁷, 1987 ging es um eine Zahl von 59 Ausländern.⁷⁸

Mit der Errichtung von Röntgental wurden mehrere Einrichtungen in den Bezirken geschlossen, was Veränderungen für die bislang zuständigen Abteilungen VII der Bezirksverwaltungen für Staatssicherheit nach sich zog. So wurde in Magdeburg das bislang verantwortliche Referat 3 von sechs auf drei Planstellen verschlankt⁷⁹ und das bis dato zuständige Referat 3 in Gera

74 Stellungnahme der Abteilung 3 der Hauptabteilung VII v. 19.4.1978; BStU, ZA, HA VII 519 (Wg. 10-13), Bl. 10-15.

75 Für die zuletzt gültige Struktur und Funktion s. Ordnung 134/86 des Ministers des Innern über das Zentrale Aufnahmeheim v. 9.4.1986; BStU, ZA, MfS-BdL/Dok. 011773.

76 Dienstanweisung 1/79 des Ministers für Staatssicherheit über die politisch-operativen Aufgaben des MfS bei der Überprüfung der Personen, die um Aufnahme in die DDR ersuchen v. 9.3.1979; BStU, ZA, MfS-BdL/Dok. 006818. Im Jahre 1986 wurde das Außenobjekt Fürstenwalde dann aufgelöst und die bislang dort um Aufnahme Ersuchenden nun ebenfalls in Röntgental untergebracht; Hauptabteilung VII/3: Einschätzung des Erfüllungsstandes der in Auswertung des X. Parteitages der SED gestellten politisch-operativen Aufgaben und herausgearbeiteten Anforderungen an die Führungs- und Leitungstätigkeit v. 11.1.1986, 15 S. und 1 Anlage; BStU, ZA, HA VII Bdl. 782 (Wg. 13-24), o.Pag.

77 Hauptabteilung VII/3: Einschätzung des Erfüllungsstandes der in Auswertung des X. Parteitages der SED gestellten politisch-operativen Aufgaben und herausgearbeiteten Anforderungen an die Führungs- und Leitungstätigkeit v. 11.1.1986, 15 S. und 1 Anlage; BStU, ZA, HA VII Bdl. 782 (Wg. 13-24), o.Pag.

78 Bilanz der Hauptabteilung VII 1987: Bearbeitung von Aufnahmeersuchenden R/Z/AusL, 10 S.; BStU, ZA, HA VII Bdl. 782 (Wg. 13-24), o.Pag.

79 Schreiben des Leiters der Hauptabteilung VII an Generalleutnant Neiber v. 1.2.1984; BStU, ZA, HA VII 419 (Wg. 10-13), Bl. 456-459. Das ›Arbeitsfeld Rückkehrer und Zuziehende‹ hatte sich in der Bezirksverwaltung (BV) Magdeburg bereits 1963 als

genauso aufgelöst wie eine Arbeitsgruppe in Schwerin mit drei Mitarbeitern.⁸⁰ Die für Röntgental zuständige Abteilung 3 der Hauptabteilung VII hingegen wollte ihre Planstellen von 21 auf 44 verdoppeln.⁸¹ Sobald die neuen DDR-Bürger Röntgental verließen und sich in der DDR niederlassen konnten, wurden sie durch die Abteilungen VII der jeweiligen Bezirksverwaltung für Staatssicherheit überwacht.⁸² Diese hatten beispielsweise dafür Sorge zu tragen, dass die Aufgenommenen nicht in geheimhaltungspflichtigen Betrieben arbeiteten oder in der Nähe von Kasernen bzw. Truppenübungsplätzen wohnten, damit sie keine Militärspionage betreiben konnten.⁸³

Die Geheimpolizei wollte in der Zuwanderungspolitik eine maßgebende Rolle spielen und suchte offiziell die Kooperation mit dem Leiter und dem Stellvertreter der Hauptabteilung Innere Angelegenheiten im Ministerium des Innern, dem Leiter des Zentralen Aufnahmeheims, dem Leiter der Büros für Pass- und Ausländerangelegenheiten sowie den Leitern der Arbeitsgruppe Volkspolizei und des Betriebsschutzkommandos (im Zentralen Aufnahmeheim). »Die Einflußnahme auf die zu treffende[n] Entscheidungen wird problemlos realisiert«, wie die Geheimpolizei intern konstatierte⁸⁴ und dabei möglicherweise ihre eigene Rolle etwas überschätzte. Bereits die Initiative zur Errichtung von Röntgental war vom Stellvertretenden Minister des Innern Günter Giel ausgegangen, der damit offenbar einem ›Auftrag‹ der Staatssicherheit Folge leistete.⁸⁵ Die Staatssicherheit wollte auch Einfluss nehmen, sobald im Ministerium des Innern neue dienstliche Bestimmungen zur Behandlung der ›Aufnahmeersuchenden‹ erstellt wurden.⁸⁶ Für eine maßgebende Rolle der ostdeutschen Geheimpolizei spricht auch, dass bei

bei Bedarf arbeitende, sogenannte nichtstrukturelle Arbeitsgruppe konstituiert; Schmelz, Migration und Politik im geteilten Deutschland, S. 198, Anm. 82.

80 Schreiben des Leiters der Hauptabteilung VII an Generalleutnant Neiber v. 1.2.1984; BStU, ZA, HA VII 419 (Wg. 10-13), Bl. 456–459.

81 Stellungnahme der Abteilung 3 der Hauptabteilung VII v. 19.4.1978; BStU, ZA, HA VII 519 (Wg. 10-13), Bl. 10–15.

82 Schreiben des Leiters der Hauptabteilung VII an Generalleutnant Neiber v. 1.2.1984; BStU, ZA, HA VII 419 (Wg. 10-13), Bl. 456–459.

83 Teilbericht des Komplexeinsatzes zum spezifischen Kontrollgegenstand der Abteilung 3 der Hauptabteilung VII v. 24.6.1988; BStU, ZA, HA VII/AKG PK 1/8.1. ›Komplexkontrolle BV Erfurt 87, BV Potsdam 88‹, Bd. 4 ›Komplexkontrolle BV Potsdam Abt. VII/88‹, Bl. 100–105.

84 Hauptabteilung VII/3: Einschätzung der politisch-operativen Lage für die Jahresplanung 1987 v. 10.10.1986, 10 S.; BStU, ZA, HA VII Bdl. 782 (Wg. 13-24), o.Pag.

85 Treffauswertung der Abteilung 5 der Hauptabteilung VII über den durchgeführten Kurztreff mit IMS ›Klaus Günther‹ v. 8.4.1975; BStU, ZA, AIM 22060/80, Bd. 1, Bl. 245–247.

86 BStU, ZA, HA VII Bdl. 527 (Wg. 13-24).

spielsweise eine Information über Rückkehrer nicht vom formal zuständigen Minister des Innern Friedrich Dickel, sondern vom Minister für Staatssicherheit Erich Mielke an den Staatsratsvorsitzenden Erich Honecker weitergeleitet wurde.⁸⁷ Bei der federführend zuständigen Abteilung 3 der Hauptabteilung VII liefen ferner sämtliche Aufnahmeersuchen zusammen, die Bürger bereits vom Westen aus schriftlich oder mündlich an ein staatliches Organ der DDR richteten.⁸⁸ Auch für Fragen der Öffentlichkeitsarbeit hinsichtlich der ›Aufnahmeersuchenden‹ fühlte sich die Dienstseinheit verantwortlich.⁸⁹

Die Staatssicherheit hielt auch deswegen alle Fäden in der Hand, weil sie in entscheidenden Leitungsfunktionen verdeckt arbeitende hauptamtliche Mitarbeiter (›Offiziere in besonderem Einsatz‹/OibE) und Spitzel bzw. Agenten (›Inoffizielle Mitarbeiter‹/IM) positioniert hatte. So fungierte als Leiter des Zentralen Aufnahmeheims Röntgental mit Roland Stegbauer ein ›Offizier im besonderen Einsatz‹.⁹⁰ Zu ihm existierten »natürliche Arbeitsbeziehungen bei der Lösung von Tagesfragen«, es wurden »Arbeitstreffe« im Abstand von zwei bis drei Monaten abgehalten.⁹¹ Und der bereits erwähnte zuständige Stellvertretende Minister des Innern Günter Giel arbeitete lange Jahre als ›Inoffizieller Mitarbeiter‹.⁹² Letztlich kam der ostdeutschen Staatssicherheit in der Praxis eine derart dominierende Stellung zu, dass sie sich von den für Röntgental zuständigen Zweigen des Ministeriums des Innern sogar mehr »Eigenverantwortung« und weniger »Erscheinungen der ›Rückversicherung‹« wünschte.⁹³ Offenbar erfuhr der Staatssicherheitsdienst hier die Kehrseite seiner eigenen Regelungswut und Machtfülle, führte dies doch letztlich

87 Information zu Rückkehrwünschen ehemaliger DDR-Bürger v. 27.10.1986; BStU, ZA, HA VII/AKG PK 1/0.1., Bl. 14–21.

88 Hauptabteilung VII/3: Kurzfassung der erzielten Ergebnisse der politisch-operativen Arbeit im Planjahr 1986 v. 9.1.1987; BStU, ZA, HA VII Bdl. 782 (Wg. 13-24), o.Pag.

89 Schreiben des Ministers für Staatssicherheit v. 24.11.1986; BStU, ZA, MfS-BdL/Dok 008391; Hauptabteilung VII/3: Einschätzung des Erfüllungsstandes der in Auswertung des X. Parteitages der SED gestellten politisch-operativen Aufgaben und herausgearbeiteten Anforderungen an die Führungs- und Leitungstätigkeit v. 11.1.1986, 15 S. und 1 Anlage; BStU, ZA, HA VII Bdl. 782 (Wg. 13-24), o.Pag.

90 Bericht des Leiters der Hauptabteilung VII an den Leiter der Hauptabteilung Kader und Schulung über die Ergebnisse der Realisierung der Aufgabenstellung in Durchsetzung der Ordnung Nr. 6/86 des Genossen Minister v. 17.3.1986 über die Arbeit mit Offizieren im besonderen Einsatz des MfS v. 10.11.1986; BStU, ZA, HA VII Bdl. 275 (Wg. 13-24), o.Pag.

91 Einschätzung der Hauptabteilung VII/3 zum Stand der Arbeit mit Offizieren im besonderen Einsatz v. 27.6.1989, 3 S.; BStU, ZA, HA VII Bdl. 851 (Wg. 13-24), Bd. 3, o.Pag.

92 BStU, ZA, AIM 22060/80.

93 Bilanz der Hauptabteilung VII 1987: Bearbeitung von Aufnahmeersuchenden R/Z/Ausl., 10 S.; BStU, ZA, HA VII Bdl. 782 (Wg. 13-24), o.Pag.

zur Entmündigung der Kooperationspartner und zur Überlastung des eigenen Apparats.

In Röntgental selbst arbeiteten Anfang der 1980er Jahre 51 Mitarbeiter der Hauptabteilung Kriminalpolizei (Arbeitsgruppe der Volkspolizei), 32 Mitarbeiter aus dem Bereich Innere Angelegenheiten und 29 Angehörige des Betriebsschutz-Kommandos der Volkspolizeiinspektion Pankow, insgesamt also 112 Mitarbeiter. Hinzu kamen noch 19 hauptamtliche Mitarbeiter der Staatssicherheit.⁹⁴ Auch auf dieser unteren Ebene hatte die Geheimpolizei ein dichtes Netz von Zuträgern geknüpft: Unter den 1987 nunmehr insgesamt 114 Mitarbeitern verfügte sie über 26 Zuträger unterschiedlicher Art, was einem Anteil von 22,8 Prozent entsprach.⁹⁵

Die Beschäftigten des Zentralen Aufnahmeheims waren jedoch nicht nur Erfüllungsgehilfen der Staatssicherheit, sondern konnten auch selbst in deren Visier geraten. So führte die ostdeutsche Geheimpolizei 1986 zehn Sicherheitsüberprüfungen gegen die Beschäftigten des Zentralen Aufnahmeheims, geplante Neueinstellungen und Anwohner durch.⁹⁶ Und unter den 72 Mitarbeitern des Aufnahmeheims Barby wurden 1977 sogar sieben gezielt überwacht (in sogenannten Operativen Personenkontrollen/OPK), was in drei Fällen zur Entlassung führte, etwa wegen Nichtbeteiligung an den Volkskammerwahlen und despektierlicher Äußerungen über die Staats- und Parteiführung.⁹⁷ Bei den Mitarbeitern des Zentralen Aufnahmeheims wurden wiederum »ideologische Probleme bei der Interpretation der Tagesereignisse« festgestellt.⁹⁸ Das galt als bedeutsam, denn angesichts des unmittelbaren Kontakts der Beschäftigten zu Personen, die kurz zuvor noch Bundesbürger gewesen waren oder womöglich gar für den Westen spionierten, sollten sie besonders verschwiegen, zuverlässig und linientreu sein. Wer den

94 Sicherungskonzeption der Hauptabteilung VII/3 für das Zentrale Aufnahmeheim des MdI Röntgental und sein Außenobjekt Fürstenwalde/Molkenberg, 11 S. und Anlage v. 31.1.1983; BStU, ZA, HA VII Bdl. 455 (Wg. 13-24), o.Pag.

95 Unter ihnen befanden sich 18 »Inoffizielle Mitarbeiter für Sicherheit« (IMS), fünf »Gesellschaftliche Mitarbeiter für Sicherheit« (GMS), ein »Hauptamtlicher Inoffizieller Mitarbeiter« (HIM), ein »Experten-IM« (IME) sowie ein »Offizier im besonderen Einsatz« (OibE); Abteilung 3 der Hauptabteilung VII: Einschätzung des Standes der Vorbeugung, Aufklärung und Bekämpfung feindlicher Pläne v. 19.3.1987; BStU, ZA, HA VII/AKG PK 1/2.2. »Erfüllung Planaufgaben«, Bd. 7, Bl. 77-113.

96 Abteilung 3 der Hauptabteilung VII: Übersicht der erzielten Ergebnisse in der politisch-operativen Arbeit im Planjahr 1986 v. 12.1.1987; BStU, ZA, HA VII/AKG PK 1/2.2. »Erfüllung Planaufgaben«, Bd. 7, Bl. 26-39; Jahresarbeitsplan des Leiters der Abteilung 3 der Hauptabteilung VII für das Planjahr 1988 v. 10.12.1987; BStU, ZA, HA VII Bdl. 782 (Wg. 13-24), o.Pag.

97 Müller, Übersiedler von West nach Ost in den Aufnahmeheimen der DDR, S. 85.

98 Hauptabteilung VII/3: Einschätzung der politisch-operativen Lage für die Jahresplanung 1988 v. 9.10.1987; BStU, ZA, HA VII Bdl. 782 (Wg. 13-24), o.Pag.

besonders hohen Anforderungen nicht genügte, wurde teilweise auf Betreiben der Staatssicherheit entlassen, was allerdings in akutem Personalmangel wiederum seine Grenzen fand.⁹⁹ Die intensiven Kontrollmaßnahmen resultierten letztlich aus den völlig überzogenen Sicherheitsvorstellungen des Mielke-Apparates.

Die Überwachung der West-Ost-Migranten im Spiegel der Zahlen

In den Jahren 1981 bis 1985 wurden in Röntgental insgesamt 1.100 ›Aufnahmeersuchende‹ aus der Bundesrepublik überprüft, von denen 584 zurückgewiesen und 504 aufgenommen wurden. Besonders aufmerksam beobachtete die Staatssicherheit 208 Rückkehrer sowie 37 weitere Personen, die eigentlich entsprechend des geltenden Reglements nicht hätten aufgenommen werden dürfen. Darüber hinaus baten viele Menschen vorab auf schriftlichem Wege bei verschiedenen Institutionen von Staat und Partei um die Erlaubnis zur Übersiedlung in die DDR. Insgesamt handelte es sich beispielsweise 1985 um 531 Personen (in 1.551 Schreiben)¹⁰⁰, 1987 um 621 Personen (in 1.292 Briefen).¹⁰¹ An der Entscheidungsfindung über solche Anliegen waren in den 1980er Jahren der Staatsrat oder das Büro Honecker, das Ministerium des Innern (unter Einbeziehung des ggf. zuvor für den jeweiligen Rückkehrer zuständigen Volkspolizeikreisamtes) sowie das Ministerium für Staatssicherheit (mit der für Übersiedlungen verantwortlichen ›Zentralen Koordinierungsgruppe‹/ZKG und der in Röntgental tonangebenden Abteilung 3 der Hauptabteilung VII) beteiligt, wobei formell das Ministerium des Innern das Antwortschreiben formulierte und eine Information an das Zentralkomitee der SED erfolgte.¹⁰² Dabei war die Abteilung 3 der Hauptabteilung VII (zusammen mit der für strafrechtliche Untersuchungen verantwortlichen Linie IX) federführend, wenn Personen eine Wiederaufnahme beantragten, die

⁹⁹ Schmelz, Migration und Politik im geteilten Deutschland, S. 239.

¹⁰⁰ Hauptabteilung VII/3: Einschätzung des Erfüllungsstandes der in Auswertung des X. Parteitages der SED gestellten politisch-operativen Aufgaben und herausgearbeiteten Anforderungen an die Führungs- und Leitungstätigkeit v. 11.1.1986, 15 S. und 1 Anlage; BStU, ZA, HA VII Bdl. 782 (Wg. 13-24), o.Pag.

¹⁰¹ Bilanz der Hauptabteilung VII 1987: Bearbeitung von Aufnahmeersuchenden R/Z/Ausl., 10 S.; BStU, ZA, HA VII Bdl. 782 (Wg. 13-24), o.Pag.

¹⁰² Argumentation der Hauptabteilung VII/3 zu Fragen der Bearbeitung von Auskunftsersuchen v. 21.6.1985, 5 S.; BStU, ZA, HA VII Bdl. 782 (Wg. 13-24), o.Pag.; Meinungsäußerung des Leiters der ZKG zum Brief des Leiters der HA VII v. 31.5.1985 v. 5.6.1985, 2 S.; BStU, ZA, HA VII Bdl. 782 (Wg. 13-24), o.Pag.; Schreiben des Leiters der Hauptabteilung VII an den Stellvertreter des Ministers Neiber v. 31.5.1985; BStU, ZA, HA VII Bdl. 782 (Wg. 13-24), o.Pag.

von Westreisen nicht zurückgekehrt waren, wohingegen die ZKG ab 1987 alle »Ausnahmefälle« eigenständig bearbeiten sollte.¹⁰³

Eine präzisere Aufschlüsselung der Aufnahmezahlen liegt für die Jahre 1985 bis 1987 vor. 1985 ersuchten insgesamt 679 Personen um die Aufnahme in der DDR, von denen 363 aus der Bundesrepublik, 52 aus Westberlin und 97 aus anderen westlichen Staaten stammten. 167 unter ihnen hatten früher in der DDR gelebt. Von diesen 679 »Aufnahmeersuchenden« wurden 310 Personen in das Zentrale Aufnahmeheim aufgenommen und 369 in den Bezirken einem Aufnahmeverfahren unterzogen. Im Ergebnis wurden dann 567 Personen tatsächlich aufgenommen, was einem hohen Anteil von 83 Prozent entsprach. Unter den 81 Zurückweisungen gab es 20 Fälle »ungenügender Vorbereitung der Übersiedlung«, 15 Personen wollten sich lediglich Zahlungsverpflichtungen entziehen, sieben hatten Straftaten begangen, weitere 15 galten als geistesgestört bzw. als Alkoholiker, 14 hatten es sich in Röntgental noch einmal anders überlegt, und bei zehn wurden »sonstige Gründe« notiert.¹⁰⁴ 1986 wiederum wurden 587 Ersuchen um Aufnahme gezählt. Davon wurden in den 14 Bezirksheimen 327 Verfahren und in Röntgental 260 Verfahren bearbeitet, wobei es insgesamt zu (mindestens) 492 Aufnahmen (bzw. 83 Prozent) und lediglich 54 Ablehnungen kam (und 41 Fälle zum Jahresende noch nicht entschieden waren).¹⁰⁵ 1987 gab es dann (offenbar allein in Röntgental) 201 »Aufnahmeersuchende«, darunter 95 Rückkehrer, 89 Bundesbürger, die nie in der DDR gelebt hatten, sowie 17 Ausnahmefälle. Eine »Operative Personenkontrolle« leitete der Staatssicherheitsdienst daraufhin zu insgesamt 13 Personen ein.¹⁰⁶

Bei sehr geringen Fallzahlen lag somit der Anteil der genehmigten Anträge mit etwa 85 Prozent in den 1980er Jahren erstaunlich hoch. Im Gegensatz zu den frühen Jahren ersuchten wohl nur noch jene wenigen Personen um Aufnahme, die sich berechnete Hoffnungen machen konnten. Vermutlich erschien die hohe Genehmigungsquote auch gerade deswegen als tolera-

103 1. Entwurf der Koordinierungsvereinbarung des Leiters der Hauptabteilung VII und des Leiters der ZKG v. 1.7.1987, 22 S.; BStU, ZA, HA VII Bdl. 782 (Wg. 13-24), o.Pag.; Schreiben der Hauptabteilung VII/3 an den Leiter der Abteilung 9 der Hauptabteilung VII: Zuarbeit zur abzuschließenden Vereinbarung zwischen der Hauptabteilung VII und der Zentralen Koordinierungsgruppe v. 11.6.1987; BStU, ZA, HA VII Bdl. 782 (Wg. 13-24), o.Pag.

104 Hauptabteilung VII/3: Übersicht der erzielten Ergebnisse in der politisch-operativen Arbeit im Planjahr 1985 v. 13.1.1986, 8 S.; BStU, ZA, HA VII Bdl. 782 (Wg. 13-24), o.Pag.

105 Hauptabteilung VII/3: Kurzfassung der erzielten Ergebnisse der politisch-operativen Arbeit im Planjahr 1986 v. 9.1.1987; BStU, ZA, HA VII Bdl. 782 (Wg. 13-24), o.Pag.

106 Bilanz der Hauptabteilung VII 1987: Bearbeitung von Aufnahmeersuchenden R/Z/Ausl., 10 S.; BStU, ZA, HA VII Bdl. 782 (Wg. 13-24), o.Pag.

bel, weil die Überprüfungen durch die Staatssicherheit in Röntgental immer lückenloser wurden und die neuen DDR-Bürger nach ihrer Ansiedlung immer länger den Kontrollmaßnahmen von Volkspolizei und Staatssicherheit unterlagen. Zudem suchten westliche Nachrichtendienste wohl auch immer seltener den riskanten Weg der Einschleusung von Agenten in die DDR.¹⁰⁷

Alle neuen DDR-Bürger mussten ihre Devisen ganz oder teilweise den DDR-Behörden überlassen.¹⁰⁸ Die ›Aufnahmeersuchenden‹ durften während des Verfahrens das Gelände des Zentralen Aufnahmeheims nicht verlassen und wurden von Volkspolizei und Staatssicherheit vernommen, was die Neankömmlinge einschüchterte.¹⁰⁹ Die Staatssicherheit pflegte alle ›Aufnahmeersuchenden‹ routinemäßig sogar mehrfach zu befragen, um sie im Falle geschönter biographischer Angaben gegebenenfalls in Widersprüche verwickeln zu können, und prüfte Aktenmaterial. Weitere Maßnahmen veranlasste die Geheimpolizei, wenn die Betreffenden aus unterschiedlichen Gründen im Rahmen ›Operativer Personenkontrollen‹ (OPK) untersucht wurden. Dies war im Zeitraum von 1981 bis 1985 mindestens bei jenen 36 ›Aufnahmeersuchenden‹ der Fall, die durch die Abteilung 3 der Hauptabteilung VII in Röntgental ›bearbeitet‹ wurden; das entspricht 3,2 Prozent aller überprüften ›Aufnahmeersuchenden‹. Weitere West-Ost-Migranten rückten erst nach ihrer Ansiedlung in der DDR in das Visier der örtlich zuständigen Dienstseinheiten und wurden dann an anderer Stelle statistisch erfasst.¹¹⁰ Weil hier der ›Großteil‹ der ›operativen Arbeit‹ gegen West-Ost-Migranten anfiel, führte die Abteilung 3 der Hauptabteilung VII bis 1989 sogar immer weniger ›Operative Personenkontrollen‹ durch. Dies hing auch damit zusammen, dass »aus politischen Gründen« das Aufnahmeverfahren in Röntgental immer schneller vonstatten gehen sollte – zuletzt in etwa 14 Tagen,

107 Tatsächlich bemühten sich die westlichen Geheimdienste mitunter, übergesiedelte DDR-Bürger nach Möglichkeit mit Spionageaufträgen in die DDR zurückzuschicken; Waldemar Markwardt, *Erlebter BND. Kritisches Plädoyer eines Insiders*, Berlin 1996, S. 164.

108 Von 1981 bis 1985 waren die ›Aufnahmeersuchenden‹ gezwungen, der Staatskasse der DDR insgesamt 7.446.659 DM sowie 159.867 französische Francs, 29.674 Dollar und weitere Beträge in anderen Westwährungen zu überlassen; Hauptabteilung VII/3: *Einschätzung des Erfüllungsstandes der in Auswertung des X. Parteitages der SED gestellten politisch-operativen Aufgaben und herausgearbeiteten Anforderungen an die Führungs- und Leitungstätigkeit v. 11.1.1986*, 15 S. und 1 Anlage; BStU, ZA, HA VII Bdl. 782 (Wg. 13-24), o.Pag.

