

Die beständige Krise der europäischen Migrationspolitik

Verschleppen, versäumen, vertagen. Gute Lösungen sehen anders aus. Wie die Europäische Union sich abschottet und kapituliert, anstatt Migrant*innen nach geltendem Recht zu behandeln. Von Bernd Kasperek

Wie kaum ein anderes Politikfeld der Europäischen Union (EU) ist ihre Migrationspolitik durch Krisen – proklamierte oder tatsächliche – getrieben. Dies lässt sich einerseits empirisch belegen, denn so gut wie jede Reform oder Neuausrichtung kann auf eine der unzähligen sogenannten Migrationskrisen, oftmals an den Grenzen Europas, zurückgeführt werden. Andererseits deuten Begriffe wie „migration management“ oder „border management“ an, dass der Anspruch, eine langfristige Migrationspolitik zu gestalten, längst aufgegeben wurde. Management, also die Verwaltung von Migration, ist eine lediglich reaktive Praxis, die jeden Tag erneut auf die sich wandelnden Modi und Praktiken der Migration reagiert. Nur in einer Krisensituation werden vorgeblich neue Antworten auf die beständige Dynamik der Migration gegeben.

Die europäischen, migrationspolitischen Entwicklungen im Jahr 2020 sind ein paradigmatischer Fall. Seit dem Sommer der Migration 2015, der sogenannten europäischen Flüchtlingskrise, stand eine grundlegende Reform des *Gemeinsamen Europäischen Asylsystems* (GEAS) auf der politischen Agenda. Das GEAS ist das zentrale migrationspolitische Rahmenwerk der EU. Nachdem diese Krise jedoch durch den

EU-Türkei-Deal im März 2016, also dem Outsourcing der Migrationskontrolle an die Türkei, vermeintlich beigelegt wurde, schrumpfte auch das Fenster für eine mögliche Reform.

Erwartet wurde, dass die deutsche EU-Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2020 über das notwendige politische Gewicht verfügen würde, um eine einschneidende und drastische Reform des GEAS durchzusetzen. Dass es dazu nicht gekommen ist, liegt an der höheren Priorität anderer Themen, an erster Stelle die globale Covid-19-Pandemie. Weitere sind etwa das drohende Scheitern der Brexit-Verhandlungen sowie das konstatierte Auseinanderdriften der EU-Mitgliedsstaaten bezüglich ihrer Rechtsstaatlichkeit.

Dabei bot auch das Jahr 2020 genügend krisenhafte Momente, um die herum sich migrationspolitische Aktivitäten entfalten. Auf die sprunghafte Zunahme von irregulären Grenzübertritten an der türkisch-griechischen Landgrenze entlang des Flusses Evros im März 2020 mobilisierte die griechische Regierung beispiellos Militär und Grenzpolizei und suspendierte völkerrechtlich und europarechtlich illegal das Asylrecht. Zudem führte sie ebenso völkerrechtswidrige Pushback-Aktionen durch; eine



Abgebrannt
Die Ruinen von Moria

Praxis, die schon seit Jahrzehnten im Regionalbezirk Evros als quasi-offizielle Politik betrieben wurde. Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen reiste ins Krisengebiet, versicherte der griechischen Regierung die Solidarität Europas und verlieh damit der Politik der illegalen Pushbacks, die sich seit 2015 an vielen Abschnitten der europäischen Grenze durchgesetzt hat, Segen von ganz oben. Gleichzeitig kündigte die Kommission an, noch im April einen Entwurf für einen neuen *Europäischen Pakt für Asyl und Einwanderung* vorzulegen, um der Reform des GEAS neuen Schwung zu verleihen. Was jedoch bis September 2020 nicht passierte.

