

TRANSIT MIGRATION Forschungsgruppe

**TURBULENTE RÄNDER – NEUE PERSPEKTIVEN AUF
MIGRATION AN DEN GRENZEN EUROPAS**

**NEW GOVERNANCE ODER
DIE IMPERIALE KUNST DES REGIERENS.
ASYLDISKURS UND MENSCHENRECHTSDISPOSITIV IM
NEUEN EU-MIGRATIONS-MANAGEMENT**

Sabine Hess/Serhat Karakayali

Luis ist einer von vielen Transitmigranten, die seit Jahren an den Grenzen Europas ausharren, warten, ihr Glück suchen und bisweilen finden, auf dem Weg nach Europa. Ein Weg, den manche auch verlassen, um die Zonen des Transits selbst zu besiedeln, wie viele MigrantInnen aus dem Kaukasus und Afrika, die in der Türkei oder Griechenland ihr Auskommen suchen. Ist Luis repräsentativ und wenn ja, wie viele sind sie? Die Fragen nach Repräsentation und exakten Zahlen werden immer zuerst gestellt. Aus verschiedenen Gründen sind es jedoch nicht unsere Fragen. Es erscheint problematisch, klandestine Migrationen, die sich ihrer Natur nach jeder Zählung entziehen, messen zu wollen. Quantitative Forschungsmethoden sind Teil von Macht-Wissen-Komplexen, d.h. sie entstehen unter gesellschaftlichen Verhältnissen, in denen Raum und Bevölkerung auf spezifische Weise erfasst und geordnet werden. Die Erfindung der Statistik zur Messung von Bevölkerungsbewegungen etwa diente historisch der Inventarisierung der Migrationen unter der Perspektive ihrer Kontrolle im Kontext der Produktion, Regulierung und Stabilisierung von nationalen Kollektiven (vgl. Kleinschmidt 2002). Die Statistik ist nicht nur etymologisch Staatswissen: Das Wissen über Bevölkerungen, ihre Fluktuationen und Bewegungen, ist mit dem Aufkommen der Biomacht, die das Leben der Menschen in produktiver, reichumsproduzierender Weise neu gliedern und organisieren will, von entscheidender Bedeutung. Anfang des 19. Jahrhunderts finden in Frankreich und England erste Volkszählungen zur Erhebung der Bevölkerungsfuktuationen durch Wanderarbeiter statt. Es werden Geburtsort und Wohnort erfasst, aus deren Differential Migrationsforscher Wanderungen ermitteln, die zuvor im Kontext vormodernen Gelehrtenwissens bearbeitet wurden (Kleinschmidt 2002, 140).¹

1 Daraus folgt aber auch, dass die Sozialwissenschaften sich diesem Dispositiv vorerst nicht entziehen können. Um die Signifikanz ihrer Forschungsgegenstände zu untermauern, müssen sie, und so auch wir, darauf verweisen, dass es sich nicht um Einzelfälle handelt. Schätzungen einzelner ForscherInnen und behördliche Zahlen sind freilich nur Indikatoren eines Sachverhalts.

Den Spuren von Luis zu folgen bedeutet gleichsam eine Legende über Konflikttherde, Paradoxien und die generische Kraft eines Migrationsregimes zu erstellen. Wenn wir dies aus der Perspektive eines Individuums darstellen, so geschieht dies nicht, um dem Mythos des vereinzelt und isolierten Migranten Vorschub zu leisten, der, gleich einer ökonomischen Robinsonade mit einer Kosten-Nutzen-Tabelle im Kopf, seines Glückes Schmied ist. Erzählt werden soll nicht die – je nach politischer Präferenz – tragische oder heroische Geschichte des Migranten XY. Es geht vielmehr darum Schnittpunkte aus einer Bewegung der Migration zu untersuchen, „die Wissen besitzt, eigenen Regeln folgt und ihre Praxis kollektiv organisiert“ (Boutang 2002). Was geschieht mit der Bewegung der Migration, bevor sie als Nachricht von gestrandeten Schiffen auf die Bildschirme westeuropäischer Haushalte oder als neueste Ziffer in die Berichte der zuständigen EU-Kommission gelangt? Folgt man Luis, ergibt sich ein anderes Bild, als wenn man die Berichte, Erlasse und Papiere liest, die die europäischen und nationalen Einrichtungen der Regulierung von Migration ohne Unterlass anfertigen.

Luis ist bereits seit einigen Jahren in der Türkei und erst vor Kurzem aus der Haft entlassen worden. Wie andere TransitmigrantInnen wollte er das Land am Rande der Europäischen Union als Brückenkopf nach Westeuropa nutzen und hatte sich auf den Weg an die ägäische Küste gemacht (vgl. İçduygu 2003, 8).² Von dort ist es nur ein Katzensprung zu einer der vielen griechischen Inseln und damit in die Europäische Union. Doch Luis hat es nicht bis an die Küste geschafft. Der Minibus, mit dem er aus Istanbul kam – einem zentralen Knotenpunkt des Transits –, wurde abgefangen und die Gruppe in einer leer stehenden Schule gefangen gesetzt. Mangels einer funktionierenden staatlichen Migrations- und Asylpolitik und entsprechender Einrichtungen nutzen die lokalen Vollzugsorgane in der Türkei auch Hotels oder Fabrikgebäude als temporäre Abschiebehaftanstalten. Für die Versorgung sind die Ingesperrten auf die Hilfe von Familie und Freunden angewiesen. Ohne Bestechung der Wachhabenden ist dies allerdings oft nicht möglich.

ForscherInnen, JournalistInnen oder VertreterInnen von NGOs, die sich angesichts einer solchen behördlichen Willkür empören, finden Unterstützung von prominenter, wenn auch nicht gänzlich unerwarteter Seite, nämlich der Europäischen Union. Dieses Kapitel beschäftigt sich mit den durchaus ambivalenten Effekten, die aus den Arbeitsbündnisse resultieren, die an Schnittstellen wie diesen – zwischen Migrationsapparaten und „kritischer“ Forschung etwa – entstehen und spezifische Macht-Wissens-Komplexe erzeugen. Denn eine effektive Regierung der Migration bedarf nicht nur der technischen Umsetzung von Gesetzen in Verwaltungshandeln. Offenbar, dies markiert die Passage vom Governing zur Governance,

2 Die jährliche Anzahl von nicht dokumentierten TransitmigrantInnen, die ihren Weg durch die Türkei machen, schätzt İçduygu auf 200.000 (vgl. İçduygu 2003).

sind Aushandlung, die Herstellung einer kritischen Öffentlichkeit und Diskursproduktion unabdingbare Elemente von Implementierungsprozessen in Sachen Migration.