109 Claus Hornung, *Wo bitte geht's in die DDR? Überraschende Einblicke in das ›Zentrale Aufnahmeheim Röntgental‹*, in: Ute Frevert (Hg.), *Geschichte bewegt. Über Spurensucher und die Macht der Vergangenheit*, Hamburg 2006, S. 39–53, hier S. 45.

110 Hauptabteilung VII/3: *Einschätzung des Erfüllungsstandes der in Auswertung des X. Parteitages der SED gestellten politisch-operativen Aufgaben und herausgearbeiteten Anforderungen an die Führungs- und Leitungstätigkeit v. 11.1.1986*, 15 S. und 1 Anlage; BStU, ZA, HA VII Bdl. 782 (Wg. 13-24), o.Pag.

was für eine intensive geheimpolizeiliche Überprüfung zu kurz war. Außerdem wollten sich (neben den Rückkehrern) immer weniger gebürtige Bundesbürger in der DDR niederlassen, die besonders gründlich ›durchleuchtet‹ werden mußten.¹¹¹

Eine richtiggehende ›Bearbeitung‹ durch die Staatssicherheit endete meist mit der Aberkennung ihrer DDR-Staatsbürgerschaft und der Rückführung der Betroffenen in den Westen.¹¹² Doch auch diese Personen wollte die Staatssicherheit sich noch zunutze machen und leitete in ihren Fällen »Maßnahmen zur Desinformation und Täuschung des Gegners« ein. Zu diesem Zweck wurde nämlich eigens der administrative Ablauf des Einbürgerungsverfahrens variiert, um die »tatsächlichen Regimeverhältnisse [in Röntgental] zu verschleiern«. Auch nahm sich die Staatssicherheit vor, die ins Visier westlicher Geheimdienste geratenen Bürger »noch stärker in das Blickfeld des Gegners zu bringen«¹¹³, offenbar um die bundesdeutschen Nachrichtendienste zumindest zu beschäftigen.

Unter den West-Ost-Übersiedlern befanden sich bisweilen auch Deserteure westlicher Streitkräfte. Sie wurden bis 1962 im ›Heim Internationale Solidarität‹ in Bautzen untergebracht, dann im Objekt Barleben der Abteilung ›Innere Angelegenheiten‹ im Ministerium des Innern.¹¹⁴ In den späten 1960er Jahren kamen übergelaufene Soldaten aus dem Westen dann im Aufnahmeheim Berlin-Blankenfelde unter.¹¹⁵ Die Abteilung ›Sonderaufgaben‹ der Hauptabteilung I des Ministeriums für Staatssicherheit hatte hier »eingeschleuste Agenten zu entlarven«, die Insider-Kenntnisse der Neuankömmlinge abzuschöpfen und für eine propagandistische Auswertung zu sorgen. Die Linie VII übernahm dann die weitere Untersuchung der Überläufer und überwachte ihre Eingliederung in der DDR durch die Volkspolizei.¹¹⁶

111 Bericht der AKG der Hauptabteilung VII über die durchgeführten Untersuchungen in der Abteilung 3 der HA VII v. 15.6.1989, 14 S. und 1 Anlage; BStU, ZA, HA VII Bdl. 851 (Wg. 13-24), Bd. 4, o.Pag.

112 Hauptabteilung VII/3: Einschätzung des Erfüllungsstandes der in Auswertung des X. Parteitages der SED gestellten politisch-operativen Aufgaben und herausgearbeiteten Anforderungen an die Führungs- und Leitungstätigkeit v. 11.1.1986, 15 S. und 1 Anlage; BStU, ZA, HA VII Bdl. 782 (Wg. 13-24), o.Pag.

113 Ebd.

114 Beschluß zur Veränderung des Beschlusses des Sekretariats des ZK der SED v. 25.2.1959 betreffs Behandlung, Betreuung, wohnungs- und arbeitsmäßige Unterbringung von Politemigranten von 1962; BStU, ZA, SdM 1158, Bl. 226f.; Richtlinie des MdI für den Aufenthalt und die Betreuung von asylsuchenden Nato-Armee-Angehörigen v. 6.9.1961 (Vertrauliche Dienstsache Nr. 100/61); BStU, ZA, SdM 1158, Bl. 465-469.

115 Schreiben der Hauptabteilung VII/3 v. 23.2.1968; BStU, ZA, HA VII 519 (Wg. 10-13), Bl. 364f.

116 Befehl 27/67 des Ministers für Staatssicherheit v. 25.7.1967; BStU, ZA, MfS-BdL/Dok 001233.

Nach Eröffnung des Zentralen Aufnahmeheims in Röntgental lag die Verantwortung für die Überprüfung von Überläufern der Bundeswehr im Offiziersrang bei der Auslandsspionage der Staatssicherheit (HV A). Sie sollten nach Abschluss der Überprüfungen in einem Außenobjekt des Zentralen Aufnahmeheims in Fürstenwalde untergebracht werden.¹¹⁷ Hier verfügten die Abteilungen XV (zuständig für Auslandsspionage) und II (zuständig für Spionageabwehr) der Bezirksverwaltung für Staatssicherheit Berlin über je einen ›Hauptamtlichen Inoffiziellen Mitarbeiter‹ (HIM).¹¹⁸ Die übrigen Bundeswehrangehörigen sollte die (für die Nationale Volksarmee verantwortliche) Hauptabteilung I überprüfen und die Betreffenden später nach Röntgental bringen, wo sie zusammen mit den übrigen Zuwanderern untergebracht wurden.¹¹⁹ Ab 1982 sollten sie hier das reguläre Aufnahmeverfahren durchlaufen.¹²⁰

Die ›Inoffiziellen Mitarbeiter‹ der Staatssicherheit in Röntgental

1987 verfügte die Staatssicherheit unter den 114 Mitarbeitern des Zentralen Aufnahmeheims über 26 Zuträger (22,8 Prozent), wie oben bereits erwähnt wurde.¹²¹ Angesichts einer Gesamtzahl von 200 bis 300 ›Aufnahmeersuchenden‹ jährlich (die meist 14 Tage blieben) ergab sich für Röntgental somit rein rechnerisch durchschnittlich folgendes Kräfteverhältnis: einem Dutzend West-Ost-Migranten standen sechs gleichzeitig diensttuende hauptamtliche Mitarbeiter der Staatssicherheit sowie knapp 40 Bewacher aus den Reihen

117 Dienstanweisung 1/79 des Ministers für Staatssicherheit über die politisch-operativen Aufgaben des MfS bei der Überprüfung der Personen, die um Aufnahme in die DDR ersuchen v. 9.3.1979; BStU, ZA, MfS-BdL/Dok. 006818.

118 Abteilung 3 der Hauptabteilung VII: Einschätzung des Standes der Vorbeugung, Aufklärung und Bekämpfung feindlicher Pläne v. 19.3.1987; BStU, ZA, HA VII/AKG PK 1/2.2. ›Erfüllung Planaufgaben‹, Bd. 7, Bl. 77–113.

119 Dienstanweisung 1/79 des Ministers für Staatssicherheit über die politisch-operativen Aufgaben des MfS bei der Überprüfung der Personen, die um Aufnahme in die DDR ersuchen v. 9.3.1979; BStU, ZA, MfS-BdL/Dok. 006818.

120 1. Änderung zur Dienstanweisung Nr 1/79 v. 11.8.1982; BStU, ZA, Neiber 627, Bl. 7–11.

121 Unter ihnen befanden sich 18 ›Inoffizielle Mitarbeiter für Sicherheit‹ (IMS), fünf ›Gesellschaftliche Mitarbeiter für Sicherheit‹ (GMS), ein ›Hauptamtlicher Inoffizieller Mitarbeiter‹ (HIM), ein ›Experten-IM‹ (IME) sowie ein ›Offizier in besonderem Einsatz‹ (OibE). Zusätzlich verfügte die Bezirksverwaltung (BV) Berlin über 2 HIM in der Außenstelle, und zwar je einer von Abteilung XV und Abteilung II, die »dort Aufgaben im Interesse ihrer Dienstseinheiten« realisierten; Abteilung 3 der Hauptabteilung VII: Einschätzung des Standes der Vorbeugung, Aufklärung und Bekämpfung feindlicher Pläne v. 19.3.1987; BStU, ZA, HA VII/AKG PK 1/2.2. ›Erfüllung Planaufgaben‹, Bd. 7, Bl. 77–113.

der Volkspolizei gegenüber, unter denen sich wiederum etwa neun ›Inoffizielle Mitarbeiter‹ befanden – ein klares Indiz für die überaus strikte Sicherheitsdoktrin des SED-Regimes.

Doch auch unter die ›Aufnahmeersuchenden‹ selbst wurden IM gemischt, die ihre Mitstreiter bespitzeln und auch Informationen über das Personal gewinnen sollten. Nur als politisch besonders gefestigt geltende, flexible und mit konspirativem Vorgehen gut vertraute IM sollten hier zum Einsatz kommen.¹²² Dabei war die Abteilung 3 der Hauptabteilung VII auf die IM anderer Dienstseinheiten angewiesen, die dann pro forma ein Aufnahmeverfahren durchliefen.¹²³ Solche IM wurden beispielsweise von den Hauptabteilungen I und VIII eingesetzt (die für die Nationale Volksarmee bzw. für Beobachtungen und Ermittlungen zuständig waren), doch warb die Abteilung 3 der Hauptabteilung VII auch eigene Zuträger für diesen Zweck an.¹²⁴ So wurden beispielsweise unter die fast 600 ›Aufnahmeersuchenden‹ des Jahres 1986, die etwa zur Hälfte in Röntgental unterkamen, vier IM gemischt. Im Durchschnitt waren für einen solchen Einsatz unter ungewöhnlichen Bedingungen elf Treffen zur Vorbereitung notwendig, bevor die IM dann während ihres Einsatzes in Röntgental durchschnittlich fünfunddreißigmal Bericht erstatteten.¹²⁵ Auch für die IM selbst war dies ein Test, denn so wurde »eine Überprüfung der eingesetzten IM, ihres Verhaltens in Bewährungssituationen sowie ihrer operativen Findigkeit und Cleverness« möglich.¹²⁶ Ebenso sollten West-IM aller Dienstseinheiten, die von ihrem Einsatz in der Bundesrepublik in die DDR zurückkehrten, aus Gründen der Konspiration das Aufnahmeverfahren förmlich durchlaufen.¹²⁷ Um nicht aufzufallen, durfte allerdings keiner der IM mehr als zweimal das Zentrale Aufnahmeheim durchlaufen.

122 Maßnahmeplan des Leiters der Hauptabteilung VII für die Auswahl, Vorbereitung und den Einsatz von IM zur politisch-operativen Bearbeitung von aufnahmeersuchenden Personen im Zentralen Aufnahmeheim des Mdi v. 8.4.1988; BStU, ZA, HA 1011, o.Pag.

123 Leiter der Hauptabteilung VII: Auswahl und Einsatz geeigneter IM zur politisch-operativen Überprüfung, Bearbeitung und Kontrolle von Aufnahmeersuchenden v. 11.4.1988; BStU, ZA, HA 1011, o.Pag.

124 Jahresarbeitsplan des Leiters der Abteilung 3 der HA VII für das Jahr 1987 v. 10.12.1986; BStU, ZA, HA VII Bdl. 782 (Wg. 13-24), o.Pag.

125 Abteilung 3 der Hauptabteilung VII: Übersicht der erzielten Ergebnisse in der politisch-operativen Arbeit im Planjahr 1986 v. 12.1.1987; BStU, ZA, HA VII/AKG PK 1/2.2. ›Erfüllung Planaufgaben‹, Bd. 7, Bl. 26–39.

126 Bericht der AKG der Hauptabteilung VII zur Kontrolle der Wirksamkeit der mittleren leitenden Kader im operativen Referat 1 der Abteilung 3 der HA VII v. 8.4.1987, 6 S.; BStU, ZA, HA VII Bdl. 851 (Wg. 13-24), Bd. 4, o.Pag.

127 Jahresarbeitsplan des Leiters der Abteilung 3 der HA VII für das Jahr 1987 v. 10.12.1986; BStU, ZA, HA VII Bdl. 782 (Wg. 13-24), o.Pag.

Das Hauptaugenmerk der Staatssicherheit in Röntgental galt den ›Aufnahmeersuchenden‹ selbst. Sofern es sich um Rückkehrer handelte, sollten sie nach ihren Erfahrungen in den bundesdeutschen Notaufnahmelagern Marienfelde und Gießen befragt werden¹²⁸, und es sollten vor allem die mutmaßlichen Spione und »unzuverlässigen Elemente« von denjenigen getrennt werden, die als DDR-Bürger von Nutzen sein konnten. Zu diesem Zweck wurden zuletzt auch zwei von drei ›Aufnahmeersuchenden‹ in Röntgental abgehört.¹²⁹ Spionagefälle konnte die Staatssicherheit im gesamten Zeitraum 1981 bis 1985 nicht enttarnen¹³⁰, dafür jedoch kleinere Vergehen aufdecken (wie etwa versuchte Devisenvergehen bei der Aufnahme) sowie, wenn Geflüchtete zurückkehrten, die Umstände der Flucht klären.¹³¹

Die Interessen der Geheimpolizei gegenüber den ›Aufnahmeersuchenden‹ gingen aber darüber hinaus. So wollte die Staatssicherheit laufend prüfen, ob unter denjenigen, die schon von der Bundesrepublik aus ihre Einbürgerung beantragten, IM für die Westarbeit gewonnen werden konnten: Rückkehrwillige DDR-Bürger sollten sich ihre Wiederaufnahme erst auf diese Weise erkaufen.¹³² So mussten allein 1988 insgesamt 454 persönliche und 690 schriftliche Anfragen von Übersiedlungswilligen bearbeitet werden. Immerhin 130 Personen unter ihnen wurden verschiedenen Dienstseinheiten zur weiteren Nutzung angeboten.¹³³ In den ersten neun Monaten des Jahres 1986 wiederum wurden von der Abteilung 3 der Hauptabteilung VII unter insgesamt 453 ›Aufnahmeersuchenden‹ immerhin 20 anderen operativen Dienstseinheiten (wie der Spionageabwehr) »zur operativen Nutzung angeboten«,

128 Quartalsbericht I/88 der Hauptabteilung VII/3 über die Wirksamkeit der politisch-operativen Arbeit und zum Stand der Planerfüllung v. 5.4.1988, 17 S. und Anlagen; BStU, ZA, HA VII Bdl. 64 (Wg. 13-24), o.Pag.

129 Abteilung 3 der Hauptabteilung VII: Übersicht der erzielten Ergebnisse in der politisch-operativen Arbeit im Planjahr 1986 v. 12.1.1987; BStU, ZA, HA VII/AKG PK 1/2.2. ›Erfüllung Planaufgaben‹, Bd. 7, Bl. 26–39.

130 Rückflußinformation der Hauptabteilung VII/3 über den Stand und die Wirksamkeit der Durchsetzung der DA Nr. 1/79 des Genossen Ministers im Rahmen der politisch-operativen Bearbeitung von auskunfts- und aufnahmeersuchenden Personen im Zeitraum von 1981 bis 1986 v. 23.11.1987; BStU, ZA, HA VII Bdl. 1011, o.Pag.

131 Hauptabteilung VII/3: Einschätzung des Erfüllungsstandes der in Auswertung des X. Parteitages der SED gestellten politisch-operativen Aufgaben und herausgearbeiteten Anforderungen an die Führungs- und Leitungstätigkeit v. 11.1.1986, 15 S. und 1 Anlage; BStU, ZA, HA VII Bdl. 782 (Wg. 13-24), o.Pag.

132 Jahresarbeitsplan des Leiters der Abteilung 3 der HA VII für das Jahr 1987 v. 10.12.1986; BStU, ZA, HA VII Bdl. 782 (Wg. 13-24), o.Pag., Bl. 7.

133 Hauptabteilung VII/3: Zusammenfassung der Ergebnisse 1988 der um Aufnahme/Wiederaufnahme in die DDR ersuchenden Personen v. 24.1.1989, 4 S.; BStU, ZA, HA VII Bdl. 64 (Wg. 13-24), o.Pag.

wovon diese in 13 Fällen auch Gebrauch machten.¹³⁴ Gerne wollten die Hauptverwaltung Aufklärung (HV A) und die (für Beobachtungen und Ermittlungen zuständige) Hauptabteilung VIII in Röntgental mögliche Zuträger für die Westarbeit anwerben.¹³⁵ Außerdem war die Abschöpfung von ›Erstzuziehenden‹ deswegen so wichtig, weil der Staatssicherheitsdienst vorzugsweise seine Agenten in der Bundesrepublik mit der (falschen) Identität der Geflüchteten ausstattete.¹³⁶ Insgesamt war der ›Westeeinsatz‹ jedoch selten von Erfolg gekrönt, denn nur die wenigsten IM kehrten von ihrem Einsatz in der Bundesrepublik tatsächlich in die DDR zurück.¹³⁷ Doch auch für einen IM-Einsatz in der DDR nach ihrer Einbürgerung kamen die West-Ost-Migranten in Betracht.

Schluss

Bereits vor dem Mauerbau kapitulierte das SED-Regime bei seinem Versuch, ehemalige DDR-Bürger oder Bundesbürger, die bis dahin nie in der DDR gelebt hatten, in nennenswerter Zahl zur Übersiedlung nach Ostdeutschland zu bewegen. Trotz des vielfach bekundeten Glaubens an die »Sieghaftigkeit des Sozialismus« war Mitte der 1950er Jahre die ›Abstimmung mit den Füßen‹ zugunsten des Westens ausgegangen.

Da auch nach der Schließung des ›Schlupflochs‹ Ost-Berlin 1961 Arbeitskräfte fehlten, wurden ab 1963 Vertragsarbeitskräfte aus sozialistischen Staaten wie Polen und später Vietnam ins Land geholt, die vom Staatssicherheitsdienst der DDR genau überwacht wurden. Politische Regungen von deutschen Flüchtlingen und Vertriebenen aus dem Osten wurden ebenfalls mit polizeistaatlichen Mitteln und Methoden unterdrückt. Gleichermaßen galt eine strenge Auswahl und Überwachung von West-Ost-Migranten (ab 1959) als unabdingbar, um das befürchtete Einsickern von westlichen Spionen und politisch Missliebigen (sowie Kriminellen) zu verhindern, wie es dem alles überragenden Interesse an der Wahrung der inneren Sicherheit entsprach.

In seinem Streben nach Kontrolle, Begrenzung und Lenkung der Zuwanderung stand Ost-Berlin in historisch-vergleichender Perspektive nicht

134 Hauptabteilung VII/3: Einschätzung der politisch-operativen Lage für die Jahresplanung 1987 v. 10.10.1986, 10 S.; BStU, ZA, HA VII Bdl. 782 (Wg. 13-24), o.Pag.

135 Hauptabteilung VII/3: Einschätzung des Erfüllungsstandes der in Auswertung des X. Parteitages der SED gestellten politisch-operativen Aufgaben und herausgearbeiteten Anforderungen an die Führungs- und Leitungstätigkeit v. 11.1.1986, 15 S. und 1 Anlage; BStU, ZA, HA VII Bdl. 782 (Wg. 13-24), o.Pag.

136 Dirk Dörrenberg, Erkenntnisse des Verfassungsschutzes zur Westarbeit des MfS, in: Herbstritt/Müller-Enbergs (Hg.), Das Gesicht dem Westen zu, S. 72–111, hier S. 86.

137 Schmelz, Migration und Politik im geteilten Deutschland, S. 249, Anm. 126.

allein, doch scheint die Besonderheit des ostdeutschen Falles in Art, Grad und Motiven der Abwehrreaktion zu liegen. So verfügen zwar alle modernen Staaten über breit gefächerte Instrumentarien zur Steuerung von (Arbeits-) Migration, die in je nach wirtschaftlichem Erfordernis und politischer Opportunität unterschiedliche Regeln und bürokratische Prozesse mündet.¹³⁸ Das kann im Ergebnis durchaus dazu führen, dass familiäre Bindungen von Migranten zerrissen werden. Doch in der DDR war dies teilweise das Ergebnis gezielter geheimpolizeilicher Tätigkeit.¹³⁹ Migranten gelten zwar häufig als potentielle Bedrohung der öffentlichen Ordnung und inneren Sicherheit.¹⁴⁰ Das SED-Regime aber sah in ihnen sogar eine Gefahr für die äußere Sicherheit und setzte auf den massiven Einsatz seiner Geheimpolizei. Die völlig überzogene Bedrohungsperzeption von einsickernden Spionen und politisch Missliebigen war vor allem den politischen Entscheidungsträgern zu eigen, während in der Bevölkerung zwar eher kulturell bedingte Xenophobien gegenüber Ausländern herrschten, die jedoch nicht ›Erstzuziehende‹ und Rückkehrer betrafen. Die gesellschaftliche Integration der deutschen West-Ost-Migranten wurde stattdessen vom Gegensatz der politischen Systeme in dem geteilten Land überlagert: Viele ostdeutsche Bürger konnten sich schlichtweg nicht vorstellen, dass Bundesbürger freiwillig in die DDR überwechselten, und begegneten ihnen mit Unverständnis.¹⁴¹

In der oft als unbefriedigend empfundenen (weil dichotomen) Unterscheidung zwischen erzwungener und freiwilliger Migration¹⁴² lässt sich die innerdeutsche West-Ost-Wanderung eindeutig zuordnen. Sie fällt allerdings

138 Hierzu s. u.a. Holger Kolb, *Einwanderung und Einwanderungspolitik am Beispiel der deutschen ›Green Card‹*, Osnabrück 2002.

139 Ersuchte beispielsweise ein Westdeutscher um Aufnahme in die DDR, um eine (Liebes-)Beziehung mit einem DDR-Bürger bzw. einer DDR-Bürgerin führen zu können, so konnten teilweise »durch operative Maßnahmen bestehende Liebesverhältnisse aufgelöst und im Zusammenhang damit stehende Anträge auf Übersiedlung in die BRD zurückgedrängt werden«. Hauptabteilung VII/3: *Einschätzung der politisch-operativen Lage für die Jahresplanung 1987 v. 10.10.1986*, 10 S.; BStU, ZA, HA VII Bdl. 782 (Wg. 13-24), o.Pag. Bei insgesamt acht von 54 Zurückweisungen im Jahre 1986 schrieb sich die Staatssicherheit eine »Zersetzung von Liebesverhältnissen« auf ihre Fahnen. Hauptabteilung VII/3: *Kurzfassung der erzielten Ergebnisse der politisch-operativen Arbeit im Planjahr 1986 v. 9.1.1987*; BStU, ZA, HA VII Bdl. 782 (Wg. 13-24), o.Pag.

140 Jochen Oltmer, *Steuerung und Verwaltung von Migration in Deutschland seit dem späten 19. Jahrhundert*, in: ders. (Hg.), *Migration steuern und verwalten. Deutschland vom späten 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart* (IMIS-Schriften, Bd. 12), Göttingen 2003, S. 9–56, hier S. 54.

141 Hornung, *Wo bitte geht's in die DDR?*, S. 40.

142 Hierzu s. u.a. Jan Lucassen/Leo Lucassen, *Migration, Migration History, History: Old Paradigms and New Perspectives*, in: dies. (Hg.), *Migration, Migration History, History. Old Paradigms and New Perspectives*, Bern 1997, S. 9–38, hier S. 11.

weithin aus dem Raster, wenn lediglich zwischen Arbeitsmigration (mit ökonomischen Motiven) und solchen Flüchtlingen unterschieden wird, die sich aus Angst um Leben oder körperliche Unversehrtheit zum Aufbruch entschließen.¹⁴³ Denn die deutschen West-Ost-Migranten motivierten eher private Beweggründe, und in seltenen Fällen stand auch politische Überzeugung hinter einem Wechsel in den ostdeutschen Teilstaat. Der überwiegende Teil der ›Aufnahmeersuchenden‹ stammte aus der DDR, war jedoch mit den gesellschaftlichen Verhältnissen und der Situation einer sozialen Isolation im Westen nicht zurechtgekommen und bildete eine Rückwanderungsbewegung im Hauptstrom der innerdeutschen Migration.

143 Ebd., S. 14.

Internationale Regierungsorganisationen und die Steuerung von Migration: die Ukraine im Vorfeld der Europäischen Union

Seit ihrer Unabhängigkeit und der ›Orange Revolution‹ (2001/2004) befindet sich die Ukraine in einer tiefen Krise. Große Teile der Bevölkerung sprechen sich für eine Wiederannäherung an Russland aus. Die Skepsis gegenüber der Europäischen Union wächst demgegenüber.¹ Nach dem Willen der EU-Staaten soll die Ukraine auch in Zukunft vor den Toren der erweiterten EU verbleiben. Derzeit zählt die Ukraine zu den ärmsten Ländern Europas.² Ungeachtet der Tatsache, dass sich die arbeitsfähige Bevölkerung in der Ukraine zwischen 1990 und 2003 um rund 17 Prozent verringert hatte³, liegt die Arbeitslosenrate für unter 25-Jährige bei immer noch 15 Prozent.⁴ Viele Ukrainer haben daher in den letzten Jahren ihr Heimatland verlassen. Etwa 451.000 von ihnen leben in den 27 EU-Staaten.⁵ Die Ukraine ist aber selbst auch ein Zielland. Das hängt unter anderem mit der Tatsache zusammen, dass viele Migranten aus Drittstaaten auf dem Weg durch die Ukraine an den verschärften Grenzschutzmaßnahmen scheitern. Die Ukraine bietet sich für

-
- 1 2006 sprachen sich in einer repräsentativen Umfrage rund 30 Prozent der Befragten für eine EU-Annäherung aus. 45 Prozent waren allerdings für eine stärkere Partnerschaft mit Russland; Vox Populi, in: Kyiv Weekly. All about Ukraine, 2006, Nr. 39 (18.10.2006), S. 3. Einen Faktor bildet dabei sicherlich die russische Minderheit, die mehr als 20 Prozent der Gesamtbevölkerung von 47 Millionen stellt.
 - 2 Brutto sozialprodukt/Einwohner: 2.041 US-Dollar; European Commission: Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Neighbourhood Policy. Economic Review of EU Neighbour Countries, Brüssel 2006, S. 55 (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_papers/).
 - 3 Die Gründe hierfür lagen in einer stark gestiegenen Mortalität, einer erheblich verringerten Fertilität und einem Anstieg der Abwanderung; Ministry of Health of Ukraine u.a., Ukraine at the Treshold of the 10th Anniversary of the International Conference on Population and Development, Kiew 2003, S. 5–20.
 - 4 European Commission/Eurostat, The European Neighbourhood Policy. Key Indicators, Brüssel 2007 (http://ec.europa.eu/world/enp/documents_de.htm#7).
 - 5 Gerundet (EU-27); Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Anwendung des Gesamtansatzes zur Migration auf die östlichen und südöstlichen Nachbarregionen der Europäischen Union (KOM (2007) 247 endgültig), Annex Table 4.

diese Personen als Zielstaat ›zweiter Wahl‹ an. Auch die Zahl derer, die in der Ukraine politisches Asyl beantragten, wuchs in den vergangenen Jahren.