Erst der Brand des Internierungslagers Moria auf der griechischen Insel Lesbos in der Nacht vom 8. auf den 9. September 2020, der das Lager zu weiten Teilen zerstörte und die rund 13.000 Insass*innen mit einem Schlag in eine noch tiefere humanitäre Krise stürzte, entfachte eine neue Krisendynamik. Das Lager stellte von Beginn an einen Skandal dar. Sinnbildlich stand es für die Internierung von Asylsuchenden, für verschleppte und auf die Herstellung von Abschiebbarkeit getrimmte Asylverfahren und vor allem für die Unfähigkeit – oder den Unwillen – eines europäischen Mitgliedsstaates, auch nur die grundlegendsten Standards einer menschenwürdigen Unterbringung von Schutzsuchenden zu garantieren. Moria war schon vor dem Brand eine Hölle auf Erden. Der Brand des

Moria war schon vor dem Brand eine Hölle auf Erden

Lagers führte der gesamten Welt das Scheitern der europäischen Migrations- und Asylpolitik vor Augen. Erneut versprach die Kommission, nun bis Ende September 2020, den Entwurf für einen *Europäischen Pakt für Migration und Einwanderung* vorzulegen.

Einwanderung in die EU ist fast unmöglich

Ein Blick zurück: Erst im Jahr 2000 begann die EU, eine tatsächliche europäische Migrations-, Grenz- und Asylpolitik umzusetzen. Im Vertrag von Amsterdam, der 1999 in Kraft trat, wurde der Schengener Prozess unter das Dach der Europäischen Union geholt, zusammen mit den Kompetenzen für Migrations- und Asylpolitik. Nach einer Übergangsphase bis 2004 sollten Migrations-, Asyl- und Grenzpolitiken im normalen Gesetzgebungsverfahren der EU erfolgen.

Diese Genese des weiten Politikfelds der europäischen Migrationspolitik ist ursächlich für die spezifische Ausrichtung, die sie über die nächsten Jahre erfahren würde. Das bedeutet vor allem die Absenz einer echten Migrationspolitik. Denn abgesehen von der historischen und speziellen Institution des Asyls ist Einwanderung in die EU fast unmöglich. Die *blue card* (analog zur US-amerikanischen *green card*) ermöglicht zwar die Einwanderung von *high-skilled migrants*, was aber fast nur Deutschland anwendet. Hinzu kommen Regelungen für Studierende. Alle anderen

Formen der Arbeitsmigration sind faktisch weitgehend ausgeschlossen.

Damit ist klar, dass Migrationspolitik in der EU effektiv Asylpolitik ist. Die europäische Asylpolitik war jedoch von Beginn an vor allem von sicherheitspolitischen Erwägungen geprägt. Die Kernregelung des GEAS, die Dublin-Verordnung, wurde erstmals als Teil des *Schengener Durchführungsübereinkommens* formuliert. Damit entstammte sie nicht dem Versuch, eine europäische Harmonisierung des internationalen Flüchtlingsrechts und der nationalen Asylsysteme vorzunehmen, sondern war Nebenprodukt der Vertiefung europäischer Polizeikooperation, die in den 1970er Jahren begonnen hatte.

Gleichzeitig erklärt diese Herkunft der europäischen Asylpolitik im Schengener Prozess auch den großen Stellenwert, den die Grenze als migrationspolitische Technologie in der EU einnimmt. Denn der Schengener Prozess postulierte die Existenz einer harmonisierten und aufgerüsteten Außengrenze des Schengenraums als notwendige Vorbedingung nicht nur für die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen, sondern für das Entstehen einer tatsächlichen europäischen Innenpolitik. Der Schengener Prozess erkannte die Grenze als Ort, an dem ein erhöhtes Kontrollpotenzial transnationaler Bewegungen von Menschen besteht.

Vor diesem Hintergrund entstand ab dem Jahr 2000 eine europäische Grenzpolitik, die sich vor allem in der Schaffung der europäischen Agentur *Frontex* im Jahr 2004, der Konsolidierung der Schengener Regeln im *Schengener Grenzkodex* 2006 und der Schaffung des europäischen Grenzüberwachungssystems *Eurosur* ab 2013 ausdrückte. Zugleich begann die EU mit der Errichtung des GEAS. Eine Reihe von Richtlinien zielte darauf ab, die Aufnahme von Asylsuchenden, die Durchführung von Asylverfahren, die Bedingungen einer Flüchtlingsanerkennung sowie die Integration von anerkannten Flüchtlingen europaweit zu harmonisieren. Diese Richtlinien flankierten jedoch nur die schon angesprochene Dublin-Verordnung, sowie die zu ihrer Durchsetzung verabschiedete *Eurodac*-Verordnung.