Türkei als Transit-Zone

An Ländern wie der Türkei oder Serbien und Montenegro lässt sich dieser Prozess gut aufzeigen. So sind beide Länder schon seit Jahren EU-Migrationspolitikern ein Dorn im Auge, denn sie gelten als unkontrollierter transitorischer Raum für transnationale Migrationen. Auf zahlreichen EU-Gipfeltreffen wurde die Türkei wegen ihrer fehlenden oder mangelnden Migrationspolitik kritisiert. Auf dem Gipfel-Treffen in Sevilla 2002 etwa drohten einige EU-Mitgliedsstaaten gar mit Sanktionen, sollte die türkische Regierung nicht entschlossener gegen illegale Migrationsbewegungen und Schlepper vorgehen. Auch die USA zeigen sich interessiert am Migrationsgeschehen auf der asiatischen Halbinsel: Im alljährlich veröffentlichten Report des State Department über weltweiten Menschen- und Frauenhandel gilt die Türkei eher als Teil des Problems denn als Teil der Lösung. Der politische und institutionelle Rahmen der migrationspolitischen Auseinandersetzung bildet die so genannte „Vor-Beitrittsphase“ der Türkei zur EU, die 2000 mit der Annahme des sogenannten Beitritts-Partnerschafts-Dokuments (APD) seitens der EU begann und mit ihrer offiziellen Anerkennung als Beitrittskandidat zur EU im Oktober 2004 endet (vgl. Kirişci 2003, 80).³ Dabei lobten die sogenannten Fortschrittsberichte der EU – zentrales Kontrollinstrument zur Durchsetzung der Übernahme der Kopenhagener Kriterien – regelmäßig die türkischen Anstrengungen, den „Schengen-Acquis“ zügig umzusetzen. Während die EU jedoch im Falle der Türkei auf den „legalen Rahmen“ der Vor-Beitrittsverhandlungen zurückgreifen konnte, um ihre migrationspolitischen Vorstellungen durchzusetzen, ist das Vehikel der europäischen Migrationspolitik im kriegsgeschüttelten Südosten Europas die Konstruktion des so genannten Stabilitätspakts und das CARDS-Programm (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization Programme) (CARDS 2004). Die Stabilitätsabkommen mit Albanien, Kroatien, Mazedonien, Bosnien und Herzegovina sowie Serbien und Montenegro dienen sozusagen als Vorstufe zur Aufnahme von Beitrittsgesprächen, wobei die Länder aufgefordert sind, EU-kompatible legale und institutionelle Strukturen aufzubauen – u.a. auch im Migrationsbereich. Denn, so

3 Als zentrale Maßnahmen werden genannt: Angleichung des Visaregimes an EU Standards, die Unterzeichnung von Rückübernahmeabkommen, die Verbesserung der Kontrollen der Außengrenzen v.a. im Osten sowie der Aufbau von asylrechtlichen Strukturen und „Kapazitäten“ (vgl. Kirişci 2003, 81).

das Migrationsprogramm des Stabilitätspakts (MARRI): „Solche Bevölkerungsbewegungen, sofern sie nicht gemanagt werden, könnten die laufende ökonomische und soziale Rekonstitution und Transformation unterminieren. [...] Zugleich könnte ein konstruktives Management der Bevölkerungsbewegungen zu einem besseren Nutzen der vorhandenen Humanressourcen auf der Basis eines flexiblen Arbeitsmarktes beitragen und die Region für formale Verbindlichkeiten, individuell oder kollektiv, mit anderen europäischen Staaten besser positionieren, eine breitere Freizügigkeit zu befördern.“

Allerdings sind Programme das eine – der Implementierungsprozess etwas ganz anderes. Und im Falle der Türkei war die EU nicht nur mit dem Problem einer fehlenden oder unzureichend umgesetzten Migrationspolitik konfrontiert. Die Angelegenheit war weitreichender: Bislang wurde weder in der staatlichen Politik, noch in der Öffentlichkeit oder in der Wissenschaft Transitmigration überhaupt als solche wahrgenommen, konzipiert und als „Problem“ verhandelt.⁴ Dieser blinde Fleck spiegelte sich auch in der Forschungspraxis von TRANSIT MIGRATION wider: Unsere GesprächspartnerInnen assoziierten mit Migration entweder die Gastarbeiter-Ära, die oft erzwungene Binnenmigration von Kurden in die west-türkischen Metropolen oder den so genannten Bevölkerungsaustausch zwischen Griechenland und der Türkei nach dem Abkommen von Lausanne von 1923. Nur selten erschien die Migration der Gegenwart als von politischem oder wissenschaftlichem Belang. In diesem Zusammenhang häufig geäußerte Anmerkungen waren, dass „innere“ Probleme der Türkei, wie der Kurdenkonflikt, Wirtschaftskrisen oder der in unmittelbarer Nachbarschaft stattfindende Irakkrieg, Migration und ihre politische Regulierung nachrangig erscheinen ließen. Während in den EU-Ländern, in denen die MigrantInnen „ankommen“, sich die Öffentlichkeit in eine ablehnende bis indifferente Mehrheit sowie eine politisch aktive Minderheit von FlüchtlingsunterstützerInnen aufgliedert, interessierten sich weder linke noch rechte Gruppierungen und schon gar nicht die Mehrheit der Menschen für die MigrantInnen, ob nun als gesellschaftliches Feindbild oder als Opfer staatlicher Politik.⁵ Der Versuch etwa, eine rechtspopulistische Kampagne mit dem Slogan „Ivan nimmt Mehmet den Arbeitsplatz weg“ zu lancieren, verlief schnell im Sande – kein Wunder angesichts der gesellschaftlichen Normalität informalisierter Arbeitsver-

4 Zu den wenigen Ausnahmen zählen Forscher wie Ahmet İcduygu und Kemal Kirişci.

5 Für den türkischen Nationalismus ist die Frage der Migration anders als in Westeuropa (noch) nicht konstitutiv. Die Themen der Rechten sind auf einem ähnlichen Terrain angesiedelt, gelten aber nicht als migrationsinduziert, sondern sind „Binnen“-Probleme: Die Auseinandersetzungen um die „Identität“ der türkischen Bevölkerung, die repressive Behandlung der Minderheitenfrage, der Kemalismus

hältnisse und einer breiten metropolitanen Armut. Darüber hinaus hat die Türkei nach den Aussagen aller höheren politischen Beamten, mit denen wir in den Ministerien Ankaras sprechen konnten, auch kein Interesse an der ihr von der EU zugedachten Rolle einer Pufferzone, würde sie dadurch doch ganz offiziell zu einem Erst-Einwanderungsland. Die offenen Grenzen Richtung Westen waren in dieser Hinsicht auch eine Versicherung, die historische Rolle als Transitland beizubehalten.

