

Autorin: Doreen Müller

Titel: Flucht und Asyl in europäischen Migrationsregimen. Metamorphosen einer umkämpften Kategorie am Beispiel der EU, Deutschlands und Polens.

Quelle: Göttinger Universitätsverlag, Göttingen 2010.

Kurzgliederung:

Inhaltsverzeichnis	5
Danksagung	9
1. Einleitung	11
2. ‚Flucht und Asyl‘ im Kontext von Migration und Migrationspolitik	17
2.1 Zentrale Begriffe: Migration, Migrationspolitik und Migrationsregime	18
2.2 Ansätze zur Erklärung von Migrationspolitik	27
2.3 Kategorienkonstruktion als migrationspolitisches Fundament: das Beispiel Flucht und Asyl	38
2.4 Untersuchungsthesen	63
3. Untersuchungsdesign und Methoden	67
3.1 Die komparative Methode	67
3.2 Fallauswahl	72
3.3 Erhebungsmethoden: Dokumentenanalyse und ExpertInnen-Interviews	76
4. Asylpolitik der EU	83
4.1 Richtlinien, Verordnungen und weitere Maßnahmen	88
4.2 Analyse: Asyl im Migrationsregime auf EU-Ebene	119
4.3 Supranationalisierung: Neue Möglichkeiten der Legitimation, Gestaltung und Umsetzung von Asylpolitiken	132
5. Deutschland	139
5.1 Migrationsprozesse	140
5.2 Migrationspolitik in der BRD	144
5.3 Kategorie Flucht und Asyl: AkteurInnen, Regulierungen und migrantische Strategien	146
5.4 Kennzeichen des deutschen Flüchtlingsschutzregimes	204
5.5 Resümee der Einflussfaktoren	206
6. Polen	217
6.1 Migrationsprozesse: Zusammenspiel von Auswanderung und Rückkehr, Einwanderung und Transitmigration	219
6.2 Keine Migrationspolitik in Polen?	244
6.3 Kategorie Flucht und Asyl: AkteurInnen, Regulierungen und migrantische Strategien	251
7. Flüchtlingsschutz in Deutschland und Polen	299
8. Fazit: Die Metamorphosen der Kategorie Flucht und Asyl	309
Anhang I: InterviewpartnerInnen	319
Anhang II: Tabellen und Diagramme	320
A) Deutschland	320
B) Polen	326
Literatur und Quellen	332

- A) Literatur 332
- B) EU-Dokumente 363

Zusammenfassung:

Das Migrationsgeschehen in der EU hat sich stark verändert. Dies spiegelt sich auch in der Literaturlage zum Thema Migration wider. Sinkende Asylantragszahlen und eine steigende Zahl irregulärer Migrant/innen korrespondieren mit einer Verschiebung der wissenschaftlichen und öffentlichen Debatte: Das Thema Asyl fristet zunehmend ein Schattendasein, während die irreguläre Einwanderung die Debatten bestimmt. Im Völkerrecht vor dem Hintergrund der Geschehnisse während des Nationalsozialismus und aufgrund politischer Interessenlagen im ‚Kalten Krieg‘ erst vor einigen Jahrzehnten verankert, verliert die Kategorie Flucht und Asyl als Einwanderungsmöglichkeit innerhalb der EU inzwischen wieder an Bedeutung. Die Untersuchung zeigt am Beispiel Deutschlands und Polens und anhand der asylpolitischen Entwicklungen auf EU-Ebene, wie sich der Bedeutungswandel des Asylrechts in den vergangenen 20 Jahren vollzogen hat, wie er erklärt werden kann und in welchem Verhältnis er zu den Strategien von Migrant/innen steht.