Migrationsbelange als Priorität in der EU-Partnerschaft mit der Ukraine

Bereits 1994 vereinbarten die Europäische Gemeinschaft (EG) und die Ukraine in ihrem ›Partnerschafts- und Kooperationsabkommen‹ eine stärkere Prävention der unerwünschten (›illegalen‹) Wanderungen.⁶ 2001 stellte die EU-Kommission einen speziellen ›EU-Ukraine Aktionsplan Justiz und Inneres‹ vor.⁷ Die Priorität dieses Plans lag auf der Bekämpfung der ›illegalen‹ Migration und des Menschenhandels. Die Ukraine wurde wenig später als einer von neun besonders ›problematisch‹ erscheinenden Herkunfts- und Transitstaaten deklariert.⁸ Die EU-Kommission sollte mit ihr daher zügig ein Rückübernahmeabkommen schließen.⁹

Seit 2004 gehört die Ukraine der ›Europäischen Nachbarschaftspolitik‹ der EU (ENP) an. Im Rahmen dieses Politikprozesses wird der Ukraine und den anderen ENP-Staaten keine Option auf einen EU-Beitritt geboten.¹⁰ In den Nachbarländern soll stattdessen eine vorgelagerte »Zone des Wohlstands«, »der nachhaltigen Entwicklung und des Handels« entstehen.¹¹ Die ENP knüpft dabei an das ›Haager Programm zur Stärkung der Freiheit, Si-

6 European Communities (EC)/Ukraine, Partnership and Co-operation Agreement between the European Communities and their Member States and Ukraine, Kiew/Brüssel 1994 (1998 in Kraft getreten), Artikel 27 (<http://www.delukr.ec.europa.eu/page2803.html>).

7 EC/Ukraine, EU-Ukraine Justice and Home Affairs Action Plan, Kiew/Brüssel, 10.12.2001.

8 Neben der Ukraine sind auch Albanien, China, Serbien und Montenegro, Marokko, Russland, Tunesien, Libyen und die Türkei genannt; Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Entwicklung einer gemeinsamen Politik in den Bereichen illegale Einwanderung, Schleuserkriminalität und Menschenhandel, Außengrenzen und Rückführung illegal aufhältiger Personen (KOM (2003) 323 endgültig), Brüssel, 3.6.2003, Abschnitt 3.

9 Zur Rückführung ›illegal‹ aufhältiger Migranten, abgelehnter Asylbewerber und Opfer des Menschenhandels in ihr Herkunfts- bzw. Transitland s. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Entwicklung einer gemeinsamen Politik, Abschnitt 3.

10 Teilnehmende Staaten: Ägypten, Algerien, Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Marokko, Moldawien, Syrien, Tunesien, Weißrussland sowie die Palästinensische Autonomiebehörde (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Europäische Nachbarschaftspolitik. Strategiepapier (KOM (2004) 373 endgültig), Brüssel, 12.5.2004).

11 Zitat aus: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Größeres Europa: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn; KOM (2003) 104 endgültig, Brüssel, 11.3.2003, S. 4.

cherheit und Gerechtigkeit in der Europäischen Union« (2004) an. Das Ziel ist es hierbei, innerhalb der EU einen »Raum der Freiheit, Sicherheit und Gerechtigkeit« zu schaffen.¹²

Das ›Haager Programm‹ und die ENP entstanden beide vor dem Hintergrund der 2003 verabschiedeten ›Europäischen Sicherheitsstrategie‹ (ESS).¹³ In allen drei Strategien werden unerwünschte Wanderungen als ›Gefahr‹ verstanden. Die Idee, dieser von ›außen‹ drohenden ›Gefahr‹ bereits auf dem Territorium von Drittstaaten entgegenzuwirken, ist keineswegs neu. Während eine Vergemeinschaftung der Migrationspolitik (inklusive Asylpolitik) sich zwischen den EG-/EU-Staaten weiterhin nur zögerlich und partiell ergibt¹⁴, hat sich nach ›außen‹ hin (das heißt in den Beziehungen zu den Nicht-EU-Staaten) ein externes ›EU-Migrationsregime‹¹⁵ entwickelt.

Zu Beginn der 1990er Jahre wurde damit begonnen, die benachbarten Dritt- und Transformationsstaaten in die Steuerung von Migration einzubeziehen. Der Schengener Vertrag (1985), das Binnenmarktprojekt (1987) und das Abkommen von Dublin (1990) waren dabei die Haupttriebkraft. Die Entwicklung war zudem durch die Furcht vor einer Massenzuwanderung aus den früheren kommunistischen Staaten begleitet. An der ›Externalisierung‹ von migrationssteuernden Maßnahmen und Regeln, also deren Übertragung auf andere Staaten, bleiben neben den Mitgliedstaaten, den EU-Institutionen und zwischenstaatlichen Konsultationsforen¹⁶ auch internationale Regierungsorganisationen (IRO)¹⁷ beteiligt.

-
- 12 European Council, The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union, Brüssel, 13.12.2004 (zurückgehend auf: European Council, Tampere European Council 15 and 16 October 1999: Presidency Conclusions).
 - 13 Europäischer Rat, Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel, 12.12.2003; Commission of the European Communities, Proposals for Action Plans under the European Neighbourhood Policy (ENP) (COM (2004) 795 final), Brüssel, 9.12.2004, S. 2.
 - 14 Sandra Lavenex, Shifting up and out. The Foreign Policy of European Immigration Control, in: West European Politics, 29. 2006, S. 329–350, hier S. 336f.
 - 15 ›Regimes‹ bestehen aus Prinzipien, Regeln und Entscheidungsprozeduren, die u.a. das Handeln von Akteuren in einem Politikbereich prägen. Regimes umfassen zusätzlich auch institutionelle Komponenten; Stephen D. Krasner, Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables, in: ders. (Hg.), International Regimes, Ithaca/London 1983, S. 1–21, hier S. 2. Zur Kritik von Migrationsregimen: Franck Düvell (Hg.), Die Globalisierung des Migrationsregimes. Zur neuen Einwanderungspolitik in Europa, Berlin 2002.
 - 16 1993 entstand zwischen den mittel- und osteuropäischen Staaten und ihren Nachbarn in der EG und der Europäischen Freihandelszone (EFTA) der ›Budapester Prozess‹. Dieses migrationspezifische zwischenstaatliche Konsultationsforum besteht bis in die Gegenwart. In den 1990er Jahren führten die größtenteils informell geführten Gespräche zum Abschluss einer Vielzahl von Abkommen und zur Vereinbarung

Einflussnahmen externer Akteure auf das Migrationsgeschehen in der Ukraine

EU/EU-Kommission

Zwei Grundprinzipien prägen die außengerichtete Migrationspolitik (das externe Migrationsregime) der EU: Erstens wird angenommen, dass die Prävention unerwünschter Wanderungen nur dann erfolgreich sein kann, »wenn die Maßnahmen am Anfang der ›Migrationskette« ansetzen, d.h. wenn die EU-Staaten »Frieden, politische Stabilität, Menschenrechte, demokratische Grundsätze und eine nachhaltige wirtschaftliche, soziale und umweltpolitische Entwicklung in den Herkunftsländern«¹⁸ fördern. Zweitens werden heute viele Abkommen mit einer ›Migrationsklausel‹ versehen¹⁹: Zeigt sich der Drittstaat bei der ›Partnerschaft‹ nicht ausreichend kooperationswillig, so gefährdet er die weitere Zahlung von Entwicklungshilfe, den Schritt zu einer vertieften wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit der EU oder auch das weitere Vorankommen im EU-Beitrittsprozess. Im Falle der Ukraine koppelte die EU-Kommission den Abschluss des von ihr angestrebten bilateralen Rückübernahmeabkommens (s. oben) an die Zusage, nach einem Vertragsabschluss zu prüfen, ob ukrainische Staatsangehörige Visaerleichterungen beanspruchen könnten.²⁰

technisch-finanzieller Unterstützungsmaßnahmen seitens der EG-/EFTA-Staaten. Auf dem Gebiet der früheren Sowjetunion entwickelte sich 1996 ein weiterer Konsultationsprozess. Diese GUS-Konferenz soll derzeit wieder reaktiviert werden; Fabian Georgi, Migrationsmanagement in Europa. Eine empirisch-theoretische Analyse am Beispiel des ICMPD (International Centre for Migration Policy Development) (unveröffentlichte Diplomarbeit), Berlin 2004; UNHCR/IOM/OSCE, Regional Conference to Address the Problems of Refugees, Displaced Persons, other Forms of Involuntary Displacement and Returnees in the Countries of the Commonwealth of Independent States and Relevant Neighbouring States, Genf 2000.

- 17 Die Mitgliedschaft zu diesen Organisationen steht nur Staaten offen, zudem basieren diese Organisationen auf völkerrechtlichen Verträgen. Teilweise sind sie wie das UNHCR eine Unteragentur einer größeren IRO (Vereinte Nationen).
- 18 Zitat aus: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Über eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der illegalen Einwanderung (KOM (2001) 672 endgültig), Brüssel, 15.11.2001, Abschnitt 3.3.
- 19 Hierzu s. u.a. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Einbeziehung von Migrationsbelangen in die Beziehungen der Europäischen Union zu Drittländern (KOM (2002) 703 endgültig), Brüssel, 3.12.2002; Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Thematisches Programm für die Zusammenarbeit mit Drittländern in den Bereichen Migration und Asyl (KOM (2006) 26 endgültig), Brüssel, 25.1.2006.
- 20 Die Ukraine hatte seit den 1990er Jahren bereits mehrere Abkommen mit einzelnen Staaten der EG/EU geschlossen, die aber für unzureichend befunden worden waren.

Im Rahmen der ›Migrationsaußenpolitik‹ der EU und der ENP wurden in den vergangenen Jahren erhebliche Mittel aufgebracht, um Wanderungsströme bereits innerhalb der Ukraine präventiv zu beeinflussen.²¹ So wurden der Ukraine zwischen 1991 und 1998 bilaterale EG-Hilfen im Wert von insgesamt 1,2 Milliarden Euro gewährt. 400 Millionen Euro waren davon der Reform der Verwaltung und der Entwicklung neuer Gesetzesvorhaben vorbehalten. Einen Schwerpunkt bildeten migrationsbezogene Aktivitäten. Die umfangreichsten Finanztransfers brachte die EU für die Verstärkung des ukrainischen Grenzschutzes auf: Die Kommission finanzierte von 1996 bis 2003 mit fast 117 Millionen Euro Grenzschutzmaßnahmen in der Ukraine und ihren Nachbarstaaten Weißrussland, Russland und Republik Moldau. Weitere 2 Millionen Euro sollten zusätzlich zur Bekämpfung der ›illegalen‹ Migration und des Menschenhandels eingesetzt werden.²² 2002 bis 2003 erhielt die Ukraine für den Grenzschutz separat nochmals 37,5 Millionen Euro. In den Jahren 2005 und 2006 wurden schließlich im Rahmen des Förderinstrumentes ›TACIS‹ erneut 61,5 Millionen Euro für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit (Priorität: Grenzschutz) der westlichen NUS-Staaten²³ (Moldau, Ukraine und Weißrussland) gewährt.²⁴ Im ›AENEAS-Programm‹ waren in den Jahren 2004 bis 2006 nochmals drei Millionen Euro für Grenzschutzmaßnahmen in der Ukraine vorgesehen.²⁵ Für administrative und legislative Reformen im Bereich der Migrationspolitik brachte die EU-Kommission für die Jahre 2000 bis 2005 insgesamt fast 300 Millionen Euro auf.²⁶

Die Rolle internationaler Regierungsorganisationen aus Sicht der EU

Das Gros der EU-Finanztransfers ging in den vergangenen Jahren allerdings nicht direkt an die Regierung der betreffenden Drittstaaten, sondern wurde für Maßnahmen bereitgestellt, die internationale Regierungsorganisationen

-
- 21 Neben den Zuweisungen der EU-Kommission erhielt die Ukraine auch Gelder aus den einzelnen EU-Staaten. Gesamtzahlen sind hierzu nicht erhältlich. Die Transfers der EU-Kommission waren in den letzten Jahren aber die weitaus bedeutsameren.
 - 22 Davon 3,9 Millionen Euro für Maßnahmen in der Ukraine und der Republik Moldau; Europäische Kommission, Einbeziehung von Migrationsbelangen, Anhang 2a.
 - 23 NUS: Neue Unabhängige Staaten bzw. NIS: New Independent States.
 - 24 European Commission, Action Programme for TACIS Cross-Border-Co-operation (CBC) Programme 2005/Border Management in NIS Countries (<http://ec.europa.eu/europeaid/projects/tacis>).
 - 25 European Commission, Community Assistance to Ukraine, 1991–2006 (http://ec.europa.eu/external_relations/ukraine/intro/index.htm#bilat).
 - 26 Europäische Kommission, Europäische Nachbarschaftspolitik. Strategiepapier, Anhang; Europäische Kommission, TACIS Aktionsprogramm für die Ukraine 2004/TACIS Action Programme for Ukraine 2005 (<http://ec.europa.eu/europeaid/projects/tacis>).

implementierten. Die EU-Kommission bewertet die Zusammenarbeit mit IROs als »essenziell«, um in den Nachbarstaaten einen »Raum des Friedens, der Stabilität und des Wohlstands zu schaffen.«²⁷ Die Zusammenarbeit mit (und die finanzielle Unterstützung von) IROs ist daher das Teilprojekt eines größeren geopolitischen Projekts, mit dem das Territorium der EU »von außen« geschützt werden soll.

Die EU-Kommission sieht hinsichtlich dieses Schutzes ein generelles Defizit: Sie glaubt, die EU sei bislang nicht fähig, »die außenpolitische Dimension der Politik auf dem Gebiet der Kontrollen an den Außengrenzen und deren Überwachung mit einer Stimme zu artikulieren [...]. Bei Verhandlungen oder Beratungen mit Drittländern sowie in den Fachgremien internationaler Organisationen, in denen es direkt oder indirekt um Grenzkontrollen geht, gerät die Fähigkeit der EU, ihre eigene Politik durchzusetzen, auf den Prüfstand.«²⁸ In der Allianz mit IROs sieht die EU-Kommission somit einen Weg, die Verhandlungsmacht der EU zu stärken. Die Einbeziehung von IROs wird zusätzlich noch wie folgt begründet: »Insbesondere bei der Durchführung von Maßnahmen gegen die illegale Einwanderung in Drittländern kann das Fachwissen internationaler Organisationen wie UNHCR oder IOM [...] wertvolle Hilfe leisten.«²⁹ Diese Organisationen können zum einen sicherstellen, dass die Maßnahmen [...] mit den berechtigten Schutzbedürfnissen in Einklang stehen. Zum anderen kann die Nutzung bereits vorhandener Infrastrukturen zu Synergieeffekten führen.«³⁰

Die EU will sich somit zusätzlich auch das praktische Erfahrungswissen von IROs zunutze machen. Die IOM und vor allem auch das UNHCR rücken zudem in die Rolle von »Garanten«, die dafür einstehen sollen, dass bei allen Aktivitäten (der EU) die Rechte von Arbeitswanderern und Flüchtlingen gewahrt bleiben. Der Hinweis auf »Synergieeffekte« deutet darauf hin, dass die EU-Kommission in der Einbeziehung von IROs auch eine Möglichkeit sieht, Kosten einzusparen.

In einem Gespräch mit der EU-Kommissionsdelegation in der Ukraine wurde zusätzlich noch eine »Treuhandfunktion« beschrieben: Nur äußerst

27 Zitat (übersetzt) aus: European Commission, Justice and Home Affairs are a Key in the European Union's Relations with International Organizations (http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/external/international/fsj_external_organisations_en.htm).

28 Zitat (übersetzt) aus: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Auf dem Weg zu einem integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen der EU-Mitgliedstaaten (KOM (2002) 233 endgültig), Brüssel, 7.5.2002, Abschnitt 1.5.

29 IOM: International Organization for Migration (Internationale Organisation für Migration) bzw. UNHCR: United Nations High Commissioner for Refugees (UN-Hochkommissariat für Flüchtlinge).

30 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Über eine gemeinsame Politik, Abschnitt 3.3.

selten finanziert die EU längerfristige (mehrjährige) Projekte. Prinzipiell droht dadurch nach jeder Einzelmaßnahme ein Verlust erworbener Kapazitäten, der dazu führen kann, dass die intendierten Strategien und Ziele nicht mehr weiter verfolgt werden. Die Einbindung von IROs erlaubt eine gewisse ›Verstetigung‹ der Aktivitäten und Zielsetzungen. Dies sei unter anderem in Ländern (wie der Ukraine) bedeutsam, in denen die weitere Entwicklung relativ ungewiss erscheine. Zudem wurde betont, dass der ukrainische Regierungs- und Verwaltungsapparat weiterhin stark durch Korruption gekennzeichnet sei. Das Interesse an Nachhaltigkeit und Effektivität des EU-Engagements lasse die Zahlung von Geldern an IROs oft als den besseren Weg erscheinen.³¹

Internationale Regierungsorganisationen (IROs)

In den vergangenen Jahren war die ›Internationale Organisation für Migration‹ (IOM) der Akteur in der Ukraine, der den Großteil der EU-Finanztransfers (EU-Kommission und Einzelzuwendungen von EU-Staaten) im Bereich Migration auf sich vereinigen konnte. Die IOM verfolgt in der Ukraine ein breites Portfolio von Aktivitäten, zu denen in der Vergangenheit die Unterstützung des Ausbaus von Grenzschutzmaßnahmen, Aktivitäten zur Prävention des Menschenhandels und der ›illegalen‹ Migration, Schutz- und Reintegrationsmaßnahmen für Opfer des Menschenhandels, aber auch Rückführungsmaßnahmen für abgelehnte Asylbewerber und ›illegale‹ Migranten zählten. Auf dem Gebiet der Prävention des Menschenhandels und der Betreuung der Opfer unterhält die IOM derzeit ein Netzwerk von 90 lokalen und internationalen Nichtregierungsorganisationen (NROs/INROs).

Das Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR) steht formell für die Wahrung der Rechte von Flüchtlingen (Genfer Flüchtlingskonvention, 1951) und ist im Bereich der Flüchtlings- und Asylpolitik weltweit tätig. In der Ukraine hat das UNHCR für die Unterbringung, Betreuung und Unterstützung von Asylsuchenden und anerkannten Flüchtlingen ein Netzwerk von lokalen und internationalen Nichtregierungsorganisationen geschaffen. Für die EU gilt das UNHCR als ein potenzieller Unterstützer der Bemühungen, mit denen einzelne EU-Staaten versuchen, die Aufnahme und den Schutz von Flüchtlingen in die Herkunftsregionen zu verlagern.³² Wie zahlreiche NROs kritisierten, ging das UNHCR durch seine

31 Interview: EU-Kommissionsdelegation (Kiew, Januar 2007).

32 European Commission, Justice and Home Affairs are a Key in the European Union's Relations with International Organizations; Council of the European Union, Thessaloniki European Council 19 and 20 June 2003, Brüssel, 1.10.2003, Punkt 26; Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Zur kontrollierten Einreise von Personen, die internationalen Schutz benötigen, in die EU und zur Stärkung der Schutz-

2002 vorgestellte ›Convention Plus‹ zu weit auf die Forderungen dieser und anderer Staaten ein, indem das UNHCR sich ebenfalls dafür aussprach, die Schutzkapazitäten in den Herkunftsregionen zu stärken.³³ Die Ukraine ist ein unmittelbarer Bestandteil dieser Diskussion um die (zu enge) Partnerschaft des UNHCRs mit der EU/den EU-Staaten. Nach der Vorstellung des ›Haager Programms‹, in dem die Kommission dazu beauftragt worden war, ›in Partnerschaft mit den betroffenen Drittstaaten und in enger Absprache und Zusammenarbeit mit dem UNHCR‹³⁴ in Drittstaaten ›Regionale Schutzprogramme‹ zu entwickeln, wurde die Ukraine als ein mögliches Implementationsgebiet diskutiert.³⁵

Bei dem in Wien ansässigen ICMPD³⁶ (1994 gegründet) handelt es sich um eine vornehmlich auf die migrationsbezogene Politikberatung ausgerichtete Organisation. In den vergangenen Jahren hat das ICMPD unter anderem zur migrationsbezogenen Wissensproduktion beigetragen, indem es Daten sammelte, diese auswertete und Entscheidungsträgern zur Verfügung stellte. Außerdem führte das ICMPD zahlreiche Expertenmissionen in Drittstaaten (so auch in der Ukraine) durch, bei denen die bestehende Migrationssituation evaluiert wurde und nachfolgend Politikempfehlungen an die Drittstaaten und die EU ergangen sind.

Neben den genannten Organisationen, die unmittelbar und ausschließlich auf den Bereich der Migrations- und Asylpolitik spezialisiert sind, wurden in den letzten Jahren in der Ukraine auch noch durch andere IROs Maßnahmen implementiert. Im Rahmen ihres auf zivilgesellschaftliche Entwicklung, politische Stabilisierung und Konfliktprävention ausgerichteten Mandates war die OSZE³⁷ einer der wichtigsten Akteure im Kampf gegen den Menschenhandel.³⁸ Auch die ILO³⁹, die sich im Allgemeinen für den Schutz

kapazität von Herkunftsregionen. ›Verbesserung des Zugangs zu dauerhaften Lösungen‹ (KOM (2004) 410 endgültig), Brüssel, 4.6.2004, Abschnitte I.5 und I.23.

33 Das gilt u.a. für Amnesty International und für Human Rights Watch.

34 Zitat (übersetzt) aus: Commission of the European Communities, The Hague Programme, Abschnitt 1.6.2.

35 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Über regionale Schutzprogramme (KOM (2005) 388 endgültig), Brüssel, 1.9.2005, Abschnitt I.5; bereits 2003 wurde das Land im britischen ›New Vision Proposal‹ als Standort für Flüchtlingscamps genannt, in denen das Asylfeststellungsverfahren, möglicherweise aber auch die Schutzgewährung, vorgenommen werden sollte; Human Rights Watch, Ukraine: On the Margins. Rights Violations Against Migrants and Asylum Seekers at the New Eastern Border of the European Union, London 2005, S. 10f.

36 ICMPD: International Centre for Migration Policy Development (Internationales Zentrum für die Entwicklung von Migrationspolitik).

37 OSZE: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSCE: Organization for Security and Cooperation in Europe).

38 Interview: OSZE (Kiew, Oktober 2006).

von Arbeitnehmern engagiert, hat sich am Vorgehen gegen den Menschenhandel beteiligt. Die ILO setzte sich dabei auch für die Bekämpfung der Zwangsarbeit und der Arbeit unter menschenunwürdigen Bedingungen ein.⁴⁰ Nach Meinung des örtlichen Vertreters von UNICEF⁴¹ »beteiligen sich bereits genug internationale Akteure an der Bekämpfung des Menschenhandels«⁴² – ein Grund, warum die Organisation eng an ihrem eigentlichen Mandat festhält und sich in einem weiter gefassten Ansatz für den Schutz der Rechte von Kindern einsetzt. Dabei versucht UNICEF die bisher in der Ukraine eher wenig beachteten Rechte von Kindern zu stärken und dabei vor allem auch gegen den Missbrauch und die Vernachlässigung von Kindern anzugehen. Seit geraumer Zeit ist das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP⁴³) in die EU-Hilfsmission für die ukrainisch-moldawische Grenze (EUBAM) einbezogen.⁴⁴ EUBAM soll das Zollwesen in beiden Staaten fördern und zur Bekämpfung des Warenschmuggels und des Handels mit Menschen beitragen.