Vor diesem Hintergrund mussten Transitmigration sowie Migration überhaupt erst einmal als „Problem“ konstruiert werden, um es zu einem Objekt politischer Regulation machen zu können. Angesichts des „schwachen“ oder „widerwilligen“ Staatsapparats setzte die EU hierbei auf öffentliches Agenda-Setting und die Erzeugung zivilgesellschaftlichen Drucks. So meinte ein Mitarbeiter der deutschen Botschaft, dass der Einfluss der EU eingeschränkt sei. Es sei bekannt, dass um Gesetze auch Praxis werden zu lassen, „Druck von unten“ notwendig sei.

Angesichts eines solchen Szenarios erscheinen Luis' Erfahrungen als symptomatisch. Während Kontrollen und Razzien entlang der Außengrenzen und in den westtürkischen Metropolen schon intensiviert wurden, zog sich der Aufbau von Gesetzen und Infrastrukturen in die Länge. Dies führte für eine gewisse Zeit zu lokalen Regimen der Improvisation untergeordneter staatlicher Akteure, etwa zu der Nutzung von Hotels als Gefängnissen. Hinzu kommt, dass insbesondere Abschiebeflüge nach Afrika kostspielig und die Staatsangehörigkeiten afrikanischer Migranten für türkische (ebenso wie für deutsche) Beamte nur schwer bestimmbar sind. Wenn es zuweilen scheint, als seien über die Hälfte der AfrikanerInnen in türkischem Polizeigewahrsam Bürger beispielsweise des Senegal, so ist dies keiner Soziologie der Kettenmigration zuzuschreiben. Vielmehr hängt die Staatsangehörigkeit, die sich MigrantInnen hier oder dort erwählen, auch von guten oder schlechten Kontakten zu Konsularbeamten und der Praxis der jeweiligen Vertretungen ab. Das Abschiebehindernis „Flugkosten“ führt aber auch zur behördlichen Praxis illegaler Abschiebungen über die nächst gelegene Grenze. So wurde 2001 der Fall einer Gruppe afrikanischer MigrantInnen bekannt, die von türkischen Polizisten über die griechische Grenze abgeschoben, von der griechischen Seite jedoch nicht akzeptiert wurden. Wochenlang wurden sie daraufhin hin- und hergetrieben.⁶

und seine Krise durch die islamische Herausforderung. Dort, wo Grenzüberquerungen die „innere Sicherheit“ gefährden, geht es um Probleme des „Terrorismus“ bzw. Separatismus, so beim regen Verkehr zwischen den kurdischen Provinzen im Nordirak und den überwiegend kurdisch besiedelten Gebieten auf dem Territorium der Türkei.

6 Dieses Ereignis erregte einiges Aufsehen in Medien und gehörte zu den wenigen Fällen, in denen Transitmigrantinnen von türkischen NGOs betreut wurden, hier vom Menschenrechtsverein IHD.

Luis konnte dagegen stets mit Tricks seine Freilassung erreichen. Schmunzelnd erzählt er, wie er beispielsweise letzten Winter in einem überfüllten, nassen und kalten Keller eines Polizeigefängnisses in Istanbul eingesessen habe. Nach einer längeren Grippeerkrankung starb einer der Häftlinge, worauf die anderen Krach schlugen bis die gefürchtete Riotpolizei kam, die sich nach dem Grund der Unruhe erkundigte. Hierauf wurden weitere kränkeltende Migranten entlassen, so dass schließlich alle von einer Grippe-Epidemie geschüttelt wurden und frei kamen.

Die meisten TransitmigrantInnen jedoch kommen aus benachbarten Ländern und müssen mit einer Abschiebung rechnen. Auf Drängen der EU ist die Türkei gerade dabei, sogenannte Rückübernahmeabkommen mit ihren Nachbarn zu unterzeichnen. Diese Abkommen gehören zu den zentralen Instrumenten der Erweiterungspolitik der EU, wodurch Kettenabschiebungen von Deutschland bis nach Syrien oder in den Iran möglich werden.

In der klassischen Migrationsforschung nennt man Luis einen „Visa-Overstayer“. Er hatte sich in Deutschland und der Türkei für ein Studienvisum beworben, das Türkische jedoch zuerst erhalten. Als er sich die Studiengebühren nicht mehr leisten konnte, wurde sein Visum nicht verlängert und er wurde „illegal“. Nach gescheiterten Weiterwanderungsversuchen ist er Teil des großen informellen Sektors der Istanbul Ökonomie geworden, in der die niedrigen Löhne zusammen mit den hohen Mieten aber kein ausreichendes Einkommen ermöglichen. Er wohnte, so wie auch viele kurdische BinnenmigrantInnen und Einwanderer aus dem Nahen und Fernen Osten, in einem der innerstädtischen Armutsquartiere. Seine Optionen sieht er darin, wie viele der Papierlosen, in der Türkei zu bleiben und zu versuchen, auf dem informellen Arbeitsmarkt zu überleben, zurück ins Herkunftsland zu gehen und von dort erneut einen Visumsantrag zu stellen, diesmal für die USA bzw. Kanada, oder noch einmal zu versuchen, in den Westen zu kommen. Warum beantragt Luis kein Asyl?

Der Asyl-Poker

Die Türkei hat zwar die Genfer Flüchtlingskonvention als eines der wenigen international verbindlichen Rechtsregime im Migrations- und Asylbereich unterzeichnet, doch schließt sie bislang alle nicht-europäischen Flüchtlinge aus dem Verfahren aus. Allerdings führt der UNHCR auf der Basis einer fragilen, inoffiziellen Kooperation mit der türkischen Regierung⁷ für diese Flüchtlinge Asylverfahren durch. Auch in anderen Ländern,

7 Nach großen Flüchtlingsbewegungen aus dem Irak Anfang der 1990er Jahre hatte die türkische Regierung 1994 ihr Asylverfahrensgesetz erheblich verschärft, was vom UNHCR, amnesty international und einigen westeuropäischen Regierungen

die (noch) kein Asylsystem kennen, ist der UNHCR tätig, beispielsweise in Serbien.⁸ So liegt am Rande Belgrads das Motel 1000 Rosen, das heute eine „UNHCR Aufnahmeeinrichtung“ ist. Hier werden die Asylantragssteller während ihres Verfahrens untergebracht. Bis ins Motel, dessen gute Tage längst der Vergangenheit angehören, schafft es jedoch nur, wer sein Asylbegehren den UNHCR-Mitarbeitern zu Gehör bringen kann. Viele, die über Monate dort auf den Abschluss ihres Verfahrens – zum Nichtstun verdammt – warten, waren auf dem Transit in Richtung Westen oder lebten schon einige Zeit ohne Papiere in Belgrad. Auch viele MigrantInnen, die es von der Türkei nach Griechenland geschafft haben, nutzen die so genannte „Balkanroute“ für ihre Weiterwanderung nach Schengenland. Wenn sie in eine der immer häufiger stattfindenden Razzien kommen, werden sie ins Abschiebegefängnis Padinska Skala gebracht. Dort hat der UNHCR das Mandat, potentielle Asylberechtigte unter den MigrantInnen herauszufinden und ihnen ein Asylverfahren zu „ermöglichen“. Wenn die wenigen MitarbeiterInnen vor Ort allerdings überfordert sind, können die MigrantInnen lange Asyl buchstabieren (vgl. Andrijašević/Bojadžijev 2004).