Dabei bildet die politische Konstruktion von Migrant/innenkategorien als zentrales migrationspolitisches Instrument den analytischen Ausgangspunkt der Studie. In den Gesetzgebungen der Einwanderungsländer werden unterschiedliche Einwandererkategorien konstruiert, die mit spezifischen Anforderungen für eine legale Einreise und die Inanspruchnahme von Rechten verknüpft sind. Mittels dieser Kategorisierungen sollen Migrant/innen mit bestimmten ‚erwünschten‘ Merkmalen ausgewählt und mit einer Zutrittsmöglichkeit zum jeweiligen Territorium ausgestattet, während andere davon ausgeschlossen werden. Die unterschiedlichen Einwandererkategorien korrespondieren mit unterschiedlichen Rechtsstatus und abgestuften Rechten innerhalb des Territoriums – die Kategorisierung geht daher mit einer Hierarchisierung von Rechtslagen einher. Gleichzeitig bringt die Definition und Regulierung ‚legaler‘ Einwanderungsmöglichkeiten die irreguläre Immigration erst hervor. Die Einteilung von Migrant/innen zum Beispiel in ‚Flüchtlinge‘, ‚Arbeitsmigrant/innen‘ oder ‚Illegale‘ basiert also auf politischen Konstruktionen, die sich im Zeitverlauf verändern können. Die Kategorie ‚Asyl‘ stellt dabei insofern eine Besonderheit dar, als sie auf völkerrechtlichen Verpflichtungen basiert, sie kann daher nicht ohne Weiteres den Selektionsbestrebungen nach Erwünschtheitskriterien unterworfen werden. Dennoch wurde in den vergangenen Jahrzehnten durch zahlreiche Maßnahmen auch das Recht, Flüchtlingsschutz in einem EU-Mitgliedstaat zu erhalten, massiv eingeschränkt.

Die Studie zeigt, dass sich zwar an der gängigen Flüchtlingsdefinition, wie sie nach Ende des Zweiten Weltkrieges entwickelt wurde, kaum etwas geändert hat. Jedoch wurden die Bedingungen für die Antragstellung verschärft, indem an zwei zentralen Hebeln angesetzt wurde: dem Zugang zum Asylverfahren und der sozialen und rechtlichen Situation der Asylsuchenden im Verfahren. Der Zugang

zum Verfahren wurde durch Zuständigkeitsregelungen (Dublin-II-Verordnung und sichere Drittstaatenregelung) und verschärfte Visabedingungen erschwert. Staaten wie Deutschland, die über keine EU-Außengrenze verfügen, konnten so die Zahl der Asylanträge deutlich senken, während die Verantwortung für die Durchführung der Asylverfahren den Staaten an den EU-Außengrenzen – wie bspw. Polen – zugewiesen wird. Diese schließen Rückübernahmeabkommen mit den Transit- und Herkunftsstaaten, wie in der Studie für das Beispiel Ukraine aufgezeigt wird. Derartige Regelungen haben daher zu einer Auslagerung des Flüchtlingsschutzes aus der EU und einer Illegalisierung der dennoch stattfindenden Migrationsbewegungen geführt. Die Verschlechterung der sozialen Situation der AsylbewerberInnen als weiterer Hebel des Migrationsmanagements wurde vor allem in den ‚alten‘ Mitgliedstaaten als Abschreckungsmittel betrachtet: So wurde z.B: in der Bundesrepublik aktiv auf die Verschärfung der sozialen Rahmenbedingungen hingewirkt. In den neuen Mitgliedstaaten an den EU-Außengrenzen liegt die sozial prekäre Situation oft in fehlender Infrastruktur und mangelnden Ressourcen begründet, nichtsdestotrotz lässt sich bspw. auch in Polen eine zunehmend ähnliche Tendenz zum aktiven Einsatz von Restriktionsstrategien im sozialen Bereich identifizieren.

Mit den beschriebenen Auslagerungsprozessen ist das Asylregime allerdings keineswegs am Ende – stattdessen ist seine Installierung in den neuen Mitgliedstaaten an den EU-Außengrenzen und den EU-Nachbarstaaten zentraler Ausgangspunkt und Pfeiler der dort entstehenden Migrationsregime. Mit der wachsenden Bedeutung irregulärer Immigration und dem Wandel der neuen Mitgliedstaaten zu Zielländern von Migration vollzieht sich ein grundlegender Wandel der Migrationsregime in Europa.

Die Untersuchung erschließt mithin das Feld der Asylpolitik in dreierlei Hinsicht neu: Zum einen wird die Asylpolitik im Kontext migrationspolitischer Kategorienkonstruktionen analysiert. Auf diese Weise wird die Bedeutung der Kategorisierung und Hierarchisierung von ‚erwünschten‘ und ‚unerwünschten‘ MigrantInnen als zentraler Bestandteil des ‚Migrationsmanagements‘ aufgezeigt. Zum anderen liefern die beiden Länderstudien ein umfängliches Bild der Asylpolitik in Deutschland und Polen. Indem die beiden Fallstudien in die Entwicklungen auf EU-Ebene eingebettet und aufeinander bezogen werden, eröffnet die Studie einen neuen und umfassenden Einblick in die Dynamiken, die den Wandel des europäischen Asylregimes in den letzten zwei Jahrzehnten bestimmt haben.