Internationale Nichtregierungsorganisationen (INROs)

Zu den drei wichtigsten INROs, die derzeit in der Ukraine auf migrationsbezogenen Feldern tätig sind, zählen La Strada, Caritas und HIAS. Während La Strada einzig und allein auf die Prävention des Menschenhandels sowie die Betreuung und Re-Integration der Opfer ausgerichtet ist, engagiert sich die Caritas auch im Gesundheitswesen (u.a. häusliche Krankenpflege) und unterstützt in Not geratene, obdachlos und/oder drogenabhängig gewordene Minderjährige. Wie La Strada ist auch die Caritas in anderen ost- und südosteuropäischen Staaten tätig. La Strada wird zu einem beträchtlichen Teil durch Zuwendungen vonseiten der IOM, einzelnen (EU-)Staaten und der EU-Kommission unterstützt. Die Organisation ist auch Teil des durch IOM geschaffenen Netzwerks zur Prävention des Menschenhandels und zur Unterstützung der Opfer. Die Caritas finanziert ihre Tätigkeiten vorwiegend aus Zuwendungen der einzelnen Caritasverbände und der katholischen Kirche und lediglich zu einem kleineren Anteil auch durch EU-Mittel. Die Caritas ist ebenfalls Mitglied des IOM-Netzwerks.

39 ILO: International Labour Organization (Internationale Organisation für Arbeit).

40 Interview: ILO (Ukraine, Kiew, Januar 2007).

41 UNICEF: United Nations Children's Fund (Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen).

42 Interview: UNICEF (Kiew, Oktober 2006).

43 UNDP: United Nations Development Programme (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen).

44 EUBAM: EU Border Assistance Mission. Interviews: UNDP (Kiew, Oktober 2006) und EU-Kommissionsdelegation (Kiew, Januar 2007).

Die jüdische Hilfsorganisation HIAS ist im Bereich der Asyl- und Flüchtlingspolitik tätig und setzt sich nicht mehr ausschließlich nur für jüdische Abwanderer ein. In Partnerschaft mit dem UNHCR und lokalen NROs bietet HIAS Flüchtlingen und Asylbewerbern kostenfreien rechtlichen Beistand.

Problematisierungen und Prioritäten in Bezug auf das Wanderungsgeschehen in der Ukraine

Illegale (Transit-)Migration

Die ›illegale‹ (Transit-)Migration bildete ein zentrales Thema der Diskussion um die Migrationssituation in der Ukraine. In der Ukraine gibt es sowohl zu den ›legal‹ wie auch ›illegal‹ deklarierten Migrationsformen keine verlässlichen Statistiken.⁴⁵ Während eine Quelle besagt, dass zwischen 1991 und 2004 etwa 2,5 Millionen Ukrainer abgewandert sind (1,9 Millionen davon in andere GUS⁴⁶-Staaten)⁴⁷, gibt das ICMPD an, dass nach »verlässlichen Schätzungen« (die allerdings nicht weiter belegt sind) von 1990 bis 2005 bis zu 7 Millionen Ukrainer das Land verlassen haben.⁴⁸ Ein großer Teil der ukrainischen Migranten soll sich weiterhin ›illegal‹ (das heißt ohne gültige Aufenthaltsgenehmigung) in den EU- und in anderen Staaten aufhalten.⁴⁹ So liegen Schätzungen vor⁵⁰, dass sich (›legal‹/›illegal‹) rund 300.000 Ukrainer in Polen, 200.000 in Italien, 200.000 in der Tschechischen Republik, 150.000 in Portugal, 100.000 in Spanien, 35.000 in der Türkei, 20.000 in den USA sowie 100.000 bis 1 Million in Russland aufhalten könnten.⁵¹

In Bezug auf die als ›illegale‹ Zuwanderer in anderen Staaten aufgegriffenen Ukrainer ist es wiederum sehr schwer, einen Trend der Migrationsbewegung abzuleiten. So gibt die EU-Kommission für das Jahr 2005 (25 EU-

45 International Centre for Policy Studies (ICPS)/Institute for Public Affairs (IPA), *Ukraine's Policy to Control Illegal Migration*, Kiew 2006, S. 9; Olena Malynovska, *Caught between East and West. Ukraine Struggles with its Migration Policy* (www.migrationinformation.org); Interview: IOM (Kiew, Oktober 2006).

46 GUS: Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (frühere Sowjetunion).

47 Malynovska, *Caught between East and West*.

48 Zitat (übersetzt) aus: ICMPD, *2005 Yearbook on Illegal Migration, Human Smuggling and Trafficking in Central and Eastern Europe. A Survey and Analysis of Border Management and Border Apprehension Data from 22 States*, Wien 2005, S. 226.

49 ICPS/IPA, *Ukraine's Policy*, S. 9; Malynovska, *Caught between East and West*; Interviews: ICMPD (Wien, Juni 2006) und IOM (Kiew, Oktober 2006).

50 ICPS/IPA, *Ukraine's Policy*, S. 9; Malynovska, *Caught between East and West*.

51 Wie eingangs bereits erwähnt, geht die EU-Kommission davon aus, dass in den 27 EU-Staaten derzeit 451.000 ›legal‹ aufhältige Ukrainer leben.

Staaten) an, dass 26.791 Ukrainer ohne Aufenthaltsstatus aufgegriffen wurden.⁵² Gegenüber 2004 (29.156) hätte sich somit eine Abnahme ergeben.⁵³ Für 18 EU- und Nicht-EU-Staaten besitzt das ICMPD aber wiederum anderslautende Zahlen. Sie besagen, dass 2005 (10.629) rund 25 Prozent mehr ›illegale‹ ukrainische Migranten aufgegriffen wurden als im Jahr zuvor (8.493).⁵⁴ Bei den Gesprächen mit IOM und ICPS⁵⁵ betonten ihre Vertreter, dass sich die ›illegale‹ Migration ukrainischer Staatsangehöriger nach ihrer Einschätzung auf einem gleichbleibenden Niveau konsolidiert oder eventuell sogar verringert habe.⁵⁶

Bezüglich der ›illegalen‹ Transitmigration von Drittstaatsangehörigen durch die Ukraine liegen ebenfalls kaum verlässliche Daten vor. Eine Schätzung besagt, dass in der Ukraine zwischen 1991 und 2003 annähernd 100.000 ›illegale‹ Transitmigranten aufgegriffen wurden.⁵⁷ Es besteht generell die Annahme, dass die Zahl der ›illegalen‹ Transitmigranten erheblich höher ist als die Zahl der ›illegal‹ im Ausland lebenden Ukrainer. Viele Angehörige beider Gruppen reisen aber auch völlig ›legal‹ aus der Ukraine aus (bzw. durch diese hindurch) und werden erst später, nach Ablauf der Geltungsdauer ihres Reisedokumentes, zu ›illegalen‹ Migranten.⁵⁸ Das ICMPD äußert die Einschätzung, dass die »Ukraine einem wachsenden Zustrom ›illegaler‹ Migranten gegenübersteh[e]«. ⁵⁹ Zugleich wird vermutet, dass die Zahl der in der Ukraine ›illegal‹ aufhältigen Personen immense Dimensionen haben könnte: Die Bandbreite der Schätzungen variiert zwischen 160.000⁶⁰ und 6 Millionen⁶¹ Drittstaatsangehörigen.

Hinsichtlich aller genannten Daten wird ein erheblicher ›Interpretationsspielraum‹ erkennbar, mit denen Akteure im Diskurs je nach Eigeninteresse ein eher ›problematisches‹ oder weniger ›problematisches‹ Bild der

52 Es findet sich hierbei kein Hinweis, ob die Migranten an der Grenze und/oder innerhalb der Staaten aufgegriffen wurden.

53 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Anwendung des Gesamtansatzes, Annex Table 6.

54 ICMPD, 2005 Yearbook, S. 8.

55 ICPS: International Centre for Policy Studies (Internationales Zentrum für Politikstudien).

56 Interviews: ICPS (Kiew, April 2006), ICMPD (Wien, Juni 2006) und IOM (Kiew, Oktober 2006).

57 Malynovska, Caught between East and West.

58 ICPS/IPA, Ukraine's Policy, S. 10.

59 ICMPD, EU Justice, Freedom and Security Assessment Mission to Ukraine, Wien 2006, S. 12.

60 ICMPD, Overview of the Migration Systems in the CIS Countries, Wien 2005, S. 273.

61 Greta Uehling, Irregular and Illegal Migration through Ukraine, in: International Migration, 42. 2004, S. 77–110, hier S. 82.

Ukraine zeichnen können. So wird das Argument einer überaus hohen und (stark) wachsenden Zahl ›illegaler‹ Transitmigranten vonseiten der Regierung beispielsweise dazu benutzt, um von der ›illegalen‹ Migration der Ukrainer abzulenken. Ein Vertreter des Staatskomitees für Migrations- und Nationalitätsangelegenheiten betonte in einem Gespräch mehrfach, dass die Ukraine unbedingt bessere Maßnahmen gegen die ›illegale‹ Transitmigration ergreifen müsse.⁶² Dabei erwähnte er mit keinem Wort, dass es weiterhin sehr viele Ukrainer sind, die entlang der Grenzen zu den Nachbarstaaten der Ukraine als ›border violators‹ identifiziert werden.⁶³ Zugleich verwenden auch die internationalen Akteure (inklusive der EU-Kommission) in ihren Dokumenten nicht selten Sätze, die nur die ›illegale‹ Transitmigration als ›problematisch‹ herausstellen – eine Strategie, mittels der es beiden Seiten (EU/IROs und ukrainischer Regierung) leichter fällt, sich auf Maßnahmen zu einigen, ohne dabei die ukrainische Seite bloßzustellen.

Menschenhandel

Neben der ›illegalen‹ (Transit)Migration ist der grenzübergreifende Menschenhandel das zweite hochproblematisierte Thema in Bezug auf die ukrainische Wanderungssituation. So weist der EU-Länderbericht zur Ukraine aus, dass eine »erhebliche Anzahl von Frauen ohne wirtschaftliche Alternative«⁶⁴ zu ›Opfern«⁶⁵ des auf sexuelle Ausbeutung ausgerichteten Menschenhandels geworden sei. Von dieser Form des unter Zwang oder unter Vorpiegelung falscher Tatsachen erfolgenden Grenzübertritts von in der Regel weiblichen Personen, die danach zur Prostitution gezwungen werden, waren in den 1990er Jahren (wieder nach Schätzungen) mehr als 100.000 Ukrainerrinnen⁶⁶ betroffen.

62 Interview: Staatskomitee für Migrations- und Nationalitätsangelegenheiten (Kiew, Oktober 2006).

63 ICMPD, 2004 Yearbook on Illegal Migration, Human Smuggling and Trafficking in Central and Eastern Europe. A Survey and Analysis of Border Management and Border Apprehension Data from 22 States, Wien 2004, S. 221.

64 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Europäische Nachbarschaftspolitik. Länderbericht Ukraine (SEK (2004) 566), Abschnitt 3.1.4, S. 16.

65 Es gibt eine berechtigte Diskussion, wie das Phänomen des Menschenhandels zu konzeptualisieren ist und ob es sich bei den ›Opfern‹ tatsächlich immer um naive, unschuldige und getäuschte Personen handelt; s. u.a. Liz Kelly, ›You can find anything you want: A Critical Reflection on Research on Trafficking in Persons within and into Europe, in: International Migration, 43. 2005, S. 235–265. Die Wahrnehmung des Phänomens Menschenhandel steht und fällt letztendlich genau mit dieser ›Opfer-Vermutung‹: Begibt sich eine abwanderungswillige Person wissentlich in die Hände eines Menschenhändlers, verschwimmt die Grenze zwischen dem ›Opfer‹ und dem ›illegalen‹ Migranten.

66 Malynovska, Caught between East and West.

Das ICMPD nennt die Ukraine »als eines der Hauptherkunftsländer [und als ein] Transitland für asiatische und moldawische Opfer«. ⁶⁷ 2005 wurden in fast 50 Staaten ukrainische Staatsangehörige als Opfer des Menschenhandels befreit und identifiziert. In der ersten Hälfte des Jahres 2005 allein sind knapp 2.400 Opfer repatriert und zum Zwecke ihrer Reintegration in der Ukraine in die Obhut der IOM (und ihrer NRO-Partner) gegeben worden. ⁶⁸

Gemessen an der Priorität, die dem Kampf gegen den Menschenhandel in den letzten Jahren zukam, erscheint selbst diese vergleichsweise recht hohe Opferzahl dennoch klein. Die IOM und die meisten ihrer NRO-Counterparts versäumen es nicht zu wiederholen, dass mit diesen Zahlen nur ein verschwindend kleiner Bruchteil der tatsächlichen ›Opfer‹ erfasst worden sei. Auch wenn es Anzeichen dafür gäbe, dass der Menschenhandel sich reduziert habe, sei das Verbrechen noch nicht besiegt. Was aber auffällt ist die Tatsache, dass die meisten Akteure nun verstärkt dazu übergehen, eine ›neue‹ bzw. nun an Bedeutung gewonnene Form des Menschenhandels hervorzuheben: Das ›internal trafficking‹, also der Menschenhandel innerhalb der Ukraine, bei dem keine internationale Grenze überschritten wird, wird von den meisten NROs, aber auch von der IOM, als neue große Herausforderung verstanden. ⁶⁹

Die Art und Weise, wie Daten gesammelt und präsentiert werden, kann, wie im Falle der Zahlen zur ›illegalen‹ (Transit-)Migration, ebenfalls wieder stark durch Akteursinteressen geprägt sein (Fortführung der gewohnten Aktivitäten, Absicherung zukünftiger Finanzausweisungen etc.). Die Produktion von Wissensbeständen zum Menschenhandel kann unter Umständen erhebliche negative gesamtgesellschaftliche Folgen auslösen: So führt das US State Department die Ukraine gegenwärtig im ›Tier 2‹ (›Watch list‹). ⁷⁰ Der ukrainischen Regierung droht, falls das US State Department Informationen erhält, dass sie nicht ausreichend gegen den Menschenhandel vorgeht, der Abstieg in den ›Tier 3‹. Prinzipiell geriete die Ukraine dann in die Gefahr, dass die US-amerikanischen Finanzhilfen an sie ausgesetzt werden, was zweifelsohne erhebliche Konsequenzen für sie hätte.

67 Übersetztes Zitat nach: ICMPD, 2005 Yearbook, S. 232.

68 Ebd., S. 233.

69 Interviews: IOM, OSZE, La Strada und Womens Consortium (Kiew, Oktober 2006); Salus (Lemberg/Lvov, Januar 2007).

70 US Department of State, Trafficking in Persons, Washington 2006, S. 46, 252.

Bisherige Maßnahmen und ihre (Neben-)Effekte

Teufelskreis Restriktion

Bis zur EU-Osterweiterung konnten ukrainische Staatsangehörige noch visafrei in die angrenzenden, heutigen neuen EU-Staaten reisen. Viele Ukrainer nutzten diese Möglichkeit, um beispielsweise in Polen einem temporären Zuerwerb nachzugehen. Ab dem 1. Januar 2004 galt dann die Visapflicht.⁷¹ Seitdem besteht lediglich mit den anderen Staaten der früheren Sowjetunion noch eine visafreie Zone. Spätestens mit der EU-Osterweiterung setzte ein Teufelskreis ein, der sich seitdem in einer kontinuierlichen Re-Stigmatisierung der Ukraine (›Risikostaat‹) und ihrer Bürger (potenzielle ›illegale‹ Migranten) äußert.

Glaukt man den Angaben, dass die ›illegale‹ Migration von Ukrainern und ›illegale‹ Transitmigration von Drittstaatsangehörigen sich weiterhin fortgesetzt, eventuell sogar drastisch erhöht hat, so würde dies eines bedeuten: Die immensen Finanztransfers, die die EU zur Stärkung des Grenzschutzes (s. oben) in der Ukraine geleistet hat, führten nicht zum gewünschten Ziel (Prävention/Eindämmung).

Ein Nebeneffekt der gestiegenen Restriktionen (an den Grenzen, bei der Vergabe von Reisedokumenten etc.) ist, dass in der Realität zusätzliche ›illegale‹ Migranten ›erzeugt‹ worden sind; denn viele Abwanderungswillige haben trotz ›verschlossener Türen‹ ihr Migrationsprojekt nicht aufgegeben. Bestehen kaum noch Möglichkeiten zur ›legalen‹ Abwanderung, sind abwanderungswillige Personen (Ukrainer/Drittstaatsangehörige) dazu gezwungen, andere Wege zu wählen. Bleibt das Niveau der ›illegalen‹ (Transit-)Migration gleich oder steigt es sogar an, so führt dies dazu, dass die Ukraine in der internationalen Wahrnehmung unweigerlich weiterhin als Herkunfts- und Transitland ›illegaler‹ Migranten stigmatisiert wird. Die Restriktionen werden aufgrund des Interesses an Prävention und Kontrolle weiter fortgesetzt, der Kreis schließt sich durch die erneute Produktion ›illegaler‹ Migranten.

Der Schutz der Grenzen und seine Opfer

Der extremste Nebeneffekt der gestiegenen Grenzschutzmaßnahmen zeigt sich in den Auffanglagern für ›illegale‹ Migranten. In den Camps entlang der ukrainisch-slowakischen und ukrainisch-ungarischen Grenze herrschen ä-

71 Jacek Cichocki, Direct Neighbourhood. Border Issues and Visa Regulation, in: Iris Kempe (Hg.), Beyond EU-Enlargement, Gütersloh 2001, S. 165–199, hier S. 168–173; Olga Potemkina, A ›Friendly Schengen Border‹ and Illegal Migration: The Case of the EU and its Direct Neighbourhood, in: Joan DeBardeleben (Hg.), Soft or Hard Borders? Managing the Divide in an Enlarged Europe, Aldershot 2005, S. 165–182.

berst besorgniserregende Zustände: Hunderte von Personen sind dazu gezwungen, teils über mehrere Wochen hinweg auf engstem Raum zusammenzuleben. Darunter finden sich nicht selten Personen, die mit Aussicht auf Erfolg einen Asylantrag stellen könnten, oder auch Opfer skrupelloser Schlepper und Menschenhändler.⁷² Zwar besitzt die lokale Nichtregierungsorganisation NEEKA zusammen mit der Caritas und dem Roten Kreuz das Recht, diese Lager zu besuchen und die dort Inhaftierten zu betreuen. Allen drei Organisationen reicht dieses Zugangsrecht aber bei weitem nicht aus. Sie fordern eine grundsätzliche Verbesserung der Bedingungen, eine politische Lösung für die Migranten und, im Hinblick auf die bestehenden hygienischen Bedingungen, auch den Bau neuer Lager.⁷³

Lange Zeit war es innerhalb der ukrainischen Administration noch nicht einmal klar, welche Institution sich mit den Lagern überhaupt zu befassen habe. Der ukrainische Grenzschutz, bei dem es sich um eine paramilitärische Einheit handelt, ist mit der Situation in höchstem Maße überfordert.⁷⁴ Migranten sind teilweise Gewalt und Drangsalierungen ausgesetzt.⁷⁵ Die in den Auffangcamps herrschenden Zustände werden durch die Regierung heruntergespielt, während gleichzeitig ein stärkeres finanzielles Engagement der EU gefordert wird: Die EU sei der eigentliche Verursacher der Situation, gegen sie (und nicht die Ukraine) solle sich die Kritik richten, so der Tenor eines Gesprächs im Innenministerium.⁷⁶ Zahlreiche Umstrukturierungen der Ministerien für Inneres, des Grenzschutzes und anderer Behörden haben in den letzten drei Jahren aber vonseiten der ukrainischen Regierung dafür gesorgt, dass sich der Bau neuer Lager immer wieder verzögert hat.⁷⁷ Für eine Renovierung und Instandsetzung der bestehenden Lager und die Errichtung eines neuen Lagers hatten die EU-Kommission und ihr lokaler Implementationspartner (IOM) bereits finanzielle Unterstützung zugesagt.⁷⁸

Mit 2 Millionen Euro über eine Laufzeit von vier Jahren (2004–2008) unterstützt die EU-Kommission derzeit die Caritas in Projekten zur Verbes-

72 Interviews NEEKA (Kiew, Januar 2007) und Nationales Komitee des Roten Kreuzes (Kiew, Januar 2007).

73 Interview NEEKA (Kiew, Januar 2007); Nationales Komitee des Roten Kreuzes (Kiew, Oktober 2006) und Caritas (Kiew, Oktober 2006).

74 Interview ICPS (Kiew, April 2006); ICPS, Readmission Treaty is Unlikely to Make Ukraine a Migration Buffer of the EU (ICPS Newsletter), Kiew 2005, S. 1; ICPS/IPA, Ukraine's Policy, S. 5.

75 Unter anderem: Human Rights Watch, Ukraine.

76 Interview: Innenministerium der Ukraine (Kiew, Januar 2007).

77 Interviews: Staatskomitee für Migrations- und Nationalitätsangelegenheiten und IOM (Kiew, Oktober 2006); Innenministerium der Ukraine und NEEKA (Kiew, Januar 2007).

78 Interviews IOM (Kiew, Oktober 2006).

serung der Lebensbedingungen jener Menschen, die als ›illegale‹ Migranten in der Grenzregion Zakarpattya (Westukraine) in Haft sind.⁷⁹ Im Vergleich zu den gewaltigen Summen, die in den letzten Jahren in den Ausbau des Grenzschutzes investiert wurden (s. oben), sind das verschwindend geringe Mittel. Diese Finanzhilfe wird zwar dringend gebraucht, kann aber nach Aussage der Caritas höchstens helfen, die Symptome zu kurieren (Gesundheitsversorgung, Hygiene, psychosoziale Unterstützung etc.). Die auslösenden Faktoren bleiben weiter bestehen. Das durch die EU weiterhin finanziell geförderte ›Mehr‹ an Restriktion kann durchaus eine weitere Verschärfung der Situation herbeiführen, da die ukrainische Regierung zur Zeit eher abwartet, was die EU finanzieren wird, bevor sie eigene Maßnahmen ergreift.

Verfestigung geopolitischer Einflussnahmen

Während der letzten Jahre, in denen das Ziel der Prävention ›illegaler‹ Migration und des Menschenhandels an oberster Stelle der Agenda stand (›Kontroll- und Präventionsagenda‹), hat sich in der Ukraine ein Politiknetzwerk gebildet, das stark durch einseitig ausgerichtete ›Kooperationsstrukturen‹ geprägt ist. Im Rahmen ihrer migrationsbezogenen ›Außenpolitik‹ mit den Herkunfts- und Zielstaaten unerwünschter Migranten verfolgt die EU eine spezifische Geopolitik der Einflussnahme auf und Intervention in Wanderungsprozesse. Die oben genannten Finanztransfers sind beachtlich. Sie verdeutlichen das vorrangige Ziel: Den Schutz der EU-Außengrenze gegen die ›Gefahr‹ von Migrationsströmen (inklusive Flucht/Asylwanderung).

Spezialisiert auf Wanderungsprozesse (IOM, UNHCR und ICMPD) und in ihrem Portfolio breiter ausgerichtete internationale Regierungsorganisationen (u.a. OSZE, ILO, UNICEF) werden durch die EU-Kommission in Anspruch genommen, um die von ihr gewährten Finanztransfers lokal in Form von Maßnahmen zu implementieren. Diese Interventionen setzen direkt vom Staatsgebiet der Ukraine ausgehend die migrationsbezogene Geopolitik (Machtpolitik) der EU fort. IROs fungieren als die ›Transmissionsriemen‹ der EU-Politik und stellen sich als Akteure zur Produktion einer sicheren EU-Nachbarschaft dar (s. oben). Während der ukrainischen Regierung durch die EU von außen Politikziele vorgegeben sind (u.a. Grenzschutz, Rückübernahme von aufgegriffenen ›illegalen‹ Migranten), setzen aber keineswegs die Regierungsinstitutionen der Ukraine Maßnahmen um. IOM, UNHCR, ICMPD und OSZE (und andere Organisationen) sind vielmehr die Akteure, die nicht nur am aktivsten zur praktischen Umsetzung der ›ukrainischen‹ Migrationspolitik beigetragen haben. Vielmehr haben sie auch ganz erheblich den Entwurf und die Reform der ukrainischen Gesetzgebung be-

79 Interview: Caritas (Kiew, Oktober 2006); Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Anwendung des Gesamtansatzes, Annex II: 1.2.

einflusst.⁸⁰ So war etwa die OSZE wesentlich an der Ausarbeitung von gesetzlichen Regelungen beteiligt, die der strafrechtlichen Ahndung und Verfolgung des Menschenhandels dienen.⁸¹ Das UNHCR versucht in der Ukraine die Regierung seit geraumer Zeit dazu zu bewegen, einen temporären Flüchtlingsstatus (Duldung aus humanitären Gründen) einzurichten.⁸² Durch ihre Expertise und ihre Einbeziehung tragen die IROs somit zur Vermittlung EU- und UN-konformer Standards bei.

Alle IROs haben mit der Regierung ein ›Memorandum of Understanding‹ abgeschlossen, das die Aufgaben der IROs spezifiziert. Eigentlich müsste man annehmen, dass dies eine Delegation von Aufgaben ist, bei der die Regierung der Ukraine einen Teil ihrer Verpflichtungen auf andere Implementationsakteure (hier: IROs) überträgt. Tatsächlich ist es aber so, dass diesem Memorandum bereits eine Beauftragung (Delegation) vonseiten der EU-Kommission vorangegangen ist. Die EU-Kommission ist es also, die die IROs beauftragt und nicht die umgangene ukrainische Regierung. Dieses Dokument dient eher dazu, die von der EU vorgenommene Aufgabenteilung durch die Regierung nachträglich politisch abzusichern. Anstelle eines ›Outsourcings‹ staatlicher Aufgaben erfolgt eine Selbstentmachtung und ein Souveränitätsverlust der Regierungsseite. Die Zielfunktionen politischen Handelns sind im Bereich der ›ukrainischen‹ Migrationspolitik der Regierung fast ausschließlich von außen (EU/IROs) vorgegeben. Die Zweckmäßigkeit und die Einhaltung dieser Zielfunktionen werden wiederum vonseiten der EU-Kommission kontrolliert und nicht durch den eigentlich zuständigen Souverän (Gesetzgeber und Bevölkerung).