In der Türkei wird das UNHCR-Verfahren seit den 1980er Jahren von immer mehr MigrantInnen aus immer mehr Ländern in Anspruch genommen (vgl. Kirişci 2003, 84f.).⁹ Doch ein Freund von Luis, selbst langjähriger Transitmigrant, warnte ihn davor: „Stay away from this system!“ Alle seine Bekannten, selbst diejenigen, die aus Bürgerkriegsländern wie Liberia oder Sierra

kritisiert wurde. Hierauf nahm sie gegen Ende der 1990er Jahre einige der restriktiven Eckpunkte wieder zurück. Wie der türkische Politologe Kemal Kirişci schreibt, entwickelte sich seitdem ein Klima der Kooperation mit dem UNHCR. Dies führte zu einigen Verbesserungen für die MigrantInnen, wie etwa die Ausweitung der Frist, innerhalb derer ein Asylantrag nach Ankunft im Land zu stellen ist (von 5 auf 10 Tage) oder die Einrichtung gerichtlicher Klagemöglichkeiten gegen einen negativen Bescheid (Kirişci 2003, 87).

- 8 Während Ex-Jugoslawien in Deutschland bis heute vor allem als Auswanderungsregion bekannt ist, ist die Region im Windschatten der Kriege selbst zum Zielgebiet von Migrationsbewegungen geworden. So gehören die ehemaligen Staaten Jugoslawiens zum einen immer noch zu den Ländern, die die Hitliste für Asylanträge in der EU anführen. Während der Kriege in den 1990er Jahren wurde Bürgerkriegsflüchtlingen von den EU-Staaten eine befristete Aufenthaltserlaubnis bewilligt. Seit einigen Jahren werden allerdings wieder Rückkehrprogramme erlassen und Bürgerkriegsflüchtlinge zwangsweise zurückgeführt. Dabei leben bis heute immer noch schätzungsweise eine Million Flüchtlinge in der Region, die während der Kriege in andere Teile des zerbrechenden Staates flohen.
- 9 So sollen zwischen 1980 und 1991 ca. 1,5 Millionen Iraner sich als Flüchtlinge in der Türkei aufgehalten haben. Die meisten sind weiter in Drittländer migriert. Angesichts der Kriege im Iran und Irak war die Türkei Zieltort großer Flüchtlingsbewegungen aus der unmittelbaren Nachbarschaft (Kirişci 2003, 85ff.).

Leone kommen, waren skeptisch. Denn was sie von denjenigen, die Asyl beantragt hatten, erfuhren, erinnerte sie an die Polizei: Unfreundliche Interview-Verhöre, rigide Definition politischer Verfolgung, Beweislast auf der Seite des Flüchtlings, lange Verfahrensdauer und Unsicherheit, niedrige Anerkennungsquote, keine finanzielle Unterstützung.

Allerdings ist Asyl auch in der Türkei – wie generell in EU-Europa – neben dem Studienvisum, geringen Kontingenten für saisonale Arbeit, Familiensammenführung oder Heirat weiterhin die einzige Möglichkeit, den Aufenthalt zu legalisieren. Kein Wunder, wenn sich immer noch viele MigrantInnen trotz der Verschärfungen und Einschränkungen einiges vom Asyl versprechen und ihre Geschichten entsprechend umschreiben. An Knotenpunkten der Migration wie in Istanbul oder in den grenznahen Metropolen des Ostens kursiert auch ein reichhaltiges Wissen darüber, wie der Prozedur der Asylanerkennung Genüge zu leisten ist. Ein äußerst kreativer Dienstleistungssektor ist um die Anforderungen des Asylsystems, v.a. die strikte Beweislast, entstanden: Manche wissen, wie Fluchtgeschichten biografisiert und plausibilisiert werden müssen und wurden als ehemalige Flüchtlinge zu „Geschichtschreibern“, die ihre Kenntnisse in den innerstädtischen Quartieren den Neuankommenden anbieten. Andere produzieren Beweismaterial wie selbstgedrehte Foltervideos oder Pornostreifen, mit denen Frauen dokumentieren können, dass sie im Nahen Osten gefährdet sind. Angesichts eines populären Feminismus, der sich im Westen in den letzten Jahren exklusiv in Bezug auf Islam bzw. die arabische Welt konstituiert, eine lohnende Strategie. Allerdings wissen deutsche Behörden um die Effekte des rigiden Authentisierungsdrucks des Asylsystems und fahnden ihrerseits nach Zeitungsunikaten, die sich MigrantInnen haben drucken lassen – mit ihrer persönlichen Geschichte als Headline.

Governance of Migration

Mit dem europaweiten staatlichen Abbau des Asylrechts geriet jedoch auch der UNHCR unter Druck. Der UNHCR war im internationalen Kontext die einzige Organisation mit einem völkerrechtlichen Mandat und „Asyl“ basierend auf der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 war bislang die einzige im internationalen Rechtssystem verbriefte Möglichkeit, legal zu migrieren. Die Wanderarbeiterkonvention der ILO ist viel jüngeren Datums und hat bei weitem nicht ein derart globales Rechtssystem mit dazugehörigen zivilgesellschaftlichen Akteuren hervorgebracht. Doch bereits Mitte der 1990er Jahre sprachen führende Think Tanks wie das ICMPD, das Internationale Zentrum für Migrationspolitische Studien mit Sitz in Wien, von einer „Überdehnung“ des Asylrechts und plädierten für einen Paradigmenwechsel in der Migrationspolitik. Sie forderten, Asyl auf die seltenen „echten“ Fälle zu beschränken, Fluchtbewegungen schon in der Herkunftsregi-

on aufzufangen und Möglichkeiten für eine legale Arbeitsmigration zu schaffen. Sadako Ogata, Chefin des UNHCR in den 1990er Jahren, strebte dann auch eine Transformation der UN-Organisation an: „Es ist unmissverständlich klar geworden, dass der UNHCR mehr sein muss als eine Anwaltschaft für Asylsuchende. Von dem Amt wird erwartet, als globaler Krisenmanager, think tank und in vielen Fällen Katalysator für politisches Handeln aufzutreten.“ (Ogata 1997, 239)