Ziel der Asylpolitik: Fingerabdrücke erfassen

Die Dublin-Verordnung postuliert an erster Stelle, dass

es nur einen Mitgliedsstaat der EU geben kann, der für die Durchführung eines Asylverfahrens zuständig ist. Das schließt das Stellen von Asylanträgen in weiteren Mitgliedsstaaten aus. Kern der Dublin-Verordnung ist das System zur Bestimmung dieses Mitgliedsstaates. In den meisten Fällen war und ist immer noch das Kriterium des Landes der ersten Einreise ausschlaggebend. Zur Feststellung dieses Landes baute man mit der *Eurodac*-Verordnung eine europäische Datenbank auf, um nicht nur Asylsuchende zu erfassen, sondern alle Personen, die bei einem irregulären Grenzübertritt festgenommen wurden. Das verlässliche Erfassen der Fingerabdrücke dieser Personen, die Registrierung, wurde so zu einem der wichtigsten Ziele in der europäischen Asylpolitik. Nur sie garantiert, dass das Dublin-System funktioniert.

Italien schob völkerrechtswidrig Geflüchtete nach Libyen ab

Konsequenz der 2003 verabschiedeten Dublin-Verordnung war, dass vor allem die Mit-

gliedsstaaten im Süden und Südosten der EU verpflichtet waren, die überwiegende Mehrzahl der Asylverfahren durchzuführen und Schutzsuchende in dieser Zeit unterzubringen. Dass diese Staaten, vor allem Griechenland und Italien, dieser Regelung zustimmten, erklärt sich wohl aus der Tatsache, dass es Anfang der 2000er Jahre wesentlich weniger Fluchtmigration nach Europa gab. Fluchtmigration wurde also nicht derart problematisiert, wie wir es heutzutage kennen.

Erst die zunehmenden krisenhaften Momente europäischer Migrationspolitik ab dem Jahr 2010 lösten eine neue Dynamik aus. Griechenland und Italien forderten deshalb ein solidarischeres System der Verteilung von Asylsuchenden in der EU ein, sowie den jeweils eigenen Teil der europäischen Außengrenze aufzurüsten. Italien hatte schon 2009 in einem Alleingang begonnen, Schutzsuchende auf hoher See abzufangen und nach Libyen zurückzuschieben. Diese Praxis wurde jedoch 2012 durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte als völkerrechtswidrig eingestuft. Das offenbarte den oben angesprochenen Konflikt zwischen einer europäischen Politik der Verhinderung von Fluchtmigration und der Geltung von internationalem Flüchtlingsrecht. Auch die Massenaufbrüche nach dem Arabischen Frühling erzeugten verschiedene Krisen, die etwa in eine Reform der Schengener Regeln mündeten. Damit rückte die Krise der europäischen Migrationspolitik ab 2010 immer drängender auf die europäische Agenda.

Dennoch konnte sich die Sichtweise einer neuen, anderen Asylpolitik nicht durchsetzen. Die europäische Politik der Abschottung von den Fluchtbewegungen insgesamt und die immer offener zu Tage tretende Unausgewogenheit zwischen den Asylsystemen des Nordens und des Südens der EU wurden nicht hinterfragt.

Eine Reihe weiterer Krisen und Tragödien zwang die EU zu handeln. Nur ein Beispiel: das tödliche Wochenende im April 2015, als rund 800 Menschen im Mittelmeer ertranken. Die EU gab sich stets schockiert ob der menschlichen Dramen, die Kommission kündigte Reformvorschläge an, doch zu nennenswerten Reformen, um die europäische Migrationspolitik neu auszurichten, kam es nicht.

Dieses Muster gilt in gewisser Weise auch für die großen Bewegungen im Sommer der Migration. Das Ausmaß, in dem die EU unvorbereitet war, stellte dabei einen Glücksfall dar. Konfrontiert mit der Bewegung von erst Zehntausenden und bald Hunderttausenden konnte man die üblichen Rezepte europäischer Migrationspolitik nicht umsetzen. Das Ergebnis: eine Weiterreise durch Europa, gefolgt durch eine fast schon bedingungslose Aufnahme und Integration der Schutzsuchenden.