Die ›Migrationsklausel‹ (s. oben), die in Bezug auf die ›Kooperationswilligkeit‹ des Partnerstaates verhängt wird, bringt die Regierung allerdings in eine verhängnisvolle Partnerschaft. Sie ist angehalten, die Implementationsakteure ausreichend zu unterstützen und deren Aktivitäten zu tolerieren. Ergeben sich Probleme, wird ihr letztlich doch die Verantwortung zugeschoben und damit auch ihrer Bevölkerung, die dann die Folgen (etwa Verzögerung geplanter Visaerleichterungen) zu tragen hat.

Kooptierung zivilgesellschaftlicher Akteure

Problematisch erscheint die im Bereich der Migrationspolitik bestehende ›Kooperationsstruktur‹ auch dadurch, dass die IROs wiederum einen Teil ih-

80 So etwa wie das ICMPD durch die Organisation von Expertenmissionen zur Evaluierung der ukrainischen Migrationspolitik und der bestehenden Infrastrukturen; Interview: ICMPD (Wien, Juni 2006); ICMPD, EU Justice, Freedom and Security Assessment; ICMPD, Overview.

81 Interview: OSZE (Kiew, Oktober 2006).

82 Interview: UNHCR (Kiew, Oktober 2006).

rer Aufgaben an lokale und internationale Nichtregierungsorganisationen delegieren und dabei auch einen Anteil der EU-Finanzmittel weitergeben. Die meisten der befragten Akteure, die im Feld der Prävention des Menschenhandels agieren, sind ›donor-driven‹: Ihre organisationelle Entwicklung und Zielorientierung ist stark durch die ihnen übertragenen Aufgaben und Finanzmittel beeinflusst worden. Viele haben sich genau (und teils ausschließlich) auf diejenigen Aktivitäten spezialisiert, die von außen (EU/IROs) gewünscht sind.⁸³ Scheitert eine dieser spezialisierten lokalen NROs in einem Projektantrag an die Geldgeber (IOM, USAID⁸⁴, OSZE, Botschaften einzelner Staaten etc.), dann drohen diesen Organisationen finanzielle Einbußen, die Entlassung von Personal und die Limitierung/Einstellung bisher durchgeführter Aktivitäten. Angesichts der Summen, die in den letzten Jahren für die Bekämpfung des Menschenhandels und die Unterstützung der Opfer allein vonseiten der EU aufgebracht wurden, wird deutlich, dass dort zweifellos große finanzielle Begehrlichkeiten ins Spiel kommen:

So bekam die IOM zwischen 2003 bis 2006 von der EU-Kommission 1,9 Millionen Euro bewilligt.⁸⁵ Mit diesem Geld sollte die IOM Informationskampagnen zur Prävention durchführen und den Opfern des Menschenhandels Schutz- und Reintegrationsmaßnahmen anbieten. Für die Jahre 2006 bis 2008 erhielt die IOM dann nochmals 1,7 Millionen Euro für Anti-Trafficking-Aktivitäten in der Republik Moldau und der Ukraine. Für das Jahr 2006 sah die IOM ihren Gesamtbedarf auf den Aktivitätsfeldern Prävention und Reintegration bei insgesamt mehr als 4,3 Millionen Euro.⁸⁶ Die Rückkehr und nachfolgende Unterstützung der ›Opfer‹ ist dabei zweifellos der Bereich, in dem die Interdependenzen zwischen den Zielstaaten des Menschenhandels, der IOM und den lokalen NROs am deutlichsten werden: Die IOM organisiert im Rahmen von Rückkehrprogrammen die Rückkehr der Opfer aus den Staaten, in denen diese zuvor identifiziert und temporär betreut worden waren. Die der IOM gewährten, äußerst umfangreichen Finanzmittel sind vorrangig durch das Interesse der unfreiwilligen Zielstaaten begründet, die ›Opfer‹ möglichst rasch wieder in ihre Heimatländer zurückzuführen. Nach ihrer Ankunft in der Ukraine werden die Opfer durch die IOM relativ schnell an

83 Folgerungen aus Interviews mit: IOM (Kiew, Oktober 2006), La Strada (Kiew, Oktober 2006); Womens Consortiums (Kiew, Oktober 2006) und Salus (Lemberg/Lvov, Januar 2007).

84 USAID: United States Agency for International Development. Die US-Agentur für internationale Entwicklung ist neben der EU-Kommission und einzelnen EU-Staaten der wichtigste Geldgeber für Maßnahmen in diesem Aktivitätsbereich. USAID ist auch einer der wichtigsten Geldgeber für die IOM selbst.

85 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Anwendung des Gesamtansatzes, Annex II: 1.2.

86 IOM, Migration Initiatives 2006, S. 81.

eine NRO übergeben. Diese NROs sind die eigentlichen Hauptakteure der Reintegration, die aus einer sicheren Unterbringung (»shelter«), psychosozialer Unterstützung und einer Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt besteht. In fast allen Gesprächen, die mit diesen NROs geführt wurden, wurde aber hinter vorgehaltener Hand geäußert, dass sie von diesen umfangreichen Finanzflüssen, die der IOM gewährt werden, nur in geringem Maße profitieren und oft nur schwer ihre Kosten bestreiten könnten.⁸⁷ Die lokalen Nichtregierungsorganisationen befinden sich dadurch ebenfalls in einer verhängnisvollen »Partnerschaft«: Sie sind mittlerweile hochgradig von der Weiterführung der ihnen bereits seit längerer Zeit übertragenen Aufgaben und der darin gewährten Finanzzuwendungen abhängig. Vonseiten dieser zivilgesellschaftlichen Akteure, die als »DONGOS«⁸⁸ bezeichnet werden können, ist kaum mehr ein kritisches Hinterfragen der Maßnahmen zu erwarten. Für die gesamtgesellschaftliche Entwicklung der Ukraine erscheint dies als sehr bedenklich.

Neue und bisher unerledigte Aufgaben für die Ukraine, die EU und die beteiligten internationalen Regierungsorganisationen

Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen

Nach langwierigen Verhandlungen unterzeichnete die Ukraine am 18. Juni 2007 mit der EU-Kommission das bilaterale Rückübernahmeabkommen.⁸⁹ Im Gegenzug sollen nun für bestimmte Ukrainer Visaerleichterungen gelten.⁹⁰ Das Rückübernahmeabkommen sieht vor, dass künftig alle Personen in die Ukraine abgeschoben bzw. zurückgewiesen werden, die in der EU als »illegale« Migranten aufgegriffen worden sind und bei denen es sich entweder um ukrainische Staatsangehörige handelt oder um Drittstaatsangehörige, die

87 Folgerungen aus Interviews mit: IOM (Kiew, Oktober 2006), La Strada (Kiew, Oktober 2006); Womens Consortiums (Kiew, Oktober 2006) und Salus (Lemberg/Lvov, Januar 2007).

88 DONGO: Donor-driven non-governmental organizations. Nichtregierungsorganisationen, bei denen eine hohe Abhängigkeit von den Geldgebern besteht.

89 European Commission, EU-Ukraine Joint Statement (Brüssel, 18. Juni 2007) (http://www.delukr.ec.europa.eu/press_releases.htm).

90 Diese Visaerleichterungen kommen nur einem sehr geringen Teil der ukrainischen Bevölkerung zugute. Zu den bevorzugten Gruppen zählen: Nahe Verwandte, LKW-Fahrer im grenzüberschreitenden Verkehr, Geschäftsleute, Journalisten, an einer ausländischen Universität angenommene Studierende sowie Mitglieder offizieller Delegationen. Für diese Gruppen bestanden auch bisher kaum größere Probleme, ein Visum zu erhalten.

nachweislich das ukrainische Territorium durchquert hatten. In Bezug auf letztere gilt zwar eine zweijährige Übergangsfrist; vor dem Hintergrund der Situation in den Grenzcamps (s. oben) ist es aber sehr fraglich, ob die Ukraine noch eine zusätzliche Zahl ›illegaler‹ Migranten aufnehmen kann. Wird nicht rechtzeitig eine Änderung der Situation erreicht, droht die Ukraine zu einem Sammelbecken für die aus den EU-Staaten abgeschobenen Migranten zu werden. Human Rights Watch fordert von den EU-Staaten, dass diese das Rückübernahmeabkommen so lange aussetzen, bis sich etwas an der Situation in den Camps geändert hat.⁹¹ Auch die NRO NEEKA warnte im Gespräch vor einer weiteren Verschärfung der Situation.⁹²

Insgesamt ist sich die ukrainische Regierung im Blick auf die Folgen des Abkommens äußerst unsicher.⁹³ Die befragten ukrainischen Akteure (NROs, Regierung und Forschungsinstitute) waren sich darin einig, dass die Rückübernahme eher das Problem und die Verpflichtung der EU-Staaten sei. Diese hätten daher auch für die Kosten der Rückübernahme aufzukommen.⁹⁴ Die EU-Kommissionsdelegation sprach von einer unnötig aufgeladenen ›Politisierung‹ der Angelegenheit, zweifellos würden der Ukraine auch ausreichend Mittel zur Verfügung gestellt.⁹⁵ Die Gesprächspartner auf Regierungsseite vermittelten den Eindruck, das Abkommen akzeptieren zu wollen, um die geplanten Visaerleichterungen und die Zusammenarbeit mit der EU nicht weiter zu gefährden.⁹⁶

Für den Zeitraum 2005 bis 2007 gewährte die EU-Kommission der IOM nun 7,2 Millionen Euro, mit denen die IOM unter anderem ein erstes Pilotprogramm zur Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen initiieren soll.⁹⁷ Das neue EU-Rahmenprogramm ›für Solidarität und die Steuerung der Migrationsströme‹ sieht für den Zeitraum 2007–2013 fast 6 Milliarden Euro

91 Human Rights Watch, Ukraine, S. 2.

92 Interview: NEEKA (Kiew, Januar 2007).

93 Lutsenko: Ukraine is not ready to solve migration problem. Interview with Minister of Interior Yuri Lutsenko, British Broadcasting Cooperation (BBC) (30.10.2006) (<http://en.for-ua.com/news/2006/10/30/1125343.html>); Interviews: Staatskomitee für Migrations- und Nationalitätsangelegenheiten (Kiew, Oktober 2006) und Innenministerium der Ukraine (Kiew, Januar 2007); Visa procedures and readmission. Interview with Foreign Minister Tarasyuk, in: Kyiv Weekly. All about Ukraine, 2006, Nr. 39 (18.10.2006), S. 5.

94 Interviews: u.a. ICPS (Kiew, April, 2006) und Staatskomitee für Migrations- und Nationalitätsangelegenheiten (Kiew, Oktober 2006).

95 Interview: EU-Kommissionsdelegation (Kiew, Januar 2007).

96 Interviews: Staatskomitee für Migrations- und Nationalitätsangelegenheiten (Kiew, Oktober 2006) und Innenministerium der Ukraine (Kiew, Januar 2007); Lutsenko: Ukraine is not ready to solve migration problem.

97 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Anwendung des Gesamtansatzes, Annex II: 1.2.

vor.⁹⁸ Insbesondere aus dem ›Außengrenzfonds‹ und dem globalen ›Rückkehrfonds‹ (zusammen mehr als 2,8 Milliarden Euro) könnten wiederum auch Maßnahmen in der Ukraine finanziert werden. Bisher sind allerdings noch keine konkreten Zahlungen geplant.⁹⁹

Flüchtlings- und Asylpolitik

Bisher stellte sich das Thema Asyl in der Ukraine noch nicht als eines der dringlichsten Probleme: Am 1. März 2006 lebten lediglich 2.285 anerkannte Flüchtlinge in der Ukraine, seit 2002 wurden bisher insgesamt 5.411 Asylanträge positiv beschieden.¹⁰⁰ Eine relativ neue Entwicklung ist, dass die meisten Asylanträge nun entlang der Westgrenze der Ukraine gestellt werden. Viele der als ›illegale‹ Migranten aufgegriffenen Drittstaatsangehörigen versuchen über das Asylsystem einen legalen Aufenthaltsstatus zu erreichen. Dies ist vornehmlich auch der Grund dafür, dass sich in der Ukraine in den letzten Jahren eine drastische Verringerung der Anerkennungsquote ergab.¹⁰¹

Mit der Rückübernahme von ›illegalen‹ Migranten aus der EU müssen die Kapazitäten zur Aufnahme von Flüchtlingen erweitert werden, der Zugang zum Asylverfahren muss offen bleiben, wenn die Ukraine in die Rolle des ›Erststaates‹ bei der Bearbeitung von Asylanträgen rückt. Auch in den Camps muss es möglich sein, mit Aussicht auf Erfolg einen Antrag zu stellen und unter erheblich verbesserten Umständen die Entscheidung abwarten zu können.¹⁰² Die Vertreter des Staatskomitees für Migrations- und Nationalitätsangelegenheiten und des Innenministeriums äußerten, dass die Ukraine derzeit kein Interesse daran habe, neben einem Sammelbecken für ›illegale‹ Transitmigranten auch noch das Asylaufnahmeland der EU zu werden.¹⁰³

98 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Aufstellung eines Rahmenprogramms für den Zeitraum 2007–2013 (KOM (2005) 123 endgültig), Brüssel, 6.4.2005, Abschnitt 4.

99 Interview: EU-Kommissionsdelegation (Kiew, Januar 2007).

100 UNHCR, Summary Statistics (as of 1st March 2006), Kiew 2006. Zu den Hauptherkunftsländern/-regionen zählten bisher unter anderem Afghanistan, Somalia, Tschetschenien, der Irak und Iran; Interviews mit den NROs zur Unterstützung von Flüchtlingen Rokada (Kiew, April 2006), HIAS (Kiew, Oktober 2006) und Solidarity (Lemberg/Lvov, Januar 2007).

101 Das Extrembeispiel betrifft Asylsuchende aus Tschetschenien. Werden aus dieser Gruppe in Österreich noch 80 Prozent als Asylsuchende anerkannt, pendelt die Anerkennungsrate in der Ukraine derzeit (vor allem auch wegen der problematischen Beziehung mit Russland) zwischen 0 und 3 Prozent; Interviews: Rokada (Kiew, April 2006); UNHCR und HIAS (Kiew, Oktober 2006); Solidarity (Lemberg/Lvov, Januar 2007).

102 Human Rights Watch, Ukraine, S. 2.

103 Interviews: Staatskomitee für Migrations- und Nationalitätsangelegenheiten (Kiew, Oktober 2006) und Innenministerium der Ukraine (Kiew, Januar 2007).

Dadurch droht die Gefahr, dass auch die Ukraine Schnellverfahren einführen wird und es zu Kettenabschiebungen in Krisenregionen kommt.

Das UNHCR mit seinen NRO-Partnern HIAS und Rokada sieht auf dem Sektor der Asyl- und Flüchtlingspolitik einen erheblichen Nachholbedarf.¹⁰⁴ Der Vorschlag der EU, die Schutzkapazitäten in der Ukraine im Rahmen eines ›Regionalen Schutzprogrammes‹ (s. oben) zu stärken, wird begrüßt. Allerdings hat sich, wie alle Akteure betonten, seit diesem EU-Vorschlag keine wesentliche Änderung (etwa erheblich gestiegene Finanztransfers) ergeben.¹⁰⁵ Bisher sieht die EU-Kommissionsdelegation in Kiew die Priorität weiterhin in der Annäherung der Gesetzeslage an die Standards der EU.¹⁰⁶ Das TACIS-Programm sah für 2002 bis 2006 etwa 12 Millionen Euro für die Asylpolitik der westlichen NUS vor. Mit diesen Geldern wurden allerdings nur legislative und verwaltungsbezogene Reformen unterstützt.¹⁰⁷

Nationale Eigenverantwortung

Vor dem Hintergrund der verfestigten, äußerst problematisch erscheinenden ›Kooperationsbeziehungen‹ zwischen den externen (EU als Financier/IROs/INROs als Implementationsakteure) und den lokalen Akteuren (Regierung und lokale NROs) erscheint eine Auflösung dieser Struktur als notwendig. Die ukrainische Regierung muss im Interesse ihrer Bürger eine aktivere Rolle einnehmen, um sich innerhalb der EU-Geo-/Außenpolitik (ENP und Migrationspolitik) stärker zu behaupten und die Folgen dieser Politik (u.a. Restriktion der Mobilität) für die Bevölkerung abzumildern. Aufseiten der ukrainischen Regierung herrschen bisher Argwohn und Misstrauen in Bezug auf die erfolgenden Interventionen sowie die umfangreichen Kapitalflüsse, die zwischen der EU-Kommission und den vor Ort operierenden internationalen (Nicht-)Regierungsorganisationen und lokalen Akteuren bestehen.¹⁰⁸ Die bisher praktizierte Einbeziehung der ukrainischen Regierungspartner, die sich auf das Zeichnen bilateraler Abkommen, die Reform von Institutionen und die Ratifizierung neuer Gesetze beschränkte, während die Migrationspolitik vorwiegend durch Dritte (EU/IROs) entworfen, finanziert und umgesetzt wurde, erscheint als hoch problematisch. Führen die durch dritte Akteure implementierten Maßnahmen nicht zu dem erwünschten Erfolg

104 Interviews: Rokada (Kiew, April 2006); HIAS und UNHCR (Kiew, Oktober 2006).

105 Interview: Rokada (Kiew, April 2006); UNHCR und HIAS (Kiew, Oktober 2006).

106 Interview: EU-Kommissionsdelegation (Kiew, Januar 2007).

107 European Commission, Financial and Technical Assistance to Third Countries in the Area of Migration and Asylum. AENEAS Programme 2004–2006 (http://ec.europa.eu/europeaid/projects/eidhr/themes-migration_en.htm).

108 Interview: Staatskomitee für Migrations- und Nationalitätsangelegenheiten (Kiew, Oktober 2006).

(Migrationsprävention), gerät die weitere bilaterale Zusammenarbeit ins Stocken. Da die Migrations- und Geopolitik der EU so unmittelbar die weitere Entwicklung der Ukraine bestimmt, ist das bisher praktizierte internationale Engagement also grundsätzlich zu überdenken.

Neben der ukrainischen Regierung ist auch die Zivilgesellschaft und die Wissenschaft der Ukraine aufgefordert, die stattfindenden externen Interventionsmaßnahmen (EU, IROs etc.) kritischer als bisher zu begleiten. Nationale Eigenverantwortung muss sich dabei auch auf die Produktion migrationsbezogener Wissensbestände erstrecken. Anstelle ukrainischer Forschungseinrichtungen übernehmen bisher vorwiegend externe Akteure (IOM und ICMPD) die Evaluierung der bestehenden Migrationssituation und -politik.¹⁰⁹ Im Rahmen des weiten ›Interpretationsspielraums‹, den die bisher verfügbaren Daten und Schätzungen aufweisen, bieten sich den externen Akteuren vielfältige Möglichkeiten zur Verfolgung finanzieller und strategischer Eigeninteressen. Bisher bleibt das ICPS eines der wenigen ukrainischen Institute, die zu migrationsbezogenen Themen Stellung beziehen, in englischer Sprache (somit auch nach außen gerichtet) publizieren und bereits Forschungsaufträge aus dem Ausland erhalten haben.¹¹⁰

Die Regierung der Ukraine wäre gut beraten, einen eigenen Gesamtansatz zur Steuerung von Migration zu entwerfen.¹¹¹ Politikern und Bürgern muss transparent sein, welche Interventionen in ihrem Land erfolgen. Eine Gesamtstrategie, die durch die ukrainische Regierung verantwortlich verwaltet wird, ist in Bezug auf die demokratische Legitimität des gesamten Interventionsgeschehens dringend notwendig. Die gewählten Volksvertreter und nicht die EU-Kommission müssen evaluieren, welche Maßnahmen überhaupt durch- und weitergeführt werden sollen. Die in der Ukraine tätigen internationalen (Nicht-)Regierungsorganisationen und lokalen nichtstaatlichen Organisationen praktizieren derzeit ein kaum hinterfragtes, oftmals geradezu verzweifelt wirkendes (Furcht vor einer Finanzierungslücke) ›Drauflos-Bewerben‹ um EU-Fördermittel. In rascher Folge folgt ein Kurzzeitprojekt dem anderen. Eine der schwierigsten Herausforderungen wird sein, wie die bisher von internationalen Aufträgen profitierenden lokalen NROs einen höheren Grad an institutioneller und aktivitätsbezogener Freiheit erreichen können und wie diese wieder stärker an die innergesellschaftliche Entwicklung gekoppelt werden können. Dies kann wahrscheinlich nur dadurch er-

109 Hierzu s. u.a. ICMPD, EU Justice, Freedom and Security Assessment.

110 Interview: ICPS (Kiew, April 2006); s. u.a. ICPS/IPA, Ukraine's Policy.

111 In Albanien entstand ein solches ›Regierungsdokument‹ unter maßgeblicher Beteiligung der IOM; Martin Geiger, Migration Management in Albania, in: Migration Letters 4/2. 2006, S. 23–37; Government of Albania/IOM, National Strategy on Migration, Tirana 2005 (<http://iomtirana.org.al/en/National%20Strategy%20on%20Migration%20&%20National%20Action%20Plan%20on%20Migration.pdf>).

reicht werden, dass der Ukraine auf direktem Weg Finanzmittel zugewiesen werden und die Ukraine selbst einen Anteil ihrer Steuereinnahmen für migrationsbezogene Aufgaben einsetzt. Hierfür ist wiederum ein Gesamtansatz notwendig.

Die heute bestehende Politikblockade (›Lock-in-Situation‹) ist auf die teilweise fälschliche Annahme vieler externer Akteure zurückzuführen, dass die ukrainischen Institutionen zu schwach seien, um eigene migrationspolitische Maßnahmen zu entwerfen und durchzusetzen. Für die ukrainische Seite wird dies als Argument benutzt, um von der EU-Kommission noch mehr Finanzhilfen zu fordern (Beispiel Grenzcamps und Rückübernahme). Die externen Akteure (EU-Kommission, IROs und INROs) begründen damit wiederum die weitere Oktroyierung von Aktivitäten, die weiter in den verfestigten Rahmen (›policy frame‹) einer ›Geopolitik der externalisierten Migrationssteuerung‹ eingespannt bleiben. Für die EU ist eine Auflösung der verfestigten Strukturen derzeit sicherlich kein vorrangiges Ziel. Die Einbeziehung von IROs steht weiterhin für einen (vermeintlich) schnelleren und effektiveren Weg zur Implementation präventiver Politiken (s. oben). Dies erscheint verwunderlich, deuten doch sehr viele Befunde darauf hin, dass sich die ›illegale‹ (Transit-)Migration trotz intensiver (finanzieller/technischer) Bemühungen und der Einbeziehung spezialisierter IROs nicht verringert hat (s. oben).

Sozioökonomische Entwicklung und Mobilität

Die Ukraine sieht sich einer äußerst ungünstigen demographischen Entwicklung (Bevölkerungsrückgang) gegenüber. In den letzten Jahren sind vor allem junge und teilweise gut ausgebildete Ukrainer abgewandert. Diese Abwanderer werden der Ukraine bald fehlen. Die Ukraine könnte binnen kurzem darauf angewiesen sein, eine attraktive ›welcoming society‹ zu werden und nicht mehr nur als ein vorgeschobener Grenzposten der EU zu fungieren. Wollte man die Abwanderung von Ukrainern vermindern, so wäre es dringend notwendig, einen Teil der gewährten Finanzhilfen umzuwidmen. Die in den letzten Jahren im Bereich der Migrationspolitik geleisteten Finanztransfers übertreffen bei weitem die Zahlungen, die im Bereich der bilateralen ›Entwicklungshilfe‹ geleistet werden.¹¹²

Bei vielen der Maßnahmen, die die EU finanziert hat, stellt sich die Frage, inwieweit diese Gelder überhaupt effektiv – im Sinne des Präventions-

112 Das EU-Nothilfeprogramm (›Humanitarian Assistance‹) stellte 2002 seine Zahlungen an die Ukraine ein. 1991 bis 2001 hatte die Ukraine insgesamt 20,5 Millionen Euro erhalten. Für die Förderung der Menschenrechte gewährte die EU-Kommission im Zeitraum 1999 bis 2006 5,95 Millionen Euro (European Commission, Community Assistance to Ukraine).

ziels – eingesetzt worden sind. Sind nicht eher die Symptome bekämpft worden, während aus den Maßnahmen verhängnisvolle Nebeneffekte (s. oben) resultierten? Von den Mitteln, die in den kommenden Jahren für die Weiterführung der Restriktionen vorgesehen sind, müsste zumindest ein Anteil in einen entwicklungsorientierten Ansatz fließen. Seltsamerweise ist in der Ukraine bisher noch kein Prozess eingeleitet worden, der die Aspekte Entwicklung und Migration zusammenbringt. Die Propagierung eines solchen verbindenden Ansatzes war im Falle Albaniens für die IOM ein Mittel, um eine Mitverantwortung der Regierung zu erreichen und diese zur Annahme des IOM-Entwurfs einer ›Nationalen Migrationsstrategie‹ zu bewegen.¹¹³

Beispielsweise würde eine landesweite Ausweitung des bisher eher punktuell bestehenden Mikrokreditwesens für viele Personen einen Grund schaffen, zu bleiben und nicht zu einem ›Opfer‹ falscher Versprechungen (Stichwort ›Menschenhandel‹) zu werden.¹¹⁴ Das tatsächliche ukrainische ›Migrationsproblem‹ besteht auch nach Aussage vieler internationaler Akteure nicht hinsichtlich der internationalen Abwanderung und Transitmigration.¹¹⁵ Viele ländliche Gebiete der Ukraine sind derzeit durch massivste Abwanderungswellen junger Erwerbstätige in die Großstädte gekennzeichnet. Nach Angaben des UNDP müssen derzeit 26,7 Prozent der Bevölkerung als ›arm‹, 14,7 Prozent als ›extrem arm‹ bezeichnet werden.¹¹⁶ Interessant ist, dass die Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) in der Ukraine erst kürzlich ein eigenes Programm für die Prävention des Menschenhandels gestartet hat.¹¹⁷ Zweifellos sind bereits ausreichend Akteure auf diesem Gebiet tätig, und es sind bereits immense Gelder in die Prävention geflossen. Problematisch ist auch, dass nun für eine Entwicklungshilfeagentur ein Arbeitsbereich Priorität bekommt, der in den letzten Jahren durch andere Akteure in allzu einseitiger Weise verfolgt worden ist.