„Krisenmanager“, „think tank“ und „Katalysator für politisches Handeln“ sind drei Bezeichnungen aus der Trickkiste der neuen Politikkultur der „New“ oder „Global Governance“, die seit den 1980er Jahren von Politikern, Beratern und Politikwissenschaftlern als Antwort auf die verschiedenen globalen Herausforderungen entworfen wird (vgl. Messner/Nuschler 2003; Brand 2000). Im Gegensatz zu „Government“ sei Politik im Rahmen der Governance „dezentralisiert“, auf „multiplen Ebenen“, in „Netzwerken“, unter „strategischer Partizipation der Zivilgesellschaft“ und der starken Einbeziehung von „Experten-Wissen“ zu gestalten, wie auch im Weißbuch „Europäisches Regieren“ der EU-Kommission von 2001 nachzulesen ist.¹⁰ Einige neuere politikwissenschaftliche Ansätze versuchen diesen Politikstil, der es unmöglich macht, weiterhin die Architektur und Praxis der EU mit klassischen Konzeptionen aus der Ära des Nationalstaats zu fassen, dann auch mit Begrifflichkeiten aus dem Governance-Diskurs zu beschreiben. Sie sprechen von „network state“, was das Fehlen eines eindeutigen Entscheidungszentrums zum Ausdruck bringen soll; oder vom „Mehrebenen-Staat“ bzw. von der EU als „multi-level system of governance“, um die spezifische mehrdimensionale und dezentralisierte Form der Entscheidungsstrukturen zu bezeichnen (vgl. Beck/Grande 2004, 82ff). Angesichts der zunehmenden Verwendung der Trend-Bezeichnung „governance“ sowohl in den Wissenschaften als auch der politischen Praxis betrachten wir im Folgenden die Begriffsgenese.

Die kritischen Potenziale des Regimebegriffs

Der Begriff der Governance ist eine Weiterentwicklung aus der Regimedebatte, die innerhalb der Internationalen Beziehungen in den 1980er Jahren geführt wurde. Vor dem Hintergrund wachsender Verflechtung verschiedener Akteure auf internationalem politischen Terrain und dem Auftreten neuer Akteure wie multinationaler Konzerne und NGOs wurde die Regimeanalyse von Autoren aus dem Umkreis des Interdependenzansatzes entwickelt, um u.a. die Beschränkungen der neo-realistischen Schule zu überwinden. Für sie

10 Siehe http://europa.eu.int/comm/governance/governance_eu/index_en.htm (Link vom 15.3.2004).

stand von vorneherein fest, dass die letzten Instanzen politischen Handelns Staaten sind, auf deren (Macht-)Interessen alles politische Handeln letztlich zurückgeführt werden kann. Dem gegenüber behaupten die Regimetheoretiker, dass internationale Organisationen und Regime eine eigenständige Rolle annehmen. Internationale Regime werden in diesen Ansätzen als eine „institutionalisierte Form des norm- und regelgeleiteten Verhaltens bei der politischen Bearbeitung von Konflikten oder Interdependenzproblemen in unterschiedlichen Sachbereichen“ definiert. Regime setzen sich demnach „aus Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsverfahren zusammen“ (Wolf 1994, 423). Ein Regime ist damit ein relativ autonomer Prozess, den die Akteure, die ihn installierten, für eine Zeit lang als objektives Regelwerk akzeptieren. Deutlich wird auch, dass der Regimebegriff auf der Ebene internationaler Politik (der Staaten) das Problem reflektiert, dass es keinen äußeren Gewaltmonopolisten geben kann, also keinen Weltstaat. In der neueren Diskussion gewinnt der Begriff des Migrationsregimes zunehmend an Bedeutung, da er dem Bedürfnis entgegenkommt, den konstatierten Verlust (national)staatlicher Souveränität begrifflich Geltung zu verschaffen. Wo vorher von als überwiegend durch staatliche Politik bestimmten Migrationssystemen die Rede war, ermöglicht der Regime-Begriff eine Vielzahl von Akteuren in die Analyse einzubeziehen, deren Praktiken zwar aufeinander bezogen sind, nicht aber in Gestalt einer zentralen (systemischen) Logik. Was den Regimebegriff so bedeutsam macht, ist, dass er es erlaubt, Regulationen als Effekte, als Verdichtungen¹¹ von sozialen Handlungen zu verstehen und sie nicht funktionalistisch vorauszusetzen. So steht beispielsweise für AutorInnen wie Lydia Potts fest, dass „die Metropolen“ in der Lage sind, die Arbeitsmigrationen „perfekt“ zu steuern (vgl. Potts 1988, 251), während für die Anti-Neoliberalisten der Staat eine Art geheimes Bündnis mit den Interessen der Arbeitgeber eingeht und eine „Reservearmee“ herbeizieht. Mit dem Begriff des Regimes ist eine Kritik an derartigen Vorstellungen verknüpft, nach denen der Staat als Ausgangspunkt gesellschaftlicher Handlungen, als „erster Bewegter“, verstanden werden könnte.

Um genau diese Problematik dreht sich auch die Mainstream-Debatte um

11 Der Begriff der Verdichtung geht, wie auch der Begriff der Überdetermination, auf den marxistischen Philosophen Louis Althusser zurück, der ihn wiederum der Psychoanalyse entlehnt. Soziale Widersprüche können sich demnach in kontingenter Weise überdeterminieren, sich wechselseitig aufstufen und damit zu Verdichtungen führen, in denen Widersprüche und konfliktorische Energien (Kämpfe) absorbiert werden und keine andere Artikulationsform finden (als den Staat etwa). Im Kontext der Staatstheorie weist der Begriff der Verdichtung darauf hin, dass der Staat von Kämpfen durchzogen ist. In ihm reproduzieren sich die Kämpfe nicht synchron, sondern eine Mischung verschiedener Kämpfe führt an bestimmten Punkten zu Energiezusammenballungen, die in unterschiedlicher Weise genutzt werden können (vgl. Buci-Glucksmann 1977).

„Governance of Migration“, die vor allem von den Akteuren im Umfeld der internationalen Institutionen vorangetrieben wird. Mit dem Leitspruch „Governance statt Government“ wurde die Regimetheorie sozusagen zur praktischen Anwendung gebracht. Zwar war transnationale Migration lange vor der Governance-Debatte Gegenstand intergouvernementaler und transnationaler Institutionen, sie erlangt aber in den Institutionen erst seit den 1990er Jahren den Status eines genuin globalen Phänomens. Kennzeichnend dafür ist unter anderem die Debatte um ein „General Agreement on Movements of People (GAMP)“, die von Mitarbeitern der IOM dominiert wird. Zwar wird die Frage der „Regierung der Migration“ unter der Prämisse gedacht, dass der Staat darin nicht der zentrale Akteur ist. Vielmehr nimmt die Governance-Perspektive ein breites Feld politischer Praktiken und Diskurse in den Blick, die außerhalb des klassischen parlamentarisch-politischen Bereichs angesiedelt sind, die unter den gegenwärtigen veränderten Bedingungen nicht nur notwendige Begleitmusik des klassischen politischen Handelns darstellen, sondern es zu ersetzen scheinen. Darüber hinaus lenkt der Governance-Begriff die Perspektive auch auf die gesteigerte Bedeutung von immaterieller und symbolischer Arbeit und Ressourcen in der politischen Praxis. Damit rücken auch Akteure als staatstragend ins Blickfeld, die sich selbst auf der anderen Seite des als Antagonismus konstruierten Verhältnisses sehen würden.

The Making of „Irregular Migration“

Dies bringt in den Implementierungsprozessen in Ländern wie der Türkei und Serbien und Montenegro internationale, nicht-staatliche Organisationen wie den UNHCR aber auch kleine lokale NGOs ins Spiel – grundsätzliches Merkmal der gegenwärtigen weltweiten Entwicklung der Migrationspolitik (vgl. Lahav/Guiraudon 2000). In der Türkei – anders als in Griechenland oder Serbien etwa – kam dabei vor allem dem UNHCR die wichtige Rolle zu, das diskursive und politische Terrain zur Übernahme der EU-Migrationspolitik zu präparieren sowie „Akteure“ und Subjektpositionen (für) diese(r) Politik zu organisieren. Wichtiges Medium war hierbei die dialogische Praxis von Seminaren und Konferenzen, was sich auch die EU als Politikform der Vorbeitrittsphase zu eigen gemacht hat.

So veranstaltete der UNHCR schon seit 1997 mit EU-Geldern Aufklärungsseminare, in denen mittleren und leitenden türkischen Beamten asylrechtliche Fragen näher gebracht wurden. Ferner initiierte der UNHCR Roundtable-Gespräche und Seminare zur Beratung und Vernetzung zivilgesellschaftlicher Gruppen bzw. produzierte sie mit Hilfe von EU-Geldern erst und setzte sie auf den Asyl-Pfad. Bei dieser spezifischen Ausrichtung von Initiativen ist der UNHCR nicht allein, vielmehr unterstützt auch die in den 1990er Jahren stark gewordene europäische Men-

schenrechtsszene den asylrechtlichen Diskurs von und innerhalb türkischer NGOs (und bekommt dafür ebenfalls Mittel aus EU-Töpfen). Mit Hilfe dieser transnationalen Kanäle konnten einzelne Vorfälle in der EU skandalisiert und das Problem der Migration in der Türkei als das von Flucht dargestellt werden. So beschäftigten sich die von uns aufgesuchten NGOs und Menschenrechtsgruppen in der Westtürkei wenn überhaupt, dann mit Fragen von Flucht und Asyl. In diesem Zusammenspiel und in seinem Gelingen sieht Saskia Sassen die Existenz eines internationalen Menschenrechtsregimes.¹³

An diesen kleinen, doch relativ etablierten Asyldiskurs scheint nun die EU-Kommission in ihren Beitrittsverhandlungen andocken und die Anpassung an ihre Migrationsregularien als menschenrechtlich gebotene Maßnahme preisen zu können. So erklärte uns gegenüber die EU-Vertreterin für Inneres und Justiz in der Türkei, dass die Anpassungsmaßnahmen dafür da seien, um die echten Flüchtlinge aus der Masse irregulärer MigrantInnen herauszufiltern und die Errichtung von Lagern zu ihrem „Schutz“ dringend geboten sei. Angesichts der Willkür, die das derzeitige Verfahren in der Türkei bedeutet, ist der EU der zivilgesellschaftliche Applaus und in Folge der Druck auf die Regierung sicher. Dabei wird übersehen, dass mit der Einrichtung eines derartigen Asyl-Verfahrens und Selektionsprinzips auch sein Zwillingsbruder, die „irreguläre Migration“ erst geschaffen und zu einem real existierenden Objekt wird. Wer in Zukunft den etablierten Migrationskategorien nicht entspricht, bekommt fortan amtlich bescheinigt, ein „Illegaler“ zu sein.

Im Bereich der „irregulären Migration“ kommt eine weitere internationale Organisation zum Zug, die federführend an der Konstruktion und anschließenden Regulation der „irregulären Migration“ beteiligt ist: die Internationale Organisation für Migration, kurz IOM. Sie wurde 1951 im Zeichen des Kalten Krieges auf Initiative der USA als Organisation westlicher Staaten gegründet und hieß damals noch Intergovernmental Committee for European Migration (ICEM). Es ging darum, Vertriebenenbewegungen in Folge des Zweiten Weltkriegs – die berühmten „Unwanted“ (Marrus) der Nachkriegsära – zu verwalten und Ostblockflüchtlinge willkommen zu heißen. Nach dem Ende des Kalten Krieges wuchs die IOM nicht nur auf über 75 Mitgliedsstaaten und 43 Länder mit Beobachterstatus an, sondern globalisierte auch ihren Handlungsanspruch und benannte sich in Internationale Organisation für Migration um (vgl. Düvell 2002, 101-107). Sie verkörpert den Prototyp einer Politik des Migrationsmanagements, die längst Asyl als Residualkategorie behandelt, und steht damit in schärfster Konkurrenz zum UNHCR. Auch ist die IOM der maßgeschneiderte Akteur für die EU-Politik

13 Saskia Sassen (2004) hat in ihren jüngeren Arbeiten von Menschenrechtsregimen gesprochen, um die Funktion der Menschenrechte bei der Etablierung eines transnationalen Apparates der geopolitischen Ordnung zu analysieren.