Es ist wenig überraschend, dass eine solche, ausnahmsweise richtige Migrationspolitik, nicht lange anhalten konnte. Sein jähes Ende fand sie im Frühling 2016. Im Anschluss an diese vermeintliche Lösung der sogenannten Flüchtlingskrise stockten jedoch alle weiteren Bemühungen für eine Reform des GEAS. Vielmehr bemühte sich die Europäische Union erneut, die Blaupause des EU-Türkei-Deals nun auch auf Ägypten, Libyen und Marokko zu übertragen und weitere autoritäre Regime in das europäische Grenzregime einzubinden.

So stellte das Nichtzustandekommen der GEAS-Reform einen weiteren Glücksfall dar. Denn alles, was seit 2016 an Vorschlägen von der Kommission und den wechselnden Ratspräsidentschaften lanciert wurde, würde eine Verschärfung des aktuell geltenden europäischen Asylrechts darstellen. Zwar dreht sich der inner-europäische Streit um die Frage der verpflichtenden Aufnahme von Asylsuchenden. Dies

kaschiert jedoch nur die weitreichenden Bemühungen, die Zahl der Asylsuchenden in Europa massiv zu beschränken. Erreicht werden soll dies durch eine verpflichtende, grenznahe Zulässigkeitsprüfung. Schutzsuchende, die an den Grenzen Europas ankommen und diese überschreiten, sollen festgehalten werden, um sie einem Verfahren zu unterziehen, in dem nicht individuelle Asylgründe geprüft werden,

sondern in dem grundsätzlich geklärt wird, ob der oder die individuelle Asylsuchende überhaupt das Recht haben soll, einen Asylantrag in der EU zu stellen. Die gegenwärtig zuständige EU-Kommissarin Johansson ließ schon verlauten, dass sie davon ausgehe, dass dies für 70 Prozent der Ankommenden nicht zutreffe.

Abschottung der Grenzen versus Flüchtlingsrecht

Die Zukunft: Internierungslager für Ankommende

Voraussetzung für solch grenznahe Verfahren sind selbstverständlich große Infrastrukturen der Internierung an den Grenzen Europas. Das Internierungslager Moria, welches sich nur wenige Tage nach dessen Zerstörung schon wieder im Aufbau als geschlossenes Zentrum befindet, repräsentiert in seiner ganzen Menschenverachtung daher keinesfalls die Vergangenheit des europäischen Asylsystems, sondern seine drohende Zukunft. Und auch die begleitende Praxis der Pushbacks verweisen darauf, dass die EU daran festhält, den Konflikt zwischen Abschottung der Grenzen und internationalem Flüchtlingsrecht zu Lasten Letzterem zu lösen. Der enorme Ausbau der europäischen Grenzschutzagentur *Frontex* unterstreicht dies.

Ein anderes Europa, für das ich hier plädiere, würde auch eine grundlegende Neuausrichtung einer europäischen Migrationspolitik bedeuten. Beginnen müsste diese mit einer Betonung der Bedeutung der Migration gerade für das europäische Projekt. Ein wesentlicher Aspekt Migration zu entproblematizieren und sie als wünschenswerte humane Mobilität umzudeuten, bleibt dabei jedoch oftmals unterbelichtet. Obwohl gerade das europäische Projekt zeigt, dass eine gesellschaftliche Normalisierung von Migration nicht nur möglich, sondern wünschenswert und notwendig ist. Dies kann jedoch nicht nur für Europäer*innen – was auch immer dieser Begriff bedeuten mag – gelten. Denn historisch ist Europa eben nie auf den Kontinent beschränkt gewesen,

sondern in vielfacher Weise mit dem gesamten Globus verwoben. Würde sich Europa mit der Welt in Bezug setzen, bedeutete das, den beständigen Krisenmodus des Migrationsmanagements endgültig zu verlassen und Migrationspolitik als globale Gesellschaftspolitik ernