

Das spanische Grenzregime. Outsourcing und Offshoring¹

*“When white people first came over the sea to Africa,
nobody treated them as illegal immigrants;
why is it that today, when we try to go by sea to Europe,
we are treated as illegal immigrants?”*
(Graffiti im Internierungslager ›Guantanamo‹ in Nouadhibou, Mauretanien).²

Als im Frühjahr 2011 mit den nordafrikanischen Revolutionen nicht nur die dortigen autoritären Regime, sondern auch die Migrationskontrollen auf dem Mittelmeer kurzfristig kollabierten und in Lampedusa und Malta wieder Migrant_innen in Booten ankamen, wurde ein entscheidendes Moment des europäischen Grenzregimes offengelegt, das im alltäglichen Funktionieren mehr oder weniger verborgen bleibt: das *Offshoring und Outsourcing der Migrationskontrolle*. Denn zuvor waren die autoritären Regierungen vor allem Libyens und Tunesiens wichtige Verbündete Italiens und der EU in der Verhinderung der klandestinen Migration. Ungeachtet der massiven Kritik von Menschenrechts-Aktivist_innen, dem UN-Flüchtlingshilfswerk (UNHCR) und dem Europäischen Parlament hatte die italienische Regierung am 30. August 2008 einen völkerrechtlichen Vertrag mit Libyen geschlossen, der Reparationszahlungen in Höhe von 5 Mrd. US Dollar für koloniales Unrecht vorsah - im Austausch gegen u.a. gemeinsame Migrationskontrollen von Italien und Libyen in den Küstengewässern Libyens.³ Seitdem diese Patrouillen in 2009 stattfanden, ging die Zahl der Migrant_innen, die an dieser Stelle das Mittelmeer überquerten, stark zurück.⁴ Die Bewegung der Migration verlagerte ihre Routen vor allem an die Grenze Griechenland/Türkei. Anfang der 1990er Jahre waren die zwei zentralen Zugänge nach Europa an den südlichen Seegrenzen noch die kürzesten gewesen: die Straße von Otranto (Meerenge zwischen Italien und Albanien) und die Straße von Gibraltar (Meerenge zwischen dem spanischen Tarifa und Marokko).⁵ Sie verschoben sich in den folgenden zwei Jahrzehnten von diesen 14-71 km entfernten Gebieten über die Küsten Andalusiens, die spanischen Enklaven in Marokko, Ceuta und Melilla, zu den Kanarischen Inseln, die schließlich vom Sene-

1 Dieser Artikel basiert auf Ergebnissen des DFG-geförderten Forschungsprojekts www.staatsprojekt-europa.eu. Für wichtige gemeinsame Diskussionen danke ich insbesondere Sebastian Wolff, für kritische Kommentare Andreas Fischer-Lescano, Fabian Georgi, Eva Kocher, Anna Krämer, Dana Lüddemann und Maximilian Pichl.

2 Zit. n. Amnesty International, Mauritania: "Nobody wants to have anything to do with us" - Arrests and Collective Expulsions of Migrants Denied Entry into Europe, 1. Juli 2008, S. 3. Guantanamito ist die Bezeichnung der Bewohner_innen.

3 "The Treaty of Friendship, Partnership and Cooperation between the Italian Republic and Great Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya" v. 30.8.2008, inoffizielle Veröffentlichung: www.migreurop.org/article1321.html; ein nicht-öffentlichtes Kooperations-Protokoll v. 29. Dezember 2007 regelt die gemeinsamen Patrouillen und ein Ergänzungsprotokoll zum „Freundschaftsvertrag“, v. 4. Februar 2009 die Rückführungen.

4 Human Rights Watch, Pushed Back, Pushed Around. Italy's Forced Return of Boat Migrants and Asylum Seekers, Libya's Mistreatment of Migrants and Asylum Seekers, 2009, New York. (www.hrw.org/en/reports/2009/09/21/pushed-back-pushed-around-0, letzter Aufruf 1.6.2011).

5 Lutterbeck, Policing Migration in the Mediterranean, Mediterranean Politics, 11, 1/2006, 59-82, S. 61.

gal, Mauretanien, Gambia oder den 800 km entfernt liegenden Kap Verden angessteuert wurden. Erst mit dem umfassenden Ausbau des spanischen Grenzregimes kam es ab 2007 zu einem „Verlagerungseffekt“ hin zum zentralen Mittelmeer via Libyen.⁶

Die italienische Grenzpolitik der vergangenen Jahre war daher keinesfalls ein nationaler Alleingang, sondern eingebunden in europäische Pläne, wie sie auf mehreren Ratstreffen beschlossen wurden. Die Europäische Kommission wurde zudem vom Rat mit der Aushandlung eines *europäischen Abkommens* mit Libyen beauftragt und verhandelte seit 2008 darüber. Ein Vorabkommen vom 9. Juni 2010 sah Zahlungen in Höhe von 50 Millionen Euro an Tripolis im Zeitraum 2011 bis 2013 vor, unter anderem für „gemeinsame Aktionen im Kampf gegen illegale Einwanderung.“⁷ Zudem gibt es umstrittene Aussagen über die Beteiligung oder zumindest Duldung dieser Auffangmaßnahmen durch die europäische Grenzschutzagentur Frontex: So berichtete eine Maltesische Zeitung im Juni 2009 über den ersten Fall einer „Joint Operation“ („Nautilus IV“), bei der Migrant_innen abgefangen und einem libyschen Patrouillenboot übergeben wurden. Human Rights Watch machte diesen Vorgang publik, bei dem auch ein deutscher Heliokopter beteiligt gewesen sein soll.⁸ Sowohl die Bundesregierung als auch Frontex stritten die Beteiligung jedoch ab.⁹

Die Kontrollen im Mittelmeer sind aber nur *ein* Moment des Outsourcings. Das zweite sind Internierungslager in Libyen, die zum Teil von Italien finanziert werden und Migrant_innen ohne Rechtsgrundlage immobilisieren. Eine Studie von „Fortress Europe“ aus dem Jahr 2007 dokumentierte dabei Zustände in diesen öffentlich unzugänglichen Lagern, die gegen sämtliche Menschenrechtsabkommen verstießen,¹⁰ ohne dass dies zu einer Änderung der Politik Italiens oder der EU geführt hätte. Libyen ist das wichtigste Transitland des südlichen Mittelmeers und der zentrale Ausgangspunkt für die illegalisierten Überfahrten nach Europa.¹¹ Doch inzwischen ist der ehemalige Staatschef Muammar al-Gaddafi vom hofierten Kooperationspartner zum Kriegsgegner geworden, und das Grenzregime ist zusammengebrochen. Mehr noch: Mittlerweile lässt die Libysche Regierung die Flucht der Migrant_innen aus den Ländern südlich der Sahara vor dem Bürgerkrieg und den Verfolgungen in Libyen explizit geschehen,¹² bzw. zwingt sie nach Frontex-Berichten sogar zur Ausreise auf völlig überfüllten Booten, um die EU unter Druck zu setzen.¹³ Während der Flucht sind allein zwischen März und Mai 2011 mindestens 1.200 Menschen bei der Überfahrt ums Leben gekommen.¹⁴ Gaddafi folgt damit einer Strategie, die er bereits auf dem „Dritten EU-Afrika-Gipfel“ Ende November 2010 angekündigt hatte, einer der unzähligen EU-Initiativen, um „Partnerschaften“ mit afrikanischen Ländern zur Immigrationsabwehr und wirtschaftlichen Ressourcensicherung zu schließen: Wenn

6 Lutterbeck, Irregular Migration and Immigration Control in the Mediterranean, in: Ureta/Lutterbeck (Hrsg.), *Migration, Development and Diplomacy. Perspectives from the Southern Mediterranean*. Trenton/Asmara, 2011, 129–145, S. 131.

7 die tageszeitung v. 21.2.2011, S. 2. Vgl. auch die Resolution des Europäischen Parlaments gegen diese Verhandlungen: 2010/2268(INI).

8 Malta Today v. 21.6.2009; Human Rights Watch Report (Fn. 4), S. 37.

9 European Voice v. 21.9.2009.

10 Fortress Europe. Escape from Tripoli. Report on the Conditions of Migrants in Transit in Libya, Rome 2007 (<http://www.statewatch.org/news/2007/nov/fortress-europe-libya-report.pdf>, letzter Aufruf 2.6.2011).

11 Lutterbeck (Fn. 7).

12 guardian.co.uk, v. 11.5.2011 (www.guardian.co.uk/world/2011/may/11/libya-accused-of-exploiting-humanitarian-crisis, letzter Aufruf 1.6.2011).

13 Klaus-Josef Rösler, Direktor der Frontex-Abteilung „Einsatzangelegenheiten – Operations Division“, die tageszeitung v. 8.6.2011, S. 3.

14 die tageszeitung v. 4./5. Juni 2011, S. 8.

die EU nicht mehr Geld zahle, hieß es damals, dann werde „Europa schwarz werden.“¹⁵ Diese Propaganda benutzt offensichtlich rassistische, neokoloniale Klischees, denn nach wie vor sind die Zahlen der in Europa ankommenden Migrant_innen - verglichen mit den Wanderungsbewegungen innerhalb Afrikas - marginal; sie fällt aber im krisengeschüttelten Europa mit der Zunahme rechts-populistischer Parteien auf fruchtbaren Boden.

Im Folgenden wird diese Auslagerung von Politiken des EU-Grenzregimes in die Länder des globalen Südens untersucht, und zwar exemplarisch am Grenzregime Spaniens, dessen Ausbau die Voraussetzung für die weitere Entwicklung war. Es bietet sich darüber hinaus auch deswegen an, weil es seit dem „Ansturm“ auf die Kanarischen Inseln in 2006 zum ersten Einsatzort einer Frontex-Seeoperation („Hera“) wurde, und sich zudem die spanische Migrationspolitik seit 2004 unter der neuen sozialdemokratischen PSOE-Regierung wesentlich veränderte. Noch in den 1990er Jahren hatte sie sich durch eine weitgehende Durchlässigkeit der Grenzen ausgezeichnet. Inzwischen ist Spanien zu einem einflussreichen Akteur der europäischen Grenzpolitik geworden. Auch die finanziellen Ressourcen, die es aus Europa für den Grenzschutz erhält, haben sich massiv erhöht: Zwischen 2007 und 2009 erhielt Spanien 27 Prozent aller in der EU für den Grenzschutz verfügbaren Mittel.¹⁶ Im südlichen Spanien und auf den Kanaren kommen inzwischen nur noch wenige Flüchtlingsboote an, die Frontex-Operation ist zur Routine geworden und dabei nur ein Mosaikstein in einem weit umfassenderen Kontrollregime, dessen Kern bilaterale Abkommen mit afrikanischen Ländern darstellen.

1. Bilaterale Abkommen und exterritoriale Lager

Seit Mitte der 1990er Jahre haben internationale Organisationen, an erster Stelle die Internationale Organisation für Migration (IOM), den Begriff des „Migrationsmanagements“ geprägt. Darin kommt eine Verschiebung des Diskurses von der national-konservativen Problematisierung von Migration als Bedrohung für Sicherheit, nationale Identität und Wohlstand hin zu einer neoliberalen Rahmung zum Ausdruck, die „Bekämpfung illegaler Migration“ mit ökonomisch erwünschter Migration verbindet. Abschottung erscheint nun unter ökonomischen Kriterien ineffizient. Stattdessen komme es darauf an, Wachstumspotenziale zu realisieren: Migration ist positiv, sofern sie nützlich ist.¹⁷ Diese utilitaristische Rationalität will nach wie vor die Mobilität von Menschen verhindern, allerdings nun von jenen, die nicht ohne Weiteres verwertbar sind, während etwa sogenannte Hochqualifizierte gezielt angeworben werden.¹⁸

Zentraler Baustein des „managing migration“ sind Kooperationsabkommen mit Drittstaaten, die eine spezifische Verbindung von „Entwicklungsarbeit“ und Grenzschutz organisieren. Spanien kann für diese Strategie als Paradebeispiel gelten: So schloss die neue spanische Regierung seit 2006 Rückführungsabkom-

15 www.swr.de/international/de/-/id=233334/nid=233334/did=7235892/1t5o67/index.html, v. 1.12.2010.

16 López-Sala, El Control de los Flujos Migratorios y la Gestión Política de las Fronteras en España, in: Zapata-Barrero (Hrsg.), Políticas y Gobernabilidad de la Inmigración en España, Barcelona 2009, 31-49, S. 36-43.

17 Georgi, Die Internationale Organisation für Migration (IOM). Eine kritische Analyse, in: Hess/Kasperek (Hrsg.), Grenzregime - Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa, Berlin/Hamburg 2010, S. 145-160, S. 153 f.

18 Vgl. etwa die Blue-Card-Richtlinie der EU (2009/50/EG) oder das Points-Based-System Großbritanniens.

men mit Gambia, Guinea, Guinea Bissau, Mali, Niger und den Kap Verden ab.¹⁹ Es sind „Abkommen der zweiten Generation“, die genau jene Verknüpfung von „Entwicklung“ und Migrationspolitik zum Inhalt haben.²⁰ Anders als die bloßen Rückführungsabkommen der ersten Generation, enthalten sie neben Rückführungsklauseln auch Normen über die Aufnahme von Arbeitskräften, Integration von Ansässigen und ein Kapitel über Migration und Entwicklung. Dazu heißt es in Artikel 7.1 des Abkommens mit Gambia: „In dem Bewusstsein, dass das Phänomen der Migration unter anderen Faktoren mit dem Ausbleiben sozioökonomischer Perspektiven in den Herkunftsländern verbunden ist, unternehmen Spanien und die spanische Gesellschaft Anstrengungen, um zur Entwicklung in der Republik Gambia beizutragen [...].“²¹ Durch diese Entwicklungshilfe werden jedoch im Wesentlichen die Einführung nationaler Migrationspolitiken und -institutionen oder Informationskampagnen über Migrations- und Anwerbungspläne finanziert. Ausgangspunkt für die neuen Abkommen war der „Plan África“,²² eine Art Aktionsprogramm für die neue „kooperative“ Migrationspolitik, und darüber hinaus - und das macht die geostrategische Bedeutung deutlich - enthält er Regelungen für die Absicherung des Zugangs zu energetischen Ressourcen und Erleichterungen von Investitionen für europäisches Kapital. Er stellt durch die Kombination der Elemente Rückführung-Anwerbung-Entwicklung die spanische Wende zum Migrationsmanagement dar, „ein Vor und ein Danach der Reorientierung der spanischen Migrationspolitik mit dem subsaharischen Afrika.“²³ Bereits an der Tatsache, dass ein steigender Anteil der offiziellen Entwicklungshilfe „unter dem Deckmantel der Entwicklung“²⁴ für Migrationskontrolle ausgegeben wird, lassen sich die Konturen der oben benannten neoliberalen Rationalität wiedererkennen: Entwicklung und Kooperation werden eingebunden in die Privilegierung europäischer Interessen an Grenzkontrollen.²⁵

Mit den drei west- und nordafrikanischen Küstenstaaten, die wesentlicher Ausgangspunkt für die *cayucos* und *pateras* (kleine bis mittlere Boote) Richtung Spanien waren - Mauretanien, Marokko und Senegal -, bestehen bisher nur Rück-

- 19 Informationen über diese bilateralen Abkommen sind nur schwer zugänglich, die folgende Aufzählung ist das Ergebnis einer aufwändigen Recherche: Aplicación provisional del Acuerdo Marco de cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Gambia, hecho ad referendum en Banjul el 9 de octubre de 2006 (B.O.E. no. 310 de 28/12/2006); Aplicación provisional del Acuerdo de Cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Guinea, hecho ad referéndum en Conakry el 9 de octubre de 2006 (B.O.E. no 26, de 30/01/2007 y Corrección de Erratas, B.O.E. no 80, de 3.4.2007); Acuerdo de marco de Cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Mali, hecho en Madrid el 23 de enero de 2007, BOE núm. 135/2008, de 4 de Junio de 2008; Acuerdo Marco de cooperacion en materia de inmigracion entre el Reino de España y la Republica de Cabo Verde, hecho ad referendum en Madrid el 20 de marzo de 2007 (B.O.E. no. 39, de 14/02/2008); Aplicación provisional del Acuerdo de Cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Guinea Bissau, hecho ad referendum en Bissau el 27 de enero de 2008 y Canje de Notas de fechas 11 de julio y 29 de septiembre de 2008, efectuando rectificaciones (B.O.E. no. 134 de 3.6.2009); (B.O.E. no. 160 de 3.7.2008).
- 20 Pinyol, La Gestión de la Acción Exterior: ¿una Nueva Diplomacia Migratoria?, in: Zapata-Barrero (Fn. 16), S. 267-288, S. 279.
- 21 Übers. S.B.
- 22 Der aktuelle Plan (2009-2012) unter: <http://www.casafrica.es/casafrica/Inicio/PlanAfrica2009-2012.pdf>.
- 23 Asín Cabrera, Los Acuerdos Bilaterales Suscritos por España en Materia Migratoria con Países del Continente Africano: Especial Consideraración de la Readmisión de Inmigrantes en Situaciòn Irregular, in: Revista de Derecho Constitucional Europeo: 2008, 10, 165-188, S. 171, übers. S.B.
- 24 Adepoju/van Noorloos/Zoomers, Europe's Migration Agreements with Migrant-Sending Countries in the Global South: A Critical Review, International Migration, 48, 3/2010, 42-75, S. 63.
- 25 Aubarell/Zapata-Barrero/Aragall, New Directions of National Immigration Policies: The Development of the External Dimension and its Relationship with the Euro-Mediterranean Process. EuroMesco Paper 79, 2009, S. 11.

führungsabkommen der ersten Generation²⁶ sowie zugleich informelle Abkommen über gemeinsame Patrouillenfahrten und Einsatzzentralen zur Koordination dieser Maßnahmen auf dem afrikanischen Kontinent, die auch für die Herausoperation von Frontex genutzt werden.²⁷

Betrachtet man zunächst die Rückführungsabkommen (erster und zweiter Generation), so fällt auf, dass diese bilateralen Abkommen in Konkurrenz zu dem Versuch der EU-Kommission stehen, europäische Rückführungsabkommen zu schließen, um diese Politik in ihren Kompetenzbereich zu integrieren. Unter den bisher 12 abgeschlossenen Abkommen befindet sich jedoch kein einziges mit einem afrikanischen Staat. Während Spanien materielle Zugeständnisse macht, sind diese in der EU hoch umstritten, ebenso wie Visaerleichterungen oder Angebote zur temporären Arbeitsmigration. Ohne solche Angebote sehen die postkolonialen Länder allerdings keine ausreichenden Gründe zur Kooperation. Insbesondere verweigerte Marokko sich einer Klausel, wonach die Regierung auch Angehörige anderer Nationalitäten „zurücknehmen“ solle. Die Kommission kommt zu der Erkenntnis, dass laufende Verhandlungen ohne diese Klauseln schon längst hätten abgeschlossen werden können. „Es ist jedoch klar, dass ein EU-Rückübernahmeabkommen mit einem wichtigen Transitland für irreguläre Zuwanderer in die EU ohne eine Drittstaatsangehörigen-Klausel für die EU von geringem Interesse ist.“²⁸ Der deutsche Bundesrat besteht ebenfalls darauf, dass eine solche Klausel auch „künftig unverzichtbar“ sei.²⁹ Während demnach der europäische Versuch in Bezug auf Afrika gescheitert ist, hat Spanien in den letzten Jahren ein dichtes Netz von Abkommen mit den relevanten Transit- und Herkunfts ländern geschlossen - unter anderem eines mit Marokko, welches in Art. 1 eine Drittstaatenklausel vorsieht - und erfüllt darüber seine Rolle im Europäischen Grenzregime. Die völkerrechtliche Grundlage für die Pflicht, die Rückführung von Migrant_innen zu erlauben, wird im Völkerrechtsrecht verortet: Aus Art. 13 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 wird aus dem Recht, in sein Land zurückzukehren, im Umkehrschluss hergeleitet, dass daraus auch die Verpflichtung eines Staates folgt, dies zu gestatten. Diese herrschende Meinung bleibt insofern obskur, als die staatliche Verpflichtung zur Rücknahme aus dem individuellen Recht der einzelnen Migrantin hergeleitet wird, obwohl diese zwangswise und gerade nicht freiwillig zurückkehrt. Die Rückführungsabkommen jedenfalls begründen diese Verpflichtung gerade nicht, sondern ermöglichen vielmehr nur den Umsetzungsprozess,³⁰ insbesondere dadurch, dass sie Gegenleistungen vereinbaren.

Die EU-Kompetenz zum Abschluss von Rücknahmeabkommen wiederum ist seit dem Vertrag von Lissabon in Art. 79 (3) i.V.m. Art. 218 (6a) AEUV geregelt. Durch diese Rechtsgrundlage hat das Europäische Parlament ein wirkliches

26 Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos relativo a la circulación de personas, el tránsito y la readmisión de extranjeros entrados ilegalmente (B.O.E. no 100 de 25/04/1992 y Corección de Erratas, B.O.E. no. 130, de 30/05/1992; El Protocolo entre el Gobierno de España y el Gobierno de la República Argelina Democrática y Popular sobre circulación de personas, hecho en Argel el 31 de julio de 2002 (B.O.E. no 37 de 12/2/2004); El Acuerdo entre el Reino de España y la República Islámica de Mauritania en materia de inmigración, hecho en Madrid el 1 de julio de 2003 (B.O.E. no 185 de 4.8.2003).

27 Gammeltoft-Hansen, Access to Asylum. International Refugee Law and the Globalisation of Migration Control. Cambridge 2011, S. 138, Fn. 142.

28 Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat v. 23.2.2011: Evaluierung der EU-Rückübernahmeabkommen, KOM(2011) 76 endg., S. 10.

29 Bundesrat, 882. Sitzung v. 15.4.2011, Drucksache 112/11 (Beschluss) und Empfehlungen v. 4.4.2011, Drucksache 112/1/11.

30 Roig/Huddleston, EC Readmission Agreements: A Re-Evaluation of the Political Impasse, European Journal of Migration and Law, 9, 3/2007, 363-87, S. 364.

Vetorecht erhalten, welches die konkreten Verhandlungsprozesse zukünftig stoppen kann.

Da die Abkommen als rein technische Instrumente der Kooperation zwischen den Behörden angesehen werden, enthalten sie keine oder nur spärliche Erklärungen zu den internationalen Menschenrechtsverpflichtungen.³¹ Denn sie gelten nur für Personen, die sich illegal im Hoheitsgebiet der Vertragsparteien aufhalten. Und ob dies der Fall ist, wird nicht durch das Abkommen, sondern eine vorangegangene Rückführungsentscheidung (gemäß der Rückführungsrichtlinie)³² entschieden. Diese ist es, die mit geltendem nationalem, europäischem und internationalem Recht übereinstimmen muss, also Verfahrensgarantien und Menschenrechte sowie die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) berücksichtigen muss.³³