einer „Governance of Migration“, die sie selbst über internationale Kongresse, Foren und konkrete Politikberatung federführend mitentwickelt. Im Gegensatz zur Abschottungsrhetorik mancher westeuropäischer Innenminister folgt sie dem Credo der „geordneten Migration zum Wohle aller“, wobei sie die Regulation der Migrations- und Mobilitätsströme im Sinne einer „effizienteren Allokation von Arbeitskraft“ als zentrales Instrument einer globalisierten kapitalistischen Wirtschaftspolitik versteht (vgl. Gosh 1997, 264ff). In dieser Hinsicht plädiert die IOM für ein „international harmonisiertes Migrationsregime“, das sowohl auf internationalen Vertragssystemen wie beispielsweise der WTO beruhen sollte als auch auf international tätigen Organisationen wie ihr selbst, da die Nationalstaaten damit alleine überfordert seien. Dabei ist nach Aussagen ihres ehemaligen Leiters vor allem die IOM, auch wenn sie kein formales völkerrechtliches Mandat hat, „mit ihrem weiten und flexiblen Mandat den geänderten (weltweiten) Umständen“ besonders gut angepasst: „Beobachtern zufolge könnte diese Institution zumindestens einen Teil des Vakuums des institutionellen Gefüges füllen.“ (Gosh 1997, 268) So bietet die IOM Ihren Mitgliedsstaaten in ganz unterschiedlichen Bereichen ihre Dienste an, wie etwa bei der Entschädigungszahlung ehemaliger Zwangsarbeiter des NS-Regimes, bei der sogenannten „freiwilligen Rückkehr“ illegalisierter MigrantInnen, beispielsweise von Tausenden Roma-Flüchtlingen aus Deutschland nach Serbien, beim Aufbau und bei der Vermittlung von Know-how in Sachen „border management“, beispielsweise in der Ukraine, der Türkei oder Serbien und Montenegro, aber auch bei Kriseninterventionen in Konfliktzonen sowie beim privatisierten Management kontrollierter Arbeitsmigration, wie im Falle von Spanien und Ecuador (vgl. Düvell 2002).¹⁴ In Serbien und Montenegro übernimmt die IOM neben dem UNHCR angesichts der Nachkriegssituation wesentliche konkrete Maßnahmen des Migrationsmanagements. So ist sie im Rahmen des zentralen EU-Projekts „Establishment of EU compatible legal, regulatory and institutional framework in the field of asylum, migration and visa matters“ im Bereich Rückführung und Abschiebungen tätig (IOM 2004). Vor allem führt die IOM auch hier ihr „Assisted Voluntary Return Programm“ (AVR) durch, in dessen Rahmen sie zwischen 1979 und 2002 bereits 487000 so genannte „freiwillige Rückführungen“ in über 100 Ländern betrieb. Ferner betätigt sie sich in der Einrichtung und Verbesserung der „Abschiebe-Infrastruktur“ und managt das Abschiebegefängnis Padinska Skala (vgl. auch das EU „Aktionsprogramm Rückführung“ 2004). Auf diese Weise agiert die IOM im Auftrag der EU und staatlicher Institutionen in einem Bereich, der bislang nationalstaatlicher Souveränität unterstand. Darüber hinaus vermag sie als nicht-staatliche, ja humanitäre Organisation aufzutreten und in Ländern wie Libyen zu operieren, in denen der EU (noch)

14 Mehr zur Arbeit der IOM in Serbien, siehe den Artikel von Rutvica Andrijašević in diesem Band.

die Hände gebunden sind. So bindet sie diese Länder weit vor der Aufnahme offizieller Beziehungen zur EU über ähnliche Strategien, wie sie der UNHCR praktiziert, an die politischen Strukturen der EU.

Auch in ihrem zentralen „Aufgabenbereich“, der Steuerung der irregulären Migration, wendet sie ähnliche Popularisierungs- und Rationalisierungsstrategien an wie der UNHCR im Feld von Asyl. Hierzu nutzt sie vor allem die ambivalenten Effekte der Kampagne gegen Menschenhandel, die zunächst einen von zivilgesellschaftlichen Gruppen aufgebauten und getragenen Diskurs und eine politische Praxis darstellte. Die IOM hat sie zu einer staatstragenden Kampagne gemacht, die auch die EU-Gesetzgebung anleitet. Dabei ist es die Logik und Rationalität des Anti-Trafficking-Diskurses, die dem Flüchtlingsschutz-Diskurs ähnelt, die ihn so ausbeutbar macht: Beide operieren mit einer humanistischen Argumentation und mit Versatzstücken des Menschenrechtsdiskurses; beide machen hierbei MigrantInnen zu Objekten eines behaupteten Schutzbedürfnisses und trennen das soziale Feld in individualisierte Opfer und böse Schlepper-Banden; beide legitimieren mit Hilfe der „Schutzbehauptung“ ein verschärftes Vorgehen gegen illegale Migration und zwar als menschenrechtlich gebotene Maßnahme. Und beide scheinen damit Erfolg zu haben, da sie an ein breites Praxisfeld von Initiativen anknüpfen können und hierüber ihre Politik direkte materielle Effekte zeitigt. Die politische Brisanz der Anti-Trafficking-Kampagne, die auch die IOM in der Türkei seit einigen Jahren zu lancieren versucht, wurde während des NATO-Gipfeltreffens 2004 in Istanbul offensichtlich. So bekam die bislang einzige Frauengruppe, die in diesem Bereich aktiv ist und ein Frauenhaus für gehandelte Frauen unterhält, vom US-Außenminister Powell persönlich vor den laufenden Kameras der internationalen Presse eine Auszeichnung für ihren „Kampf gegen Frauen- und Menschenhandel“ verliehen. Dabei soll nicht in Abrede gestellt werden, dass es auch MigrantInnen gibt, die gegen ihren Willen „gehandelt“ und zur Prostitution gezwungen werden. Doch auch die von der IOM in Auftrag gegebene Studie über Frauenhandel in die Türkei „Irregular Migration and Trafficking in Women“ von Sema Erder (2003), konnte die von der IOM gewünschte und proklamierte Breite und Dramatik des Geschehens nicht bestätigen, was dazu führte, dass sich die IOM von den Ansichten in der Studie offiziell distanzierte.¹⁵

Konfliktive Praxen

Ohne Akteure wie die IOM läuft die Implementierungspolitik der EU ins Leere. Sie ist darüber hinaus angewiesen auf zivilgesellschaftliche Akteu-

15 Vgl. http://www.iom.int/documents/publication/en/irregular_mig_in_turkey.pdf (vom 15.7.2005)

re, die auf andere Ressourcen zurückgreifen und andere Diskursstrategien verfolgen können als sie selbst.¹⁶ Diese politische Kultur und Praxis der EU lässt sich als NGOisierung der Politik bezeichnen – zum einen im Sinne des Outsourcings und Subcontractings ehemals staatlicher Aufgaben an nicht-staatliche Akteure, aber auch im Sinne eines Formwandels der klassischen politischen Akteure und ihrer Praxen selbst, die immer stärker wie NGOs agieren. Diese Entwicklung beruht auf der Einsicht in die geringe Tiefenwirkung formaler Macht. Damit Gesetze Praxis würden, ist man nicht nur auf ein neues Staatspersonal angewiesen, sondern v.a. auf gesellschaftlichen Druck. Hierbei kommt den internationalen Organisationen und großen NGOs eine wichtige Bedeutung als Schanier zu, das zivilgesellschaftliche Feld mit dem des erweiterten Staates zu verknüpfen, und in diesem Sinne Diskurse und Subjektpositionen zu organisieren. Der Asyl- und der Anti-Trafficking-Diskurs scheinen hierfür besonders geeignet zu sein, da sie imstande sind, den sozialen Kosmos humanistischer Subjektpositionen zu organisieren.