Die Ukraine sollte nicht nur ein erweiterter Absatzmarkt der EU sein. Für die weitere Entwicklung der Ukraine erscheint es notwendig, dass es neben der Schaffung von Einkommensmöglichkeiten in der Ukraine auch mehr Chancen gibt, zu Ausbildungs- und Studienzwecken das Land zu verlassen. Obwohl die Ukraine das Rückübernahmeabkommen mit der EU nun kürzlich (Juni 2007) unterzeichnet hat, haben sich seither die Möglichkeiten zur Mobilität, die versprochen worden waren, keineswegs erhöht.

113 Martin Geiger, Migration Management in Albania; Government of Albania/IOM, National Strategy on Migration.

114 Interviews: ICPS (Kiew, April 2006); Caritas, UNDP und UNICEF (Kiew, Oktober 2006).

115 Interviews: IOM, UNICEF und UNDP (Kiew, Oktober, 2006).

116 UNDP, Prosperity through Poverty Alleviation (<http://www.undp.org.ua/>).

117 Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Schwerpunkte der GTZ in der Ukraine (<http://www.gtz.de/de/weltweit/europa-kaucasus-zentralasien/665.htm>).

Zum 1. Januar 2007 stellte Großbritannien sein Programm für temporäre Arbeitskräfte ein, das seit 2002 jährlich 5.000 Ukrainern eine zeitlich beschränkte Erwerbstätigkeit ermöglicht hatte. Ein Hauptgrund für die Einstellung bestand in der Einschätzung, dass zu viele polnische und baltische Arbeitskräfte auf den britischen Arbeitsmarkt strömen würden.¹¹⁸

Fazit

Im Vorfeld der EU ist die Ukraine zu einem der wichtigsten Partner bei der Bekämpfung der ›illegalen‹ Migration geworden. Über Jahre hinweg sind vonseiten der EG/EU-Kommission umfangreiche Finanztransfers geleistet worden. Als die eigentlichen Implementatoren sind IROs in zahlreiche Teilprojekte einer ›Geopolitik der externalisierten Migrationssteuerung‹ verstrickt. Ihnen ist die Rolle eines ›Agenten zur Produktion einer sicheren Nachbarschaft‹ zugewiesen. Die betrachteten IROs beeinflussen in der Ukraine nicht nur nachhaltig das Entstehen einer EU-konformen Migrationspolitik, vielmehr zeigen ihre Aktivitäten auch gesamtgesellschaftliche Konsequenzen. Der Beitrag, den IROs im Zusammenwirken mit lokalen und internationalen Nichtregierungsorganisationen (NROs) leisten, wurde bisher kaum transparent und publik gemacht. In den einschlägigen EU-Dokumenten zur Migrationspolitik finden sich ebenfalls kaum Hinweise, was vor Ort (›on the ground‹) in Drittstaaten mit Hilfe dieser Akteure geschieht. Die bisher durchgesetzten Maßnahmen in der Ukraine (wie auch anderswo) leiden zudem unter einem ausgeprägten Legitimationsdefizit. Die Bürger der im Fokus stehenden Drittstaaten und der EU-Staaten sowie nicht zuletzt die Migranten und Flüchtlinge selbst sind bisher kaum über das Geschehen informiert. Ihre Stimme findet in den informell oder gar nicht stattfindenden Entscheidungsverfahren bisher kein Gehör. Wie die in der Ukraine gemachten Beobachtungen zeigen, hat sich trotz aller Restriktionsbemühungen und trotz der Infiltration von internationalen Regierungsorganisationen nichts Grundlegendes an der Wanderungssituation geändert. Eine Verringerung der Abwanderung aus der Ukraine kann nur dann erreicht werden, wenn mehr legale Möglichkeiten zur Abwanderung geschaffen, mehr Mittel für die sozioökonomische Entwicklung der Ukraine bereit gestellt werden und der Einfluss externer Akteure vermindert wird. Letztere blockieren durch ihre Eigeninteressen (zumindest teilweise) eine Veränderung der Lage. Die betrachteten IROs könnten durch Offenlegung der Realität des Migrationsgeschehens durchaus zu einem anderen Umgang mit Migranten aufrufen. Letztlich aber sind auch sie in einer Einbahnstraße gefangen: Die EU-Staaten

118 Great Britain Cancels Work Visa for Ukrainians, in: Kyiv Weekly. All about Ukraine, 2006, Nr. 38 (11.10.2006), S. 4.

besitzen weiterhin kein Interesse an einer Liberalisierung ihrer Migrationspolitik. Die externen wie lokalen Akteure sitzen dadurch auch künftig in einer ›Präventionsfalle‹. Geld wird nur gewährt, wenn das Gesamtziel die Restriktion von Migration bleibt. Migrationsbewegungen werden sich aber trotz aller Anstrengungen und Finanzmittel nie völlig eindämmen lassen. Die letzten Jahre zeigen, dass alle Akteure hoffnungslos dem Trend hinterherrennen mussten. Während sie die Symptome mehr schlecht als recht zu kurieren versuchten, erwies sich die ›Autonomie der Migration‹ als das stärkere Element. Aufseiten der EU ist weiterhin aber kein Überdenken oder gar ein Kurswechsel erkennbar: Während die Kommission erst kürzlich die Einrichtung einer ›Mobilitätspartnerschaft‹ mit der Ukraine¹¹⁹ vorgeschlagen hatte, betonten die EU-Staaten nun wieder das ›restriktive Element‹: Sie begrüßten einhellig ein neues Kooperationsabkommen zwischen der Ukraine und der EU-Grenzschutzagentur FRONTEX.¹²⁰ Die Spirale des restriktiven Umgangs mit Migrationsbewegungen setzt sich also weiter fort.

119 Commission of the European Communities, On Circular Migration and Mobility Partnerships between the European Union and Third Countries (COM (2007) 248 final), Brüssel, 16.5.2007.

120 Council of the European Union, EU-Ukraine Summit. Kiev, September 2007. Joint Statement (http://www.eu2007.pt/UE/vEN/Noticias_Documentos/20070914UKRAINE.htm).

Andreas Maurer and Roderick Parkes

A Diagnosis of Policy-Prescription in EU Asylum Policy

Judging Policy-Change under the European Council's
Tampere and Hague Programmes

Change and Continuity in European Asylum Policy

Amongst watchers of European asylum policy there was a widespread expectation that the institutional changes set out in the Treaty of Amsterdam (1997) would herald policy-change. Certainly the institutional modifications were relatively modest, but the growing involvement in asylum policy-making of the European Commission, Parliament and Court marked a contrast to the former low-key European-level procedures dominated by sections of national executives, which had spawned measures of a consistently restrictive, control-oriented nature. The ›Tampere Programme‹ adopted by the European Council in 1999, and setting out the priorities for the European Union's Justice and Home Affairs (JHA) activities for the period until 2004, reinforced this expectation; it affirmed a number of humanitarian, social, economic and foreign policy considerations that had been sidelined in previous years. Yet a stocktaking of the measures adopted under the Tampere-banner indicates a high degree of consistency with those which went before: the security-centrism and control-orientation of measures remain clear.

This paper seeks to shed light on the reasons why policy-change was so modest. In so doing, it draws on US-American studies of policy-change, particularly those that link policy-change to a shift in policy-making venues. These studies highlight the fact that certain institutional venues favour particular priorities and outcomes. Actors' behaviour is therefore characterised by a search for favourable venues. Actors can force and legitimise a shift of venues and policy by successfully changing an issue's ›policy-image‹ – in other words they can highlight new aspects of a problem and create an expectation amongst the public and policy-makers that these will be treated by new actors in new venues. These theories strongly imply that the kind of top-down institutional reforms that occurred after Amsterdam will be rather

limited in their effect upon policy, unless a fitting policy-image is created to justify not only the newly empowered actors' presence in policy-making, but also the pursuit of their preferences. Analysis of the Tampere measures suggests that the continuity in asylum policy is not merely a reflection of the modesty of the institutional reform undertaken at Amsterdam. It can also be put down to a failure to adapt the policy-image. On the basis of this analysis, the Tampere's successor – the ›Hague Programme‹ (2004) – is examined in order to ascertain whether it paves the way for policy-change.

Theories of ›Securitisation‹ and Policy-Change

Previous explanations for the prevalence of security issues in EU migration policies have shown how the ›securitisation‹ of policy can derive from actors' attempts to construct a conceptual link between migration issues and accepted questions of security. Although much of this research does make the connection between the creation of a perceived security threat and actors' ›self-legitimising strategies‹, its focus is principally upon the act of construction, rather than the motives underpinning the act. The approach adopted in this paper refers to some of the many useful insights thrown up by this body of work in explaining how asylum's security-centric bent has been facilitated. Yet it principally uses them to supplement analyses originally developed to explain agenda-setting and policy change in the US-American political system. These US-American analyses not only offer a sophisticated and broadly compatible set of assumptions about *how* actors construct ›policy-images‹, they also offer relevant insights into the question *why*.

A focus on both the ›why‹ and the ›how‹ is necessary to properly assess the reasons for the marked continuity in asylum policy outcomes until 2004 as well as the prospects for a less security-oriented European asylum policy spawned by the changes to the institutional set-up and the policy-prescriptions elaborated by the EU's heads of state and government in 2004.

Developed within the context of US-American political developments, the Image/Venue School employs a line of thinking to which relatively few have had recourse in the specific context of EU Studies¹; however it has already been successfully applied to the early development of European migration policy.² According to this School, continuity and change in policies

1 A useful overview of the relevance for the EU of this School's analysis of agenda-setting is given by: Sebastiaan Princen, Agenda-setting in the European Union: A Theoretical Exploration and Agenda for Research, NIG Annual Conference, Nijmegen 2005. See also: Bryan Wendon, The Commission as Image-Venue Entrepreneur in EU Social Policy, in: *Journal of European Public Policy*, 5. 1998, pp. 339–353.

2 Virginie Guiraudon, European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping, in: *Journal of Common Market Studies*, 38. 2000, pp. 251–271.

can often be traced to a change in the institutional venues in which policies are drawn up. Such analyses thus build on work done in the 1960s that show how institutional setups prevent some issues from making it onto the political agenda, or – once there – from having much success in the broader political process.³ For Baumgartner and Jones, competition for influence over policy is therefore characterised by actors' search for policy-making venues that offer a more congenial environment for the realisation of their preferences.⁴ The shift to new venues can be legitimated by actors who successfully alter the ›policy-image‹ – or broadly held perception – of an issue.

Actors seeking to shift a policy-image rely on a cocktail of empirical data and emotive appeals⁵ and frequently address their efforts at the broader public or at those exercising overall control of the policy-making process. In this way, they can engender either top-down or bottom-up pressure for institutional alteration and – thereby – facilitate policy-change. Highlighting the link between migration and internal security issues can, for example, legitimise the treatment of asylum policy by certain actors in certain venues; highlighting its implications for traditional social and economic policies or humanitarian concerns can have a similar effect but for very different actors and venues. A ›re-framing‹ of issues will often take its cue from the emergence of new problems: actors promoting preferences not presently reflected in policy can use such problems to highlight failures in current policies and to show aspects of an issue that have not been treated. Such problems will likely occur in a manner internal to the political system. In the EU they might arise from policy failure arising from the bounded rationality of actors, or from spillover from policies already dealt with at the European level.

In this analysis, then, ›issues‹ are central to the processes underpinning both policy-change and stability, and therefore require definition. In an environment of competition for influence, ›matters‹ become ›issues‹ when two or more actors disagree about how to deal with them in the political context; issues are thus defined in terms of their relation to conflict.⁶ A common means of encouraging policy-change is offered by ›conflict expansion‹.⁷ This is where marginalised actors expand their ranks by highlighting previously

3 See for example: Peter Bachrach/Morton Baratz, *Two Faces of Power*, in: *American Political Science Review*, 56. 1962, pp. 947–952.

4 Frank Baumgartner/Bryan Jones, *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago 1993.

5 James True/Bryan Jones/Frank Baumgartner, *Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in American Policy-Making*, in: Paul Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder 2006, pp. 97–116.

6 Roger Cobb/Charles Elder, *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Setting*, Baltimore 1983.

7 *Ibid.*

neglected problems, politicising an issue and rendering it worthy of public attention. Conflict expansion can therefore be key to the successful use of a policy-image. By mobilising the public's perception that an issue should be treated in a different way, previously sidelined actors can elbow their way into policy-making.

The emergent problems that provide fodder for this reinterpretation of issues should not be understood as pre-given (they depend upon how actors perceive and process them); by contrast, the solutions that actors propose may well be. The conception adopted here of the way that solutions are matched to problems is therefore similar to that employed in theories of organised anarchy: solutions (reflecting actors' particular priorities and interests) may be largely defined before the relevant problem presents itself.⁸ The phrase »a solution looking for a problem« here aptly describes processes whereby marginalised actors seek to legitimise an increased role in policy-making.

In this battle for policy influence, the actors dominating policy-making are not, meanwhile, mere passive bystanders. In order to trip up uppity rivals, they may substantively alter policies, redrawing the lines between an issue's opponents and supporters, and thus winning over or placating certain of their rivals' allies. If this occurs, policy-change is likely to be minor and incremental and institutional change non-existent. Sometimes though, a policy may achieve near stasis, as a »policy monopoly« dominates both the policy-making process and the policy-image, despite the growing opposition of other actors.⁹ In this case, the public is often mobilised in favour of an existing policy-image in order to defend the policy monopoly. If this occurs, top-down institutional and policy-image reform by a higher-placed policy-entrepreneur may be the only option to ensure incremental change, rather than an eventual landslide.

At the heart of this paper lies the query whether only one of these two factors – the top-down institutional alteration or the policy-image change – might alone suffice to lead to facilitate policy-change: in the context of EU asylum policy-making after Amsterdam, the question arises whether top-down institutional change alone and effected without a legitimating policy-image will necessarily be conducive to policy-change. In other words, would the upgraded actors be able to make full use of their new powers if they had no recourse to a fitting policy-image.

8 See for example: John Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York 1984.

9 True/Jones/Baumgartner, *Punctuated-Equilibrium Theory*.

Explaining the Pre-Amsterdam Security Orientation of EU Asylum Policies

Virginie Guiraudon has shown how members of national interior and justice ministries overcame national structural barriers to their policy aims and priorities by shifting policy-making to the European level.¹⁰ She posits that much of the initial co-operation in the area of asylum policy has been driven by justice and interior officials exploiting the weakness of democratic mechanisms in European and EU policy-making fora in order to sideline impediments to a control- and security-oriented agenda. National inter-institutional competition thus won a new dimension through European co-operation, with national ministries extending their competencies and powers away from political oversight as well as interference from other ministries, legal professionals and NGOs.

Rather than responding to problems with rational solutions, actors are shown to have sought out problems to promote solutions which were sometimes predefined.¹¹ Such problems arose internally to the EU's political system (externalities deriving from efforts to remove the EU's internal borders) and were exacerbated by external developments (the increased mobility of non-member state nationals following the end of the Cold War).

In order to legitimise policy co-operation dominated by control-oriented actors, its participants have thus emphasised the threat posed by uncontrolled migration in the context of member states' efforts to remove infra-EC/EU borders. Despite the presentation of reasoned or empirical evidence that internal security is not in fact endangered, these actors have generalised a security threat from limited evidence, relying upon their credibility as ›security professionals‹.¹² Where policies have required justification before a broader public, emotive appeals concerning the threat posed to citizens have found resonance in underlying discourses about foreigners in society. In a context of inter-institutional as well as inter-national competition for influence, the citation of a security threat is a useful tool for actors to maintain their position.¹³

These officials can thus be shown to have successfully venue-shopped: policy-making venues originally erected to deal with transborder security and crime issues have been used to deal with questions of asylum; actors

10 Guiraudon, *European Integration and Migration Policy*.

11 Idem, *The EU ›Garbage Can‹: Differential Development, Adhocracy, Opportunism in the Immigration Domain*, Madison 2001.

12 Didier Bigo, *Security and Immigration. Toward a Critique of the Governmentality of Unease*, in: *Alternatives*, 27. 2002, pp. 63–92.

13 Andreas Maurer/Roderick Parkes, *Democracy and European Justice and Home Affairs Policies under the Shadow of September 11*, SWP Discussion Paper, Berlin 2005.

have legitimised the move by shifting the policy-image of asylum in order to highlight its security implications. The direction of asylum policies in the EU has subsequently altered, taking on a strong security and control orientation. Traditional facets of asylum have been reconceived. The social and economic aspects of asylum are, for example, no longer treated as independent problems, but rather in relation to their implications for the effectiveness of border controls (they are thus conceived as pull factors). This extension of dominant actors' policy-making competencies to cover social and economic issues has in turn been legitimised by a policy-image change referring to the idea that national social and economic structures are endangered by asylum-seekers.

The Establishment of a Policy Monopoly?

At the European level there are numerous actors jostling for change in the control-oriented nature of policy: the proper regulation of national economies and welfare systems has been disrupted by control-centric policies, giving national social and economic ministries an incentive for action. Actors dealing with the member states' and the EU's external relations have also found that the control orientation of asylum policies has undermined policy aims (for example development policy¹⁴) and soured relations with states that are expected to function as extended border controls for the EU. Parliamentarians and legal professionals are motivated to break open the rationale behind secretive security-centric policy-making that excludes them from policy-making. Within the Commission, the Directorate General for Employment and Social Affairs has, meanwhile, sought to extend its influence over asylum and immigration by promoting the spillover to ›third-country-nationals‹ of rights accorded to migrant member state nationals within the EU.¹⁵ Southern European member states, and the post-2004 members, have often advocated a less control-oriented approach, because infrastructural consideration seriously limits their capacity to steer migration by the means preferred by the ›policy monopoly‹. By the same token they may advocate policies based on solidarity and burden-sharing, objecting to the fact that their wealthier EU-partners deflect asylum-seekers towards transit countries both inside and outside the EU as part of a security-centric agenda.

Why did none of these actors succeed in substantially asserting themselves in policy-making prior to the entry into force of the Amsterdam Treaty? The fact should not be ignored that the Commission and parliamentarians have certain incentives to promote a security-centric and control-oriented asylum policy. Since the Commission's position in policy-making is

14 Christina Boswell, The ›External Dimension‹ of EU Cooperation in Immigration and Asylum, in: *International Affairs*, 73. 2003, pp. 619–638.

15 Guiraudon, The EU ›Garbage Can‹.

dependent on the degree of European integration achieved, it has previously supported restrictive measures where these have promoted integration (the rules on EU citizens claiming asylum in another member state). Moreover, the identification of a security threat can be understood as part of the EU's process of self-constitution and self-definition: by identifying the threat, the object to be protected is also defined. Parliamentarians can strengthen their electoral position by identifying groups (especially groups outside the electorate) as a threat to citizens. Although the relative distance between the European Parliament and the electorate in many ways reduces the potential gains for MEPs, the EP's growing powers increase the attention paid to their behaviour and the EP's perceived lack of legitimacy may bring with it a greater tendency for this kind of behaviour. Given that the member states, and increasingly the EU, are legitimated with reference to the member state citizens, all state actors can gain by appealing to the narrow interests of citizens. The gains of appealing to a foreign population whose presence is often temporary are diffuse.

Another reason lies in the institutional set-up of European asylum policy-making. What made European co-operation so attractive to control-oriented policy-makers was the weakness of human rights norms, judicial actors, parliaments and NGOs operating at that level. In the pre-Amsterdam policy-making set-up, many of these structural biases remained. Indeed, actors promoting alternative policies may have been dissuaded from mobilising at the European level, because the policy-making set-up appeared so adverse to their priorities. This is part of the explanation for the relative disengagement of the Nordic countries from the process of European asylum integration, and for the fact that NGOs have focussed much of their lobbying activity on the European Parliament despite its marginal position in policy-making¹⁶. The tendency to search out amenable policy venues may override the willingness to contest unfavourable ones.

Dominant actors have also proved skilled at legitimising their activities. For example, the political opportunities that would normally arise from policy failure are largely blocked by the mode in which the security- and control-centric policy is legitimated: critics identify the ›virtualism‹ of efforts to combat unwanted immigration; they suggest that measures taken against illegal immigration often criminalise further categories of immigrants, thus creating higher levels of illegal immigration.¹⁷ A similar effect can be identified in the efforts to reduce the numbers of asylum-seekers recognised as in need of protection.

16 Roderick Parkes, *The Role of Pro-Migrant Interest Groups in European Asylum and Immigration Policy*. Unpublished Masters Thesis, Cambridge University 2002.

17 Michael Samers, *An Emerging Geopolitics of Illegal Immigration in the European Union*, in: *European Journal of Migration and Law*, 6. 2004, pp. 23–41.

Thus, the negative effects of the sub-optimal management of a policy area actually serve as justification for its continued regulation in this way. The rationalisation of a security-centric policy often turns its negative side-effects or failure to properly regulate the problem into the *raison d'être* for its continuance: access to the labour market for asylum-seekers is restricted by control-oriented policy-makers on the grounds that asylum is abused by voluntary migrants as a means of staying in the host country and working. In actual fact such abuse is in many ways the result of the mismatch between voluntary immigration policies and the host-country's economic needs, a situation rendered worse by these further restrictions. Similarly, security-oriented policies treat asylum-seekers as a threat to the maintenance of the welfare state; yet restricting their access to the labour market simultaneously increases their dependency on it, making the threat more real. It is not simply its failure to properly legislate for the social and economic aspects of asylum that strengthens the control-oriented approach: the evidence that a control-centric policy cannot steer migration (the continued presence of illegal immigrants and 'bogus asylum-seekers' on the national territory) is used to legitimate rather than negate its continuance.

The tools usually available to actors in their efforts to effect policy-change have also been neutralised by the current asylum policy-image: the conception of asylum-seekers as a threat to the national citizenry, infers that conflict expansion and the politicisation of asylum issues will actually be detrimental to those promoting a non-security-oriented policy. Although high profile problems of a humanitarian, social (demographic deficit, numerous examples of hostility to asylum-seekers) and economic (the labour market need for certain categories of immigrant) nature have arisen, actors promoting these concerns have been made to seem 'unrealistic' even when appealing to the narrow interests of citizens. Southern member states promoting a less control-oriented policy were shown to be lacking in solidarity with their EC/EU partners, even if they were to bear the brunt of migration flows from the Southern hemisphere.

New Problems and Shifting Policy-Images: the External Dimension

The political opportunities arising for other actors to insert their priorities – or themselves – into policy-making were therefore few. Marginalised actors might, of course, have sought to *expand* the security-oriented image for their own purposes, drawing attention to the security implications for member state citizens arising from neglected social or economic concerns. In this way, a failure to socially and economically integrate refugees might be shown to

present a threat to security and social cohesion.¹⁸ However, presenting problems and solutions in such a way would likely have simply legitimated JHA officials' existing treatment of asylum-seekers as a threat best handled by complete exclusion for the territory.

Moreover, marginalised actors did not merely have to show that important aspects of asylum were sidelined in European policy-making: although asylum policy-making was relatively established at the European level, actors promoting different concerns still had to show that these concerns have a specific *European* dimension. In particular the supranational actors had to shift the policy-image in a number of directions, justifying not only the pursuit of their priorities, but also the supranationalisation of asylum policy in the first place.

It should not be inferred that actors promoting alternative policies enjoyed *no* political opportunities for asserting themselves and their priorities in policy-making though. In the pre-Amsterdam phase of asylum co-operation, one aspect of asylum in particular had begun to create new problems for policy-makers, and thus new political opportunities for both dominant and marginal actors. The promise of the ›external dimension‹ of asylum as a political opportunity for actors currently marginal to asylum policy-making lay in the fact that there are entrenched and accepted policy-images underpinning states' and the Union's external action. Actors accustomed to dealing with the internal dimension may find it difficult to legitimate their action in the external dimension with reference to the arguments and appeals they usually employ, especially as public awareness of European action grows.

JHA officials are not, therefore, the only ones to have turned their attention to the external dimension of asylum. Not only do those actors dealing with external security have an interest in these problems, so too do development and trade policy actors (the relevant national ministries and Commission Directorates General for example). Yet, the Pillar system developed at Maastricht (1992) acted as a block to co-operation between the Union's external and internal policy actors, and in this way facilitated inter-institutional competition without enhancing the effectiveness of the Union's external policies. This inter-institutional competition has proved particularly intractable because previously unimportant differences in the underlying principles held by internal and external policy actors have gained salience. At the risk of generalising, it is possible to differentiate these principles in three broad ways:

- a) There is disagreement about the utility of the traditional interstate framework in efforts to deal with non-state actors (like forced or voluntary mi-

18 See for example: Jef Huysmans, *The European Union and the Securitization of Migration*, in: *Journal of Common Market Studies*, 38. 2000, pp. 751-777.