Anders sieht es bei den informellen Abkommen über gemeinsame Patrouillenfahrten aus, die, ähnlich wie die Kooperation zwischen Italien und Libyen, bereits in den afrikanischen Küstengewässern die Migrant_innen zurückweisen, ohne ihre Rechte, insbesondere ihren Anspruch auf Asyl und das Verbot der Zurückweisung (non-refoulement) zu prüfen.³⁴ Abgesehen von den Patrouillen, die in ein dichtes Netz, bestehend aus dem technischen Überwachungssystem SIVE (*Sistema Integrado de Vigilancia Exterior*) sowie unzähligen polizeilichen und militärischen, europäischen und spanischen Operationen unter der Koordinationshoheit der Guardia Civil, eingewoben sind, gibt es darüber hinaus diverse von Spanien finanzierte Einrichtungen und Koordinationszentren auf afrikanischem Territorium. Außerdem verpflichteten sich die afrikanischen Vertragspartner zur Einführung von „Ausländergesetzen“ und Grenzkontrollen, die dem bisherigen Freizügigkeitsrecht innerhalb der ECOWAS-Staaten (Economic Community Of West African States) zuwiderlaufen. Darüber hinaus existiert das im April 2006 von Spanien errichtete, berüchtigte Internierungslager im mauretanischen Nouadhibou. Dieses Lager zeichnet sich, wie die Libyschen, durch das völlige Fehlen eines rechtlichen Charakters aus.³⁵ Die rechtlich illegalen Handlungen reichen von der Bestrafung einer Person ohne Vergehen (denn illegale Ausreise ist keine Straftat in Mauretanien), ein Verstoß u.a. gegen Artikel 6 der Afrikanischen Charta der Menschen- und Bürgerrechte, bis hin zur Nichtbeachtung des refoulement-Verbots nach Art. 33 Abs. 1 GFK. Zudem wird eine immer größere Zahl von lediglich mutmaßlichen Migrant_innen inhaftiert.³⁶ Die Inhaftierten erlangen keine Informationen über ihre Lage und haben keine Rechtsschutzmöglichkeiten, was einmal mehr das Recht, nicht willkürlich und ohne rechtlichen Rahmen verhaftet zu werden, verletzt (Art. 9 des Pakts über bürgerliche und politische Rechte). Darüber hinaus stellen die Bedingungen der Inhaftierung (keine medizinische Versorgung, Unterbringung in kleinen Zellen ohne Ventilation und Tageslicht, Gewalt) inhumane oder degradierende Behandlungen dar und verstößen gegen Art. 1, 2, 11, 12 und 13, 16 Abs. 1 der UN Anti-Folter-Konvention.

31 Zur Kritik vgl. die Resolution 1741(2010) des Europarats v. 22.6.2010.

32 Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (2008/115/EG).

33 Europäische Kommission (Fn. 28), S. 12; vgl. auch Coleman, European Readmission Policy. Third Country Interests and Refugee Rights, Leiden 2009, S. 305.

34 Vgl. zur Durchsetzung des Rückweisungsverbots im Mittelmeer Fischer-Lescano/Löhr/Tohidipur, Border Controls at Sea: Requirements under International Human Rights and Refugee Law, in: International Journal of Refugee Law 21, 2/2009: 256–296.

35 Amnesty International (Fn. 2), S. 24.

36 Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (APDHA), Derechos Humanos en la Frontera SUR 2010-2011, Sevilla 2011, S. 41.

Können Rückführungsabkommen noch völkerrechtlich gerechtfertigt werden, unterlaufen sowohl die Zurückweisungen im Mittelmeer als auch die extritorialen Lager menschen- und flüchtlingsrechtliche Schutzstandards. Alle drei Kooperationsformen sind jedenfalls, nach einhelliger Beurteilung spanischer Akteur_innen, der Grund für den Rückgang ankommender Boote in Spanien.³⁷ Auch die Tätigkeiten von Frontex sind in diesem Zusammenhang zu sehen: Frontex ist noch lange keine genuin europäische Grenzpolizei, die „erfolgreich die Außengrenzen der EU abdichtet.“³⁸ Die „Hera“-Operationen vor den Kanaren sind zum einen nur ein kleiner Teil der Seeoperationen rund um Spanien und werden zudem maßgeblich von der spanischen Guardia Civil betrieben - aber aus dem Frontexhaushalt finanziert³⁹ –, zum anderen basieren sie selbst auf den Kooperationen Spaniens mit den nordafrikanischen Ländern, da Frontex hierfür kein Mandat besitzt.⁴⁰ Das, was also „wirklich den Rückgang der illegalen Ankünfte auf dem alten Kontinent erklärt, ist die Politik der *Externalisierung* (...).“⁴¹

2. Dimensionen globaler Ungleichheit

Während es in der EU-Migrationsforschung üblich geworden ist, von „Externalisierung“ zu sprechen,⁴² halte ich die Begriffe des „Outsourcings“ und „Offshorings“ für präzisere Bezeichnungen, da sie sich als konkrete raum-zeitliche Strategien ausweisen lassen, nämlich als Elemente des neoliberalen Projekts des Migrationsmanagements seit Ende der 1990er Jahre. Gammeltoft-Hansen verwendet sie in diesem Sinne als Techniken der neoliberalen Globalisierung.⁴³ Sie entstammen dem ökonomischen Diskurs und beschreiben ursprünglich Strategien transnationaler Unternehmen in Form von Auslandsverlagerung (Offshoring) sowie der Auslagerung von Unternehmensaufgaben an Drittunternehmen (Outsourcing). Es handelt sich also um strategische Praxen der sozialräumlichen (skalaren) Neuausrichtung mit dem Ziel, bestehende Kräftekonstellationen zu umgehen und Profitmargen zu erweitern. Übertragen auf die Grenzpolitiken bedeutet also Offshoring die Verlagerung der spanischen Grenzkontrolle in die Küstengewässer Nord- und Westafrikas, Outsourcing wiederum steht für die Übertragung dieser Politiken an die afrikanischen Regierungen.