Darüber hinaus haben die so genannte nicht-staatlichen Akteure in vielfacher Hinsicht eine wichtige Funktion als Wissensproduzenten, was die grundlegende Bedeutung von Expertensystemen und Wissen für die neuen Formen des Regierens deutlich macht. Sie müssen nicht nur Daten generieren – Voraussetzung moderner Regulationspolitik –, als Politikberatungsinstitution gegenüber den nationalen Staatsapparaten fungieren und als Frühwarnsystem vis-à-vis der EU, sondern auch als Supervisor für die junge NGO-Szene, Auftraggeber für wissenschaftliche Arbeiten und als think tank.

Diese Entwicklung des Politischen im Kontext der Europäisierung ist weniger als defensiver Rückzug des Staates zu verstehen – wie viele linke KritikerInnen diagnostizieren –, eher handelt es sich um eine Ausdehnung des Staates und eine Aktivierung immer breiterer Gruppen der Gesellschaft. Damit werden umgekehrt die scheinbar externen Akteure selbst zum Staat, denn dieser ist kein Subjekt, kein Set von Apparaten, sondern ein spezifi-

16 Nach der Serie von gewaltfreien Regierungsstürzen, die seit den Protesten gegen Milosevic in Serbien in einigen Ländern der Einflussphäre Russlands angesetzt hat und mit der Orangen-Revolution in der Ukraine und der Rosen-Revolution in Georgien fortgeführt wurde, scheint eine Skepsis gegenüber Nichtregierungsorganisationen bestätigt zu werden, die es in der Türkei seitens nationalistischer Kreise gibt. Dass die Organisationen, die die Umstürze anführten, finanzielle Unterstützung von regierungsnahen US-amerikanischen Stiftungen erhielten, führte auch auf der Linken zu Verschwörungstheorien über die manipulativen Machenschaften der USA. Im Jahre 2003 wurde ein Prozess gegen deutsche Stiftungen angestrengt, denen vorgeworfen wurde, sich gegen den türkischen Staat verschworen zu haben. Sie hatten eine Bürgerinitiative gegen den Goldabbau (welcher zu einer erheblichen Vergiftung des Grund- und Trinkwassers führen würde) im westtürkischen Bergama unterstützt.

sches strukturiertes soziales (Kräfte-)Verhältnis, aus dem Institutionen und Staatsapparate erst entstehen (vgl. Poulantzas 2002, Demirović 2006). Die These vom „erweiterten Staat“ (Gramsci) meint dabei keineswegs die vollendete Ausdehnung der Kontrollpraxis eines sich selbst gleichbleibenden Staates. Aber auch die spiegelverkehrte Vorstellung, der Staat zöge sich mit der Delegation an formal private Akteure aus dem Geschehen zurück, greift ins Leere. Vielmehr führt die Erweiterung zu einer Transformation von Staatlichkeit und nicht zur Auflösung gesellschaftlicher Widersprüche. Die Politik der NGOisierung generiert nicht nur willige Vollstrecker, sondern auch ihre Kritiker, die die EU an ihren selbstformulierten Maßstäben messen. So zeigten sich hohe Grenzschutzbeamte der Türkei im Gespräch äußerst kritisch beispielsweise gegenüber der neuen EU-Praxis von Sammelabschiebungen, haben sie doch gerade im UNHCR-Seminar gelernt, dass Asyl ein individuelles Recht darstellt. Massenabschiebungen seien abzulehnen, Menschen kein Frachtgut. Zum anderen stellt sich auch die konkrete Realität und Praxis des Grenzregimes weit widersprüchlicher dar, da die bislang dargestellten politischen Prozesse meist auf die Metropolen und dort auf spezifische gesellschaftliche Gruppen und Schichten beschränkt bleiben. Die Grenzschützer an der ägäischen Küste sind in andere Widersprüche und Interessen verstrickt. Angesichts ihres Erfahrungswissens über grenzüberschreitende Alltagspraxen amüsieren sie sich über die politischen Steuerungsversuche. So meinte ein höherer Polizeibeamter, dass der damalige deutsche Innenminister Schily wohl noch der einzige sei, der meine, Migration kontrollieren zu können.

Doch nicht nur die neue Migrationsmanagement-Politik greift menschenrechtliche Diskurse auf und instrumentalisiert sie für ihre Ziele. Auch die MigrantInnen, die wir auf der anderen Seite des acht Meilen breiten ägäischen Meeresstreifens im Auffanglager auf der griechischen Insel Lesbos trafen, wussten um die Macht des Menschenrechtsdiskurses. Sie brachten ihn bei unserem Besuch sofort in Stellung, um ihre „menschenunwürdigen“ Lebensverhältnisse in dem Lager zu skandalisieren und dirigierten demgemäß unsere Blicke und Kameraobjektive. Andererseits wussten sie auch um seine Fallen und beantragten kein Asyl in Griechenland. Denn die „first country regulation“, die mittlerweile einen Grundpfeiler der harmonisierten EU-Asylpolitik darstellt, würde es ihnen nicht gestatten, weiter in den Norden zu migrieren, wohin ihre Verwandten als „Gastarbeiter“ kamen, später als Flüchtlinge und heute als „Illegale“. So sitzen sie lieber die vorgeschriebene Aufenthaltsdauer von drei Monaten in den Transitlagern ab (über die Vassilis Tsianos und Efthimia Panagiotidis in diesem Band mehr schreiben), um anschließend entweder in informellen Ökonomien und migrantischen Communities der griechischen Großstädte oder der Landwirtschaft einzutauchen und dort ein mehr oder weniger prekäres

Leben zu führen. Oder machen sich weiter auf den Weg in den Westen bzw. Norden. Transnationale Netzwerke sind es auch, auf die MigrantInnen sich in Istanbul oder Athen stützen können und die ihnen Wege eröffnen, wenn auch manchmal nur bis zu den nächsten informisierten großstädtischen Konglomeraten.