- grants) outside the EU. External policy actors are accustomed to operating within this framework, and are likely to take into account the full range of relations with another state. They prefer conventional interstate diplomatic, economic and military tools even when dealing with non-state actors. Conversely, internal security actors have considerable experience of dealing directly with non-state actors; they often take a more sceptical attitude to traditional interstate means of dealing with them;
- b) whereas external policy actors have usually taken a pro-active and curative approach to external problems such as poverty, internal policy actors have only had to deal with these issues when their side-effects reach the state. Their policy tools and ways of dealing with problems are highly reactive to external events (border controls, for example, deal with migration flows once they have begun). The opening up of new opportunities for external action has been treated as a means to redeploy these reactive policy tools abroad.
 - c) External policy actors have often justified their activity with reference to universalistic policy-images concerning humanitarianism and ›human security‹. They do so partly in order to extend the range of their activities away from those external affairs of direct relevance to the state. By contrast, internal policy actors are primarily interested in external events when they have a direct effect on the state. Their conception of which elements of the external dimension of internal security to deal with is therefore rather more state-centric in this regard; it is the security of citizens that counts.

The ›external dimension‹ of asylum therefore became a contested area, with competing actors seeking to control the way that it is dealt with, and referring in the process to different arguments, discourses and empirical evidence. Yet in the run-up to Amsterdam, external-policy actors were not, apparently, proactive in their exploitation of these opportunities.

Top-down Reform as a Catalyst for Policy-Change

Given the overwhelming lack of political opportunities available to actors in their attempts to break open pre-Amsterdam policy-making (the emerging external dimension providing the exception to the rule), top-down institutional reform appeared the only way to create policy-change. Yet the above theoretical overview gives rise to the supposition that institutional changes would have to be accompanied by a shift in the ›policy-image‹ of asylum if significant policy-change were to occur. Moreover, the democratisation and formalisation of policy-making would mean that the numbers of individuals needing to be convinced by this policy-image would expand sharply as public awareness of policy-making grew. In simple terms: Newly empowered actors would need to justify and defend not only their participation in policy-

making but also the pursuit of their preferences, if they were to have a significant effect upon policies.

Institutional change can affect a policy-image, without any effort on the part of newly-empowered actors: the image of asylum-seekers as a security threat arises partly from the way that dominant policy-makers process them. Their modes of working and their limited selection of policy tools mean that security-oriented actors process asylum as a security problem. Institutional change introduces *de facto* new modes of processing problems into the policy-making mix. Actors' capacity to actively steer a policy-image also depends in part upon their institutional position. For example, rival actors must refer to dominant actors' arguments in order to justify their own policy-making preferences. A large shift in the institutional balance of power may mean that formerly dominant actors suddenly find themselves defending their arguments to newly empowered actors in order to ensure that they are still taken into account. Moreover, institutional change can alter the way that dominant actors draw up the policy-image. The introduction of new policy-making techniques into Council, with a new emphasis, perhaps, on the statistical analysis of asylum flows or on transparency in the collation of data might mitigate the tendency to generalise security threats on the basis of limited evidence, and weaken the foundations of the current policy-image.

Institutional change at Amsterdam did not occur reactively to a shift in policy-image that highlighted the need for new functional aspects of asylum to be treated by new actors. It is therefore argued that in order to ensure policy-change, the top-down reforms would need to be accompanied by a change of policy-image. This might occur in a top-down manner, whereby the public became convinced of the need for policy-change by efforts from the highest political level. This would most likely require the authors of the institutional changes - the heads of state and government - to link problems with new solutions, and to do so in a public way. Moreover, such efforts would have to complement the policy-prescriptions and institutional changes actually made, if actors promoting alternative policies were to be able to legitimate their preferences. The simple elaboration by the heads of state and government of policy-prescriptions and priorities enunciating a new direction in policy might allow the newly empowered actors leverage in policy-making to press their priorities with reference to the highest political level. Yet this would not shift the policy-image, meaning that politicisation - or the threat of politicisation - would weaken the newly empowered actors. They would also be dependent upon the European Council's continued commitment to these priorities.

Asylum Policy after Amsterdam

The Post-Amsterdam Policy-Making Framework

The policy-making framework drawn up at Amsterdam has empowered new actors to exert influence in, and potentially to reform, asylum policy. Compared with Maastricht, Amsterdam reflected a more ›liberal‹ attitude towards asylum and immigration amongst member state governments as illustrated not just by the (in reality much qualified) Article 62 EC Treaty, which specified that the principle of the free movement of persons would apply to third-country-nationals. By bringing asylum matters under the First Pillar, Article 63 (1) and (2) raised the expectations of those who judge European Commission texts »more generous« than those of certain governments influenced by extreme right political parties (Austria, Denmark, France, Italy). Moreover, although the Commission is ›vertically‹ highly structured, the preponderance of security- and control-oriented actors within the Commission was in no way comparable to the influence that national justice and home affairs ministries have won through policy-making beyond the nation-state. An expectation of ›horizontal‹ co-operation with Commission officials dealing with traditional social and economic priorities did not seem misplaced, especially as the Commission's internal structures for dealing with asylum were still in flux.

National social and economic ministries, as well as the Commission's Directorate General on social affairs gained new access points to migration policy-making thanks to the transfer to the First Pillar. Their formal position remained largely unchanged however, as the Council on Justice and Home Affairs continued to dominate policy-making, and was itself dominated by Justice and Interior Ministry officials. The possible points of ›spillover‹ from the pre-Amsterdam Community Pillar largely involved the rights of migrant workers from the member states. Given the conception of the extension of migrant workers' rights as detrimental to the effectiveness of border controls, this was an unprepossessing basis. For many external policy actors, meanwhile, the retention of the Maastricht Pillar structure meant that their capacity to influence asylum policy-making remained institutionally obstructed. Moreover, the Committee of Permanent Representatives' (COREPER, see Article 207 EC Treaty) co-ordinating role in the new First Pillar policies was not clearly set out in the Treaty, leaving the way open for justice and interior ministries to push for their own co-ordinating structures. Actors dealing with the external policy areas that fell within the scope of the First Pillar faced hurdles similar to those promoting social and economic concerns, as their formal position was scarcely upgraded.

The Amsterdam Treaty introduced the European Parliament (EP) as a consultative body within the new Title covering the »Area of Freedom, Security and Justice«. Whilst until May 2004 the EP was only to be consulted, Article 63 allowed the Council to introduce the co-decision procedure after the end of this transitional period. However, the move towards the application of the co-decision procedure remained subject to a unanimous decision of the Council; the Parliament's future position was to a degree dependent upon national government's approval of its behaviour.

The expression ›Area of Freedom, Security and Justice‹ marked an emotive appeal and an effort to create a fitting policy-image for the EU's increased JHA activities. However, asylum policy's role in this area was unclear. The question of ›who's security, freedom and justice?‹ was not addressed. The Area's construction was given new impetus by the Conclusions of the 1999 Tampere European Council. The Tampere ›milestones‹ affirmed the centrality of democracy and the rule of law in the Union's values, and stating that freedoms are not reserved to citizens of the Union alone. Although access to these freedoms is to be strictly regulated, the controls were to be set at the external borders of the EU rather than within society.

Setting out the aim of creating a common European asylum system, the Tampere Programme elaborates a set of ›first-wave measures‹ to be adopted by May 2004. European asylum measures would thus gain a large degree of formality. In this aim, the EU was to be ›fully committed to the obligations of the Geneva Refugee Convention and other relevant human rights instruments, and able to respond to humanitarian needs on the basis of solidarity.« The strict control of access to the freedoms of the Union was therefore understood as compatible with continued access to asylum.¹⁹

The Programme did not link problems with solutions, nor did it make empirical or emotive arguments on behalf of the priorities it set out. Moreover, the fact that these priorities were not properly defined also weakened their impact. ›Solidarity‹ might refer to relations between the EU member states, but also to relations with third-countries. It might imply that the EU's largest net-receivers of asylum-seekers were deserving of solidarity, or it might equally refer to the EU's largest net-receivers of asylum-seekers relative to their host population. The Programme did not substantially shift the policy-image of asylum either amongst policy-makers or the public.

By articulating policy aims it did provide leverage for previously marginalised actors to promote their priorities though: the emphasis on ›solidarity‹ offered leverage to the Southern member states (and the accession states); the emphasis on the societal integration of legally resident third-country-nationals offered opportunities for social policy actors; ›pro-migrant NGOs‹

19 The ECRE Tampere Dossier, Brussels 2000, p. 81.

might refer to the call for civil society involvement, and the references to international norms and standards; external actors to the premium set on partnership with countries of origin and their development needs. However, the leverage arising from these statements was dependent upon the degree to which the heads of state and government reiterated their commitment to the priorities.

From Tampere to the Hague: First-Wave Measures

Balancing control with social, economic, foreign policy and humanitarian concerns: There is a disjuncture between the Tampere framework and the measures adopted under it. The restrictive and reactive ›secitarian‹²⁰ dynamic was clear: The concept of ›pull-factors‹, for example, rests on the idea that the way migrants are treated within the host-country may encourage the arrival of unwanted migrants. Measures to combat pull-factors within society therefore undermined the Tampere Programme's aim to confine immigration control to the border. Instead of dealing pro-actively with the causes and effects of forced migration flows, the border control logic of repelling flows once they have begun was extended, subsuming traditional economic and social concerns. Compared to the provisions in place outside the EU's south, the resulting first-wave initiatives set relatively low standards for the social rights of asylum-seekers in the member states. This was designed to reduce ›pull factors‹ and simultaneously restricted asylum-seekers' social contact, so as to make eventual removal more straightforward.

Similarly, in the Reception Directive (see below table), German officials were active in introducing restrictions on the freedom of movement of asylum-seekers even within the national territory, reflecting a national asylum system in which the *Länder* play a prime role, and despite resistance from the French and Swedes. Despite the need to deal actively with the social effects of asylum, policy-makers continued to work from the underlying assumption that applicants were either ›bogus‹ or undeserving of asylum and thus would need to be removed, rather than ›genuine‹ or deserving and thus in need of long-term social integration.

20 Sandra Lavenex, *The Europeanisation of Refugee Policies: Normative Challenges and Institutional Legacies*, in: *Journal of Common Market Studies*, 39. 2001, pp. 851–874.

Temporary Protection Directive	Council Directive 2001/55/EC on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx	The directive's adoption in mid-2001 might have affected the nature of subsequent measures: member states may be persuaded to countenance ›day-to-day‹ burden-sharing to ensure that future mass-influxes are dealt with in concert; this instrument assured future solidarity before measures dealing with day-to-day burden-sharing had been drawn up.
Dublin II	Council Regulation 343/2003 laying down the criteria and mechanisms for determining the member state responsible for examining an asylum application	Maintains the principle of the controversial Dublin Convention so that, broadly speaking, the state through which an applicant gains access to the EU is responsible for the asylum claim. Political agreement was reached in December 2002.
Reception Directive	Council Directive 2003/9/EC laying down minimum standards for the reception of asylum seekers	Negotiations ran from May 2001 to January 2003. They were reopened following initial political agreement in April 2002. The final stages were characterised by the UK's efforts to permit the restriction of access to benefits for asylum-seekers who did not make an asylum-application as soon as possible after entering the country.
Qualification Directive	Council Directive 2004/83/EC on minimum standards for the qualification of refugees	Defines those in need of protection and sets out their rights. Its passage was delayed by the concurrent passage of the German Immigration Law. Agreement occurred nine months after the June 2003 date set down by the Seville European Council.
Procedures Directive	Council Directive 2004/83/EC on minimum standards on procedures for granting and withdrawing refugee status	An initial Commission proposal was negotiated during 2001 but ended in deadlock. By April 2004, the Council had agreed a general approach on the renegotiated directive, pending agreement on a legally binding list of ›safe-third-countries‹.

For a core band of states, European-level activities were still marked by an attempt to circumvent or undermine democratic mechanisms and norms. The House of Lords EU Select Committee has cited several areas where the measures risk undercutting international standards.²¹ Early in 2004, UNHCR criticised the proposed Procedures Directive for dipping below international

21 House of Lords, Eighth Report: Minimum Standards of Reception Conditions for Asylum-Seekers, London 2001.

norms.²² It reprised many of these concerns after political agreement was reached.²³

Asylum-seekers' access to the labour market does not appear in the first-wave measures as a means to alleviate some of the welfare, demographic or labour market pressures which led to the elaboration of the Lisbon agenda, but rather as an undesirable point of contact between forced and voluntary migration, whereby voluntary immigrants pose as asylum-seekers in order to gain access to the labour market. The Commission proposed that the Reception Directive grant access to the labour market within six months of an application being made. This was acceptable to Portugal, Sweden and Greece, which offer access to the labour market to avoid overburdening their social welfare systems. Yet for Spain, Ireland, France, Britain and Germany it was unacceptable. The UK pushed for a clause ensuring that asylum-seekers could be obliged to contribute to the costs of their care, so as not to overburden its system. The deadline for access to employment was extended from six to 12 months, and was rendered subject to national conditions.

By contrast, foreign and development policy instruments have been employed in dealing with root-causes of migration. Some critics complain, though, that development aid is targeted not at those areas most in need of it (for fear of making populations there more mobile), but rather at more affluent areas which produce the most illegal immigrants. In this way, even if typical external policy tools were employed, the state-centric conception of how best to deal with the external dimension of migration has won through. Others point out that aid is used as a bargaining chip in the negotiation of agreements with third countries, conditional on potential beneficiaries signing readmission agreements.²⁴ Meanwhile, the British government's 2003 paper 'New Vision for Refugees' suggested that military intervention would be justified in those states from which there was mass and uncontrolled emigration, because of the threat posed to security.²⁵ This reflected a desire to use conventional interstate means to settle an internal security threat posed by external actors. This attempt to further link the internal and external security fields met with little enthusiasm at the European level.

22 UNHCR, Press Release: Lubbers calls for EU asylum laws not to contravene international law, 29.3.2004.

23 UNHCR, Press Release: UNHCR regrets missed opportunity to adopt high EU asylum standards, 30.4.2004.

24 Tony Bunyan/Ben Hayes, Migration, Development and the EU Security Agenda, in: Howard Mollett (ed.), *Europe in the World: Essays on EU Foreign, Security and Development Policies*, London 2003, pp. 71–80.

25 UK Government, *New Vision for Refugees*, 7.3.2003.

The influence of ›rival‹ actors: Within the Amsterdam-Tampere framework, actors other than a core group of interior ministers from France, Germany, Britain and the Netherlands and their officials failed to leave their mark on the first-wave measures. This can be put down in part to the modesty of the institutional reforms at Amsterdam. The formal position of social, economic and foreign ministries in asylum policy-making remained largely unchanged. Indeed COREPER's usual co-ordinating role was somewhat weakened by the establishment of the Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum. ›Rival‹ national ministries (like the Swedish foreign ministry, or the Finnish Labour Ministry) were active, but found themselves acting as a minority in a process dominated by Interior Ministry officials. The leverage that might have been gained from the Tampere priorities fell away as the European Council quickly returned to more familiar terrain, exhorting the Council to tackle illegal immigration. In the rare cases where policy-images existed to legitimate a change in policy – and policy-maker –, the institutional configuration acted as an obstacle. This appeared true of the development of the external dimension of asylum.

Yet even those actors whose institutional position was formally upgraded at Amsterdam had at best a marginal influence. The Prodi Commission advocated a relatively balanced and open Community immigration policy.²⁶ Yet, obliged to address the question with reference to the narrow interests of member state nationals, it struggled to justify the liberalisation of asylum in the same terms as it has voluntary migration. Whereas voluntary immigration can be promoted by appealing to states' economic and demographic self-interest, it might prove irresponsible to defend asylum in the same way: this would reinforce the conceptual link between asylum and voluntary immigration, and encourage the perception that access to asylum can be regulated with regard to states' material self-interest. The Commission therefore failed to correct the disequilibrium in asylum policy that arises from the central position of interior ministers and their officials in policy-making. The British Immigration Law Practitioners' Association has analysed the minutes of JHA meetings, and concludes that the Commission failed to steer its proposals through Council meetings.²⁷

In the European Parliament, the Centre-Left's expansiveness was encouraged by its exasperation at the Parliament's still limited institutional position. Indeed the Council sidelined the EP further in the passage of some of the initial pieces of legislation; on one occasion it reached initial political

26 European Commission, ›Communication on a Community Immigration Policy‹, COM 2000, 757.

27 ILPA, Response to the Commission's Communication: Area of Freedom Security and Justice: Assessment of the Tampere Programme and Future Orientations, London 2004.

agreement before the EP had delivered its opinion. Despite its still marginal position, the Parliament was a prime focus of lobbying on the part of even resource-strapped NGOs. Yet the heady cocktail of abstract demands from certain rights-based NGOs, and its marginal decision-making position, meant that the Parliament occasionally paid too little attention to the practical realities of asylum policy, and failed to ground and legitimise its positions. One telling, if banal, example concerned the question of asylum-seekers' access to education. The European Council for Refugees and Exiles had recommended that »children must be given access to the State education system at the earliest opportunity«. ²⁸ The British Liberal Member of European Parliament Sarah Ludford shortened this to 21 working days in her proposed amendment. ²⁹ Since the initial 65 day period was already felt to be impractical if applicants arrived at the beginning of the summer vacation – »working days« being held to run on during school vacations – the amendment was wholly unrealistic.

Since the JHA Council remained central to policy-making, new priorities had to be justified with reference to arguments made there. Thanks to this institutional imbalance, Members of European Parliament arguments made without specific reference to the Council's perceived priorities were made to seem unrealistic: as the *rapporteur* for the proposed Reception Directive, Hernandez-Mollar (European Peoples Party/EPP), stated in the plenary debate, »I believe that neither the Socialist Group nor the Liberal Group [...] are up to taking responsible, rigorous and serious positions in the face of the phenomenon of immigration and asylum. It will therefore be very difficult for [...] Parliament's views in this area to be taken into account by the Council«. ³⁰ In this regard, the nexus between policy-image and institutional position was clear: an inferior institutional position meant that the rival actors had to refer to dominant actors' arguments in order to justify changes, or else they became so frustrated by their marginal position that they failed to persuasively link their solutions to problems. However, viewed from another perspective, it is the general failure to reframe the asylum policy-image that explains not only the failure of these actors to assert their priorities, but also – to a large degree – the modesty of the institutional changes themselves. The fact that these other priorities were not widely perceived as legitimate either amongst policy-makers or the public meant that they were not adequately pursued.

28 ECRE, Position on the Reception of Asylum Seekers, Brussels 2001.

29 European Parliament, Draft Report of Hernandez Mollar, 2002: Amendments 116–224, PE302.296/AM, p. 26.

30 European Parliament, Minutes of the Sitting of Thursday 25 April 2002.

The Hague Programme: Creating Political Opportunities for Reform?

Setting the Framework for the Second Wave

The 2005–2010 Hague Programme »reflects the ambitions as expressed in the Treaty establishing a Constitution for Europe«.³¹ The Constitutional Treaty and its successor, the Reform Treaty would extend Qualified Majority Voting (QMV) and co-decision to the Title IV measures concerned with the free movement of persons. The new Treaty will remove the anomalous rules restricting the European Court of Justice's jurisdiction over asylum policy, and upgrades the quality of human rights protection in the EU. Irish, British and Danish opt-outs remain unchanged though. The Reform Treaty builds on the Tampere aims by calling for the construction of a common asylum policy. Significantly, it also lays emphasis on solidarity, though whether this refers to solidarity between member states alone, or between the EU and third states is unclear.

The Hague Programme clearly shifts the policy-making framework further from intergovernmentalism and introduces a greater degree of supranational democracy. The final wording adopted to announce these changes suggests that they were not as comprehensive as some member states had wished. An earlier version stated that »full account« had been taken of the EP's more expansive views of institutional change; now simple »account« is taken.³² Nevertheless, the Programme's substance features a widening of the European Parliament's co-decision rights in the EU's migration policy framework. According to the Hague Programme, the Council shall »adopt a decision based on Article 67(2) EC Treaty immediately after formal consultation of the European Parliament and no later than 1 April 2005 to apply the procedure provided for in Article 251 EC Treaty to all Title IV measures to strengthen freedom, subject to the Nice Treaty, except for legal migration«.³³ For legal voluntary immigration, the veto was retained at Germany's behest and the EP will still only be consulted in this area of decision-making. Since the QMV decision was dealt with last of all, Germany was able to threaten to block the whole Programme unless its wishes were respected.

The scope of the European Court's jurisdiction over JHA has not been expanded, and some NGOs suggest that a legal case could be brought against

31 European Council, Presidency Conclusions, Hague European Council, 4/5.11.2004, p. 12.

32 Steve Peers, *The »Hague Programme«: Annotation of Final Version*, London 2004.

33 European Council, Presidency Conclusions, Hague European Council, 4/5.11.2004, p. 13.

the Council for failure to act in this regard.³⁴ By referring to the area of freedom, security and justice here as »relatively new«³⁵, the member states signal their awareness of this incongruity in a Programme which seeks to »strengthen justice«, and excuse it as a temporary phenomenon.

A Co-ordinated and Balanced Policy?

At the heart of the Hague Programme's asylum agenda stands the objective of creating an asylum policy which is co-ordinated with related policy areas. This aim may empower justice, social, economic and foreign ministries to influence asylum policies. However, on the basis of past experience and the fact that these actors' institutional positions are not upgraded, many are uneasy that these »relevant« policy areas will be distorted in order to meet restrictive, security-related goals. The more specific formulation of these cross-sectoral aims in the Programme does not appear to lend itself to a rebalancing of policy.

Central to the rebalancing of asylum policy is the relationship between asylum-seekers', and citizens' rights and interests. Some commentators have identified the subsequent shift in the basis of the Programme's legitimacy from the rule of law and democracy, to the »expectations of citizens« as a worrying one³⁶, and it certainly seems to legitimise policies citing the narrow interests of citizens. According to the Programme, the emerging European asylum system is to be developed in order to increase freedom. This is a worrying indication that, despite the comparatively large degree of integration to be achieved in the area of asylum policy, the policy area is still conceived as a »compensatory measure« for the extension of citizens' freedoms.

Rather than taking the opportunity to lend weight to the humanitarian commitments expressed in the Tampere Programme but not carried through in the first-wave measures, the Hague Programme is far less vocal about such concerns. Indeed, the humanitarian side of asylum did not appear to have been a main priority for the Programme's negotiators. The Programme does mention amongst its objectives the provision of »protection in accordance with the Geneva Convention on Refugees and other international treaties«³⁷, yet this was only inserted after UNHCR noticed its absence in earlier drafts and raised the matter.

34 Steve Peers, *Statewatch Briefing: Vetoes, Opt-outs and EU Immigration and Asylum Law*, London 2004.

35 European Council, *Presidency Conclusions*, Hague European Council, 4./5.11.2004, p. 36.

36 House of Lords, *The Hague Programme: A Five Year Agenda for EU Justice and Home Affairs*, London 2005.

37 European Council, *Presidency Conclusions*, Hague European Council, 4./5.11.2004, p. 12.

The social integration of third-country-nationals meanwhile has an important place in the Hague Programme. The Programme talks of the need for »obstacles to integration [...] to be actively eliminated«³⁸, but it has become clear that the attitudes of third-country-nationals are perceived as the obstacles: equality of opportunity will not be achieved by extending rights to migrants, without making this conditional upon some reciprocal change of attitude on their part. The special needs of asylum-seekers are not mentioned in the Programme. Many asylum-seekers are involuntary migrants, and UNHCR and some NGOs worry that the same demands will be made of them as are made of voluntary immigrants.

The fact that Germany has blocked the extension of co-decision and QMV to legal immigration also bodes ill for the development of a more balanced asylum and immigration policy. The security-oriented agenda rests partly upon the assumption that a significant proportion of asylum-seekers are voluntary migrants. The German move may hinder the establishment of a more rational basis for European economic immigration policies, and will have obvious knock-on effects for attempts to mitigate the security and control-orientation of asylum policy.

Importantly, the imperative of cross-pillar co-ordination – particularly between JHA and foreign policy structures – has been carried forward from the Tampere Programme. However, the emphasis placed on dealing with root-causes of forced migration in the Tampere Programme has shifted in favour of mechanisms to tackle forced migration flows once they have begun.

Proactive External Action or the Extension of Reactive Security-centric Measures?

The question of the joint external processing of applications remains one of the most controversial aspects of the Programme, and states' reactions run the gamut from outright approval to complete opposition. The Programme calls for the Commission to present a study on joint processing outside the Union. Belgium and Sweden demanded the introduction of the phrase »the European Council calls upon all third countries to accede and adhere to the Geneva Convention on Refugees«. ³⁹ Such phrases apparently form part of a strategy to raise the profile of the member states' international obligations and to scupper the project. More specifically, the German conception of external processing foresees the establishment of facilities in Libya – a Geneva non-signatory. The German government deployed its own semantic counter-strategy and a paragraph was inserted calling on states to intensify their co-operation to prevent further loss of life arising from migrants'

38 Ibid., p. 19.

39 Ibid., p. 21.

attempts to cross the Mediterranean.⁴⁰ These are precisely the »human tragedies« which have been cited as justification for Germany's vision of external processing.