Diese Auslagerungen auf den afrikanischen Kontinent, die Einbeziehung afrikanischer Regime, egal welcher Verfassung, in das europäische Migrationsmanagement, basieren, wie die Unternehmensstrategien auch, auf der globalen Dimension sozialer Ungleichheit, die nicht zuletzt eine Konsequenz des Kolonialismus ist.⁴⁴ Die gegenwärtige globale Vernetzung ist, folgt man der postkolonialen Theorie, konstitutiv „in die Geschichte des Kolonialismus eingebettet“,⁴⁵ denn die globale Arbeitsteilung seit dem Ende des Kolonialismus perpetuierte die bestehenden Machtverhältnisse. „Auch fast fünfzig Jahre nach dem Ende des Kolonialismus befinden sich viele Staaten Subsahara-Afrikas in der Rolle des Roh-

³⁷ Dies wurde uns bei unserer Forschungsreise nach Madrid und Granada im Februar 2011 auch von allen Interviewpartner_innen aus Politik, NGOs und der Presse bestätigt.

³⁸ die tageszeitung v. 8.8.2011, S. 3.

³⁹ Weswegen einer der Interviewpartner_innen (vgl. Fn. 37) auch argumentierte, Frontex sei vor allem „eine Bank“.

⁴⁰ Rösler (Fn. 13).

⁴¹ APDHA (Fn. 36), S. 8, Übers. S.B., Herv. i.O.

⁴² Aubarell/Zapata-Barrero/Aragall (Fn. 25).

⁴³ Gammeltoft-Hansen (Fn. 27), S. 2.

⁴⁴ Castro Varela/Dhawan, Mission Impossible: Postkoloniale Theorie im deutschsprachigen Raum?, in: Reuter/Villa (Hrsg.), Postkoloniale Soziologien, Bielefeld 2009, 239–260, S. 317.

⁴⁵ Franzki/Kwesi Aikins, Postkoloniale Studien und kritische Sozialwissenschaft, in: Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, 40, Nr. 1/2010, 9–28, S. 25.

stoffexporteurs.“⁴⁶ Europäische, US-amerikanische und chinesische Freihandelsabkommen und liberalisierte Handelsregime bilateraler Art oder vermittelt über die WTO führen, gemeinsam mit den Strukturanpassungsprogrammen des IWF, zu einer asymmetrischen Weltmarktintegration. So überschwemmt etwa die EU den Kontinent mit ihren stark subventionierten Agrarprodukten und verdrängt lokale Erzeugnisse. „Vor den Küsten zerstört die Überfischung der Ozeane durch industrielle Fischfangflotten der EU die Existenzgrundlage familiärer Fischereibetriebe“.⁴⁷ Der Senegal z.B. beschäftigte einst 600.000 Menschen in der Fischerei. Die Überfischung durch europäische und chinesische Schleppnetzfischer hat dies jäh beendet. So verkauften die arbeitslosen Fischer ihre Boote an Schlepper oder begannen selbst die Migration nach Europa per Boot zu organisieren.⁴⁸ Der Klimawandel verschlechtert darüber hinaus die Lebensbedingungen im globalen Süden weiter, etwa in Gestalt zunehmender Dürreperioden wie aktuell in Somalia, deren Ursachen u.a. in dem ungehemmten CO₂-Austoß in Europa zu suchen ist.⁴⁹ Spivak schlussfolgert daher, dass die Geschichte der Entwicklungsländer nach der Industriellen Revolution auf die Formel „Kolonialismus, Imperialismus, Neokolonialismus, Transnationalität“⁵⁰ gebracht werden könne. Die im „Plan África“ konzipierte Verknüpfung von Entwicklungspolitik und Migrationskontrolle, die in den Abkommen der zweiten Generation umgesetzt wird, verschweigt diese konstitutive Rolle der Transnationalisierung für das „Ausbleiben der sozioökonomischen Perspektiven“ und damit die Asymmetrie der Nord-Süd-Beziehung, sondern verortet die Ursachen der ‚Migrationskrise‘ in den südlichen Ländern selbst. Darüber kann dann die Entwicklungspolitik als solidarische Maßnahme erscheinen, obwohl sie schlicht ein ökonomisches Zugeständnis an die afrikanischen Regierungen ist für die Übernahme von Grenzkontrollfunktionen.

Die Hierarchie zwischen dem globalen Norden und Süden ist die Grundlage für die Strategien des Outsourcings und Offshorings. Grenzregime in ihrer multiskalaren Verästelung, wie das spanische, sind dabei die Stützen, die diese Ungleichheit aufrechterhalten: „Deshalb ist das, was als ‚Migrationskrise‘ wahrgenommen wird, in Wahrheit eine Krise der Nord-Süd-Beziehungen, die durch [...] krasse Ungleichheit verursacht ist.“⁵¹

Vor dieser Matrix bleibt die Reisefreiheit ein Privileg der Europäer_innen sowie einer kosmopolitischen Elite, während die afrikanischen Migrant_innen zu illegalisierten Subjekten oder bestenfalls Asylsuchenden bzw. Arbeitsmigrant_innen kodiert werden, sobald sie ebenfalls von dieser Freiheit Gebrauch machen. Balibar spricht daher provokativ von einem „globalen Apartheitsregime“, d.h., der Entstehung einer in ihren Rechten und daher auch in ihrer Würde erniedrigten Bevölkerung, die dauerhaft ‚auf der Grenze‘ leben muss.⁵² Das ändert allerdings nichts daran, dass die Migration sich nicht aufhalten lässt, das hat selbst

46 Müller, Alles sonnig im Süden? Warum die Finanzkrise vor Subsahara-Afrika nicht Halt macht, in: Kessler (Hrsg.) Die Internationale Politische Ökonomie der Weltfinanzkrise, Wiesbaden 2011, 117–136, S. 127.

47 Giegold, Die aggressive Festung. Der Umgang mit den Flüchtlingen im Mittelmeer zeigt: Die moralischen Grenzen der EU sind schnell erreicht, in: der Freitag v. 25.2.2011.

48 The Irish Times v. 19.8.2008.

49 Giegold (Fn. 47).

50 Spivak, Alte und neue Diasporas: Frauen in einer transnationalen Welt, in: Femina Politica H. 2/2009, 19–30, S. 21.

51 Castles, Warum Migrationspolitiken scheitern, in: Peripherie. Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt, 25, H. 97, 98/2005, 10–34, S. 16.

52 Balibar, Sind wir Bürger Europas? Politische Integration, soziale Ausgrenzung und die Zukunft des Nationalen. Hamburg 2003, S. 175.

Frontex zur Kenntnis nehmen müssen.⁵³ Sie besitzt ein Moment der Selbständigkeit gegenüber politischen Maßnahmen, die sie zu kontrollieren beabsichtigen. Es sind ihre Praxen der Grenzüberschreitung, die sich immer neue Wege bahnen, welche Europa in dem Versuch, dies zu kontrollieren, „dazu zwingen, ihre Apparatur bis in die Sahel-Zone auszudehnen.“⁵⁴ Und man kann durchaus die These aufstellen, dass, während die Kämpfe um die Befreiung aus der Sklaverei das 18. und 19. Jahrhundert prägten und die Kämpfe gegen Diskriminierung aufgrund von race, Geschlecht, Sexualität oder Klasse das 19. und 20. Jahrhundert, die Kämpfe gegen die Migrationskontrolle und die Diskriminierung aufgrund von Staatsbürgerschaft das 21. Jahrhundert kennzeichnen könnten.⁵⁵ Dabei ist die Institution der Grenze, gerade weil sie unsere Lebensweise absichert, derart hegemonial im globalen Norden, dass *von hier aus* Widerstände - abgesehen von der no-border-Bewegung - bestenfalls im Bereich rechtsstaatlicher Einhegungsversuche⁵⁶ zu erwarten sind. Das spanische Grenzregime ist intakt, weil die Auslagerungsstrategien, anders als in Italien, funktionieren. Denn die Lage insbesondere in Algerien und Marokko ist, wie dies der stellvertretende Exekutivdirektor von Frontex, Gil Arias, ausdrückt, stabil.⁵⁷ Aber wenn wir eines in den letzten Monaten gelernt haben, dann, dass sich das ändern kann, noch während sich dieser Artikel im Druck befindet.

⁵³ Rösler (Fn. 13): „Bei bestimmten Hauptrouten kann ich etwas tun, damit diese Routen nicht missbraucht werden, aber ich kann damit Migration nicht aufhalten“.

⁵⁴ Karakayali/Tsianos, Movements that Matter. Eine Einleitung, in: Transit Migration Forschungsgruppe (Hrsg.), Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas, Bielefeld 2006, 7-22, S. 12.

⁵⁵ Georgi/Schatral, Towards a Critical Theory of Migration Control. The Case of the International Organization of Migration (IOM), in: Geiger/Pecoud; IMIS-Schriften, Osnabrück, i.E.

⁵⁶ Vgl. dazu die Rechtssache Sabir Jamaa Hirschi et autres contre l'Italie vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, Ersuchen n° 27765/09, v. 26.5.2009.

⁵⁷ Interview auf euractive.es v. 25.5.2011.