It may seem perverse to identify in a project, which has been roundly condemned by many national parliaments, governments and sections of European civil society as undesirable and contrary to international law, an attempt to re-form asylum policy. Nevertheless, external processing signals a desire to reconcile security-centric priorities with other pressures: social and economic integration in the host-state could be improved by the better steering of migration flows. The precepts of foreign and development policy may be met through capacity-building activities. Humanitarian concerns are partly met by the fact that displaced persons would be housed near to their countries of origin making return easier and relieving them of the necessity of undertaking a dangerous journey to the EU. A resettlement-oriented concept of external processing could be brought within the framework of UNHCR's ideas of a »multilateral asylum space« and the member states' legal obligations.

On the other hand, the British NGO Statewatch points out that the security-centric agenda continues to set the frame of reference for EU asylum policies under the new policy-making framework: it argues that it is the emphasis on control and restriction that has closed off access to asylum, forcing »genuine« asylum-seekers to resort to dangerous and illegal means of entry to the EU.⁴¹ Instead of treating this central securitarian bias, new policies are being constructed according to its underlying principles.

The project is more problematic from the perspective of policy reform when it becomes a simple tool of control: there are fears that »asylum camps« may be used to block applicants' access to asylum rather than facilitate it. The suggestion that all applicants arriving in the EU be transmitted to external facilities smacks of the reactive approach which restricts the freedoms of third-country-nationals, and fails to deal with the root-causes of forced migration. In this case the restrictions on asylum-seekers' interests and rights – including their freedom of movement – would be severe. The public resistance towards asylum camps, suggests that its proponents will not succeed in legitimating this kind of project with reference to the language of humanitarianism though.

40 Ibid.

41 Statewatch, *Killing Me Softly? »Improving Access to Durable Solutions«: Double Speak and the Dismantling of Refugee Protection in the EU*, London 2004.

Conclusions

It is hard to avoid the suspicion that the window of opportunity open to the EU for the proper management of asylum and immigration has now closed. Twenty years ago, European integration offered a low-key, technocratic – broadly undemocratic – policy-making framework in which asylum and immigration issues might have been dealt with soberly. In such a framework, the gains available to those appealing to ideas of ethno-nationalism or ›welfare nationalism‹ were relatively few. The EC also presented a novel political structure that might have served as the basis for new forms of societal self-organisation in a region where the presence of large numbers of non-nationals in national societies was an unavoidable reality. Instead, European asylum co-operation was used to pursue policies that effectively appealed to the narrow interests of xenophobic sections of the national electorate, and may even have increased this xenophobia. The means by which the EU has subsequently been legitimated has seen the application of nineteenth-century modes of legitimisation to a novel structure. Input- and output-oriented legitimacy has increasingly referred to national citizens. The context appears unfavourable for today's efforts to reverse the conception of asylum-seekers as a threat to the interests of national citizens.

At first sight, the Hague Programme does not appear to provide the political opportunities for more rounded policies to be drawn up. Although institutional changes will alter the mix of policy tools and priorities involved in policy-making, as well as creating more situations in which security-centric discourse must be justified in relation to other arguments, legal professionals remain excluded from policy-making. Institutional changes in related areas – notably immigration policy – are modest. The policy options prescribed or investigated (joint external processing) open new avenues for security-centric policy-making. The Conclusions are also rather lacking in arguments advocating asylum policy change, in contrast to the sections on legal economic migration. Moreover, the Programme is legitimised with reference to member state citizens and their expectations. The few positive signs include: the emphasis on the sharing of information on countries of origin, since this information is not open to the public in some countries, and the effort to evaluate the first wave measures; the new statistical basis of asylum policy-making, as this may mitigate the tendency to generalise security threats from incomplete data. Nevertheless, there are signs that policy-change is occurring; indeed, in some cases it appears to be the unwillingness of JHA officials to see European integration in this area develop much further that has created political opportunities for change:

- firstly, member state officials felt that harmonisation of the internal elements of asylum had gone far enough and shifted the emphasis to the ex-

ternal dimension. The politicisation of the issue of extraterritorial ›asylum camps‹ actually served to weaken their ›securitarian‹ conception of external activity though, suggesting that the publicly held policy-image of the external dimension favours a more humanitarian and curative approach. The Commission has downgraded the examination of joint external processing to the level of ›negative priority‹ and shifted the Union's priorities to ›regional protection‹ with a voluntary resettlement element. This, in spite of the fact that joint-processing would require a relatively high degree of integration.

- secondly, the reluctance to push on with the harmonisation of the internal elements of asylum encouraged a new emphasis on the consolidation and evaluation of the first-wave measures. Since the Commission lacks the capacity to carry out this evaluation on its own, other actors – like UNHCR – have been handed the task. These actors will of course evaluate the implementation of the first-wave measures according to the standards set out in the adopted texts, but will also examine the effect these measures have had on social, economic and humanitarian aspects of asylum.
- thirdly, and despite the priority accorded to them in the Programme, the JHA Council has been reluctant to see a harmonisation of the standards for the return of illegal immigrants: this would undermine the high degree of operational freedom member states enjoy in this area. The European Parliament has, however, thrown its weight behind the Commission's proposed Return Directive and is driving integration in this area. It remains to be seen whether the JHA Council will seek to politicise the issue, highlighting the threat posed to security by an ›inefficient‹ return policy, and the idea that this is not an area which needs treatment at the European level.

All this suggests that institutional change can accomplish policy-change, even without a shift in the way that policies are framed. The introduction of new actors, priorities and working methods may even influence a policy-image. All the same, if JHA officials feel that their preferences are being damaged by the newly-empowered actors, it still lies within their power to politicise asylum policy and to highlight the damage that supranationalisation, democratisation and the introduction of new priorities can inflict on the ›proper‹ control of asylum flows. The public reaction to ›asylum camps‹ infers that this kind of politicisation is more than possible, despite the limited interest in the European level.

At the same time, since formal integration provides policy-venues that are increasingly unfavourable to low-key operational work, JHA officials are likely to seek out new venues for co-operation. The mushrooming of groups – ›G6‹, ›Salzburg‹, ›Prüm‹ – in which not all member states participate, and from which the Union organs are largely excluded, is indicative of renewed efforts at venue-shopping.

Die Autoren

Christian Bala, Dr. rer. soc., Dipl.-Soz. Wiss., studierte Sozialwissenschaft und Geschichte an der Ruhr-Universität Bochum. Er war Mitbegründer und Redakteur (1993–2001) der ›Sachor: Zeitschrift für Antisemitismusforschung, jüdische Geschichte und Gegenwart‹. 2003–2007 war er Wiss. Mitarbeiter an der Fakultät für Sozialwissenschaft der Ruhr-Universität Bochum, 2006 Lehrbeauftragter an der Bergischen Universität Wuppertal und 2007 Lehrbeauftragter an der Ruhr-Universität Bochum im Fach Politikwissenschaft. Arbeitsschwerpunkte: Vergleichende Politikwissenschaft (insbesondere Deutschland, USA, Israel und die EU), Parteien- und Interessengruppenforschung, Migrationsforschung und Diaspora Studies. Veröffentlichungen u.a.: (Hg. zus. mit Heike Catrin Bala), *Deutsch-jüdisches Verhältnis? Fragen, Betrachtungen, Analysen*, Essen 1997; *Konservatismus, Judaismus, Zionismus: ›Kulturkrieg‹ in der US-Diaspora*, Baden-Baden 2006; *Nation*, in: Uwe Andersen/Wichard Woyke (Hg.), *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden [2007].

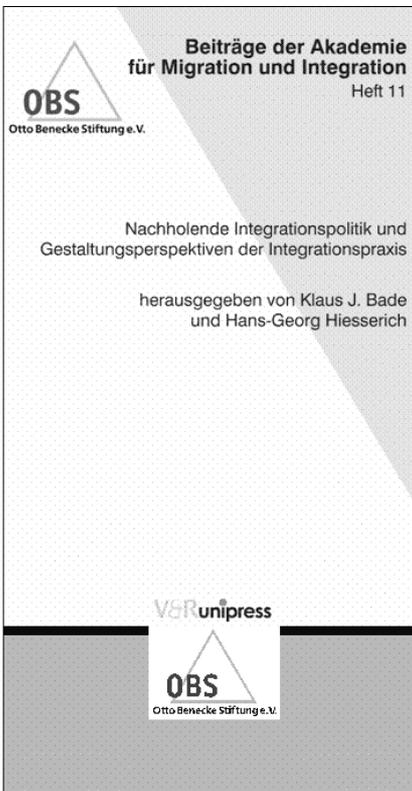
Martin Geiger, Dipl. Geograph, geb. 1975, promoviert am Geographischen Institut der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Seine von der Studienstiftung des deutschen Volkes geförderte Dissertation beschäftigt sich mit der Steuerung von Migration und der Bedeutung, die dabei internationalen Regierungsorganisationen zukommt. Publikationen u.a.: *Les acteurs locaux et l'inclusion sociale des ouvriers agricoles marocains dans la province espagnole d'Almería*, in: *Migrations Société*, 102. 2005, H. 17, S. 215–233; *Managing Migration for an Enlarging Europe. Inter-governmental Organizations and the Governance of Migration Flows*, in: *The Romanian Journal of European Studies*, 2005, H. 4, S. 19–30; *Migration Management in Albania: Mapping and Evaluating Outside Intervention*, in: *Migration Letters*, 2. 2006, Nr. 4, S. 23–37; (zus. mit Belén Agrela und Gunther Dietz), *Multilevel and Public-private Integration Management in Spain. Implications for Migrant Workers in the Agriculture of Almería*, in: *Studi Emigrazione*, 2006, H. 163, S. 677–697; *Эмиграция и Транзитная миграция: Социо- (Гео) политические проблемы для Украины (Emigration and Transit-Migration: A Socio-(Geo) Political Challenge for Ukraine)*, in: *Economic Annals (Kiew)*, 2007, H. 1, S. 52–55 sowie auch in: *International Economy (Moskau)*, 2007, H. 3, S. 63–66.

Andreas Maurer, Dr. rer. soc., geb. 1965, ist Leiter der Forschungsgruppe EU-Integration an der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin. Träger des Medienpreises 2007 des Vereins der ausländischen Presse in Deutschland. Autor und Herausgeber von Büchern und Aufsätzen zur Institutionenbildung und zum Institutionenwandel in der Europäischen Union, zu Rollen und Funktionen des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente im europäischen Politikprozess und zu Fragen der Demokratisierung europäischer Politiken, u.a.: *Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union: Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der Parlamente der Mitgliedstaaten*, Baden-Baden 2002 (ausgezeichnet mit dem Wissenschaftspreis des Deutschen Bundestages 2003/2004); (zus. mit Wolfgang Wessels), *Das Europäische Parlament nach Amsterdam und Nizza: Akteur, Arena oder Alibi?*, Baden-Baden 2003; *Exit und Voice im Verfahren der Verfassungsannahme – Politische Szenarien im Falle eines Scheiterns des Verfassungsvertrages*, in: Waldemar Hummer/Walter Obwexer (Hg.), *Der Vertrag über eine Verfassung für Europa*, Baden-Baden 2007, S. 375–434; (zus. mit Daniela Kietz), *Fragmentierung und Entdemokratisierung der europäischen Justiz- und Innenpolitik? Folgen der Prümer Vertragsavantgarde*, in: Martin W. Möllers/Robert Chr. Van Ooyen (Hg.), *Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2006/2007*, Frankfurt a.M. [2007].

Jochen Oltmer, Dr. phil. habil., geb. 1965, ist Apl. Professor für Neueste Geschichte und Vorstand des Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück. Autor und Herausgeber von Publikationen zur Geschichte von Arbeitsmarkt, Wanderungen und Wanderungspolitik vor allem im 19. und 20. Jahrhundert sowie zur Historischen Regionalforschung der Neuzeit, u.a. 2004–2007: (zus. mit Klaus J. Bade), *Normalfall Migration: Deutschland im 20. und frühen 21. Jahrhundert* (Bundeszentrale für politische Bildung, *Zeitbilder*, Bd. 15), Bonn 2004; (zus. mit Michael Schubert), *Migration und Integration in Europa seit der Frühen Neuzeit. Eine Bibliographie zur Historischen Migrationsforschung*, Osnabrück 2005; *Migration und Politik in der Weimarer Republik*, Göttingen 2005; (Hg.), *Kriegsgefangene im Europa des Ersten Weltkriegs (Krieg in der Geschichte*, Bd. 24), Paderborn 2006; (Hg. zus. mit David Feldman und Leo Lucassen), *Paths of Integration: Migrants in Europe (1880–2004)* (IMISCOE-Research, Bd. 1), Amsterdam 2006; (Hg.), *Historische Integrationssituationen* (IMIS-Beiträge, H. 29), Osnabrück 2006; (Hg. zus. mit Klaus J. Bade, Pieter C. Emmer und Leo Lucassen), *Enzyklopädie Migration in Europa vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, Paderborn/München/Zürich 2007; *Migration im 19. und 20. Jahrhundert* (Enzyklopädie deutscher Geschichte), München [Sommer 2008].

Roderick Parkes, M.Phil., geb. 1980, ist Junior Fellow an der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin. Er promoviert an der Universität Bonn zur Frage der exekutiven Macht in der europäischen Asyl- und Einwanderungspolitik. Autor u.a. folgender aktueller Beiträge zum Thema der europäischen Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres: What Limits for Government Control? Civil Liberties and Anti-terror Measures after the Heathrow Bomb Plot, in: *The Political Quarterly*, 78. 2007, H. 2, S. 272–281; The EU under Siege? The Development of EU Migration Policy from the Treaty of Amsterdam to the European Constitution, in: *Foreign Policy in Dialogue*, 8. 2007, S. 7–15; (zus. mit Daniela Kietz), Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft: Möglichkeiten und Grenzen einer ausgewogenen Inneren Sicherheits- und Migrationpolitik, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, 2007, H. 1, S. 66–83; (zus. mit Marie McGinley), Rights vs. Effectiveness? The Autonomy Thesis in EU Internal Security Cooperation, in: *European Security* [2007].

Tobias Wunschik, Dr. phil., geb. 1967, ist Mitarbeiter der Abteilung Bildung und Forschung (BF) der Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR (BStU). Zahlreiche Publikationen zum Ministerium für Staatssicherheit (MfS), zum politischen Strafvollzug in der DDR sowie zum Linksterrorismus in der Bundesrepublik, u.a.: Magdeburg statt Mosambique, Köthen statt Kap Verden. Die RAF-Aussteiger in der DDR, in: Klaus Biesenbach (Hg.), *Zur Vorstellung des Terrors: Die RAF-Ausstellung*, Bd. 2, Göttingen 2005, S. 236–240; Die zweite Generation der RAF, in: Wolfgang Kraushaar (Hg.), *Die RAF und der linke Terrorismus*, Hamburg 2006, S. 472–488; Die Bewegung 2. Juni, in: ebd., S. 531–561; Die Haftanstalt Bützow-Dreibergen und die Staatssicherheit in den fünfziger und sechziger Jahren, in: *Politische Memoriale e.V. Mecklenburg-Vorpommern* (Hg.), *Beiträge zur Geschichte des Strafvollzugs und der politischen Strafjustiz in Mecklenburg-Vorpommern*, Rostock 2006, S. 135–147; Die Gefängnis-seelsorge in Brandenburg-Görden (1949–89), in: *15. Jahresbericht des Historischen Vereins Brandenburg (Havel)*, Brandenburg an der Havel 2006, S. 11–26; 2005–2007: Die Ermordung des Generalbundesanwalts Siegfried Buback: Deckname ›Magarine‹, in: *Damals*, 2007, Nr. 4, S. 8–10.



Das Stichwort ‚Integration‘ hat in der öffentlichen und politischen Diskussion der letzten Jahre in Deutschland eine beispiellose Karriere gemacht. Es umschließt die Herausbildung der Einwanderungsgesellschaft. Es weist auf versäumte Integrationschancen hin und auf daraus resultierende Aufgaben einer nachholenden Integrationspolitik. Es beleuchtet aber auch Grundfragen einer modernen Integrationspolitik und die verschiedensten Aspekte der praktischen Integrationsarbeit. Das Heft versammelt Beiträge zu diesen Themen auf der Jahrestagung der Akademie für Migration und Integration der Otto Benecke Stiftung e.V. vom Dezember 2006.

Die Herausgeber:

Prof. Dr. Klaus J. Bade,
Historiker, Publizist und Politikberater, Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück.

Dipl. Päd. Hans-Georg Hiesseric,
Referatsleiter für Migrations- und Integrationsprojekte bei der Otto Benecke Stiftung e.V., Bonn.

Stichworte zum Inhalt:

Integration,
Integrationspolitik,
Integrationspraxis
nachholende Integration,
Migration,
Migrationspolitik,
Zuwanderung,
Kommunen

V&R Unipress GmbH, Göttingen
ISBN 10: 3-89971-397-8
ISBN 13: 978-3-89971-397-8
ISSN 1437-1200

Enzyklopädie Migration in Europa

Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart

Herausgegeben von Klaus J. Bade, Pieter C. Emmer, Leo Lucassen und Jochen Oltmer

2007. 1.156 Seiten im Großformat, zahlr.
Abbildungen und Karten, Festeinband, € 78,-
Einführungspreis bis zum 31.12.2007: € 58,-
ISBN 978-3-506-75632-9

Der Titel erscheint in Gemeinschaftsproduktion
mit dem Wilhelm Fink Verlag.

Ein einzigartiges Nachschlagewerk internationalen Ranges!

Migration und Integration prägen die europäische Geschichte seit ihren Anfängen. Heute stehen sie im Mittelpunkt öffentlicher Aufmerksamkeit.

Viele Europäer halten die aktuellen Herausforderungen für eine historische Ausnahmesituation. Wanderungsbewegungen, Integration und interkulturelle Begegnung aber waren seit jeher zentrale Elemente der europäischen Kulturgeschichte. Viele, die sich gegenwärtig über die Integration von Fremden sorgen, wissen nicht, dass sie selber ferne Nachfahren von Zuwanderern sind. Die Vielfalt der Gruppen, die sich innerhalb Europas über die Grenzen staatlicher, kultureller und sozialer Räume bewegten oder von außerhalb nach Europa zuwanderten und dies weiter tun, ist nur wenigen bewusst. Dieser Mangel an historischem Bewusstsein in Sachen Migration und Integration hat Folgen für Politik und Gesellschaft.

Das verfügbare Wissen über Migration und Integration stellt die Enzyklopädie Migration in Europa übersichtlich, klar und kompetent bereit – von der Frühen Neuzeit bis zur Gegenwart.

Die Enzyklopädie ist ein Gemeinschaftswerk internationaler Fachleute. Der erste Teil behandelt alle europäischen Großregionen und Länder in ausführlichen epochenübergreifenden Überblicken. Sie beschreiben die Wanderungsgeschichte der jeweiligen Räume und untersuchen die sozialen, wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Rahmenbedingungen von Integration. Das bietet den Orientierungsrahmen für die folgenden mehr als 220 Artikel zu den vielgestaltigen einzelnen Migrantengruppen in Europa.

Diese beleuchten das Thema detailliert und in ganzer Breite: Es geht zum Beispiel um afrikanische Sklaven in Europa, um philippinische »Mail-Order«-Bräute, Zwangsarbeiter im Zweiten Weltkrieg oder deutsche Deportierte in der UdSSR nach 1945. Andere Beispiele sind Artikel zu albanischen Siedlern in Italien, pakistanischen Einwanderern in Großbritannien, deutschen Siedlern in Russland oder »deutschstämmigen« Aussiedlern. Einträge zu Glaubensflüchtlingen wie Hugenotten oder Salzburger Protestanten finden sich ebenso wie zu italienischen Saisonarbeiterinnen im Reisanbau, irischen Arbeitern in England, Schweizer Söldnern in Europa oder den verschiedensten Gruppen von politischen Flüchtlingen oder Vertriebenen.

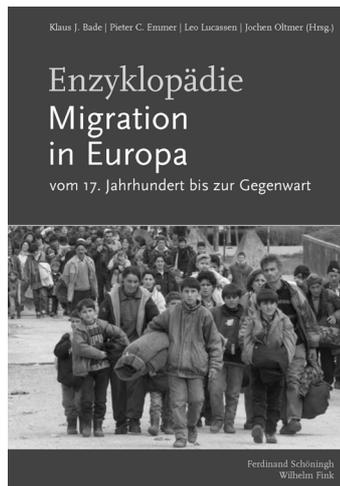
DIE HERAUSGEBER:

Klaus J. Bade, Dr. phil., geb. 1944, ist Professor für Neueste Geschichte und Begründer des Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück.

Pieter C. Emmer, Dr. phil., geb. 1944, ist Professor für die Geschichte der europäischen Expansion im atlantischen Raum an der Universität Leiden.

Leo Lucassen, Dr. phil., geb. 1959, ist Professor für Sozialgeschichte an den Universitäten Leiden und Amsterdam.

Jochen Oltmer, Dr. phil., geb. 1965, ist Apl. Professor für Neueste Geschichte und Vorstand des IMIS der Universität Osnabrück.



Verlag Ferdinand Schöningh GmbH Co. KG – Postfach 2540 – D-33055 Paderborn
Tel. (05251) 127-5 – Telefax (05251) 127-860

**SCHRIFTEN DES INSTITUTS FÜR MIGRATIONSFORSCHUNG
UND INTERKULTURELLE STUDIEN DER UNIVERSITÄT OSNABRÜCK
(IMIS-SCHRIFTEN)**, herausgegeben vom Vorstand des Instituts

- 7 Eberhard Eichenhofer (Hg.), Migration und Illegalität, Osnabrück 1999, 237 S. (ISBN 3-932147-21-9)
- 8 Klaus J. Bade/Jochen Oltmer (Hg.), Aussiedler: deutsche Einwanderer aus Osteuropa, 2. Aufl. Göttingen 2003, 323 S. (ISBN 3-89971-120-3)
- 9 Leonie Herwartz-Emden (Hg.), Einwandererfamilien. Geschlechterverhältnisse, Erziehung und Akkulturation, 2. Aufl. Göttingen 2003, 380 S. (ISBN 3-89971-126-2)
- 10 Peter Marschalck/Karl Heinz Wiedl (Hg.), Migration und Krankheit, 2. Aufl. Göttingen 2005, 347 S. (ISBN 3-89971-212-9)
- 11 Jochen Oltmer (Hg.), Migrationsforschung und Interkulturelle Studien. Zehn Jahre IMIS, Osnabrück 2002, 377 S. (ISBN 3-935326-31-9)
- 12 Jochen Oltmer (Hg.), Migration steuern und verwalten. Deutschland vom späten 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Göttingen 2003, 507 S. (ISBN 3-89971-104-1)
- 14 Anne Walter/Margarete Menz/Sabina De Carlo (Hg.), Grenzen der Gesellschaft? Migration und sozialstruktureller Wandel in der Zuwanderungsregion Europa, Göttingen 2006, 367 S. (ISBN 3-89971-224-2)

STUDIEN ZUR HISTORISCHEN MIGRATIONSFORSCHUNG (SHM)

herausgegeben von Klaus J. Bade und Jochen Oltmer

- 6 Piet Lourens/Jan Lucassen, Arbeitswanderung und berufliche Spezialisierung. Die lippischen Ziegler im 18. und 19. Jahrhundert, Osnabrück 1999, 206 S. (ISBN 3-930595-58-3)
- 7 Georg Fertig, Lokales Leben, atlantische Welt. Die Entscheidung zur Auswanderung vom Rhein nach Nordamerika im 18. Jh., Osnabrück 2000, 466 S. (ISBN 3-932147-17-0)
- 8 Michael Kösters-Kraft, Großbaustelle und Arbeitswanderung. Niederländer beim Bau des Dortmund-Ems-Kanals 1892–1900, Osnabrück 2000, 213 S. (ISBN 3-932147-18-9)
- 9 Henriette von Holleuffer, Zwischen Fremde und Fremde. Displaced Persons in Australien, den USA und Kanada 1946–1952, Osnabrück 2001, 416 S. (ISBN 3-932147-19-7)
- 10 Tobias Brinkmann, Von der Gemeinde zur »Community«. Jüdische Einwanderer in Chicago 1840–1900, Osnabrück 2001, 484 S. (ISBN 3-935326-12-2)
- 11 Markus Walz, Region – Profession – Migration. Italienische Zinngießer in Rheinland-Westfalen 1700–1900, Osnabrück 2002, 530 S. (ISBN 3-935326-04-1)
- 12 Alexander Freund, Aufbrüche nach dem Zusammenbruch. Die deutsche Nordamerika-Auswanderung nach dem Zweiten Weltkrieg, Göttingen 2004, 580 S. (ISBN 3-89971-106-8)
- 13 Klaus J. Bade, Sozialhistorische Migrationsforschung, hg.v. Michael Bommers und Jochen Oltmer, Göttingen 2004, 548 S. (ISBN 3-89971-172-6)
- 14 Cecilie Hollberg, Deutsche in Venedig im späten Mittelalter. Eine Untersuchung von Testamenten aus dem 15. Jahrhundert, Göttingen 2005 (ISBN 3-89971-207-2)
- 15 Walter D. Kamphoefner, Westfalen in der Neuen Welt. Eine Sozialgeschichte der Auswanderung im 19. Jahrhundert, Göttingen 2006, 293 S. (ISBN 3-89971-206-4)
- 17 Andrea Riecken, Migration und Gesundheitspolitik: Flüchtlinge und Vertriebene in Niedersachsen 1945–1953, Göttingen 2006, 325 S. (ISBN 3-89971-220-X)
- 18 Oliver Trevisiol, Die Einbürgerungspraxis im Deutschen Reich 1871–1945, Göttingen 2006, 237 S. (ISBN 3-89771-303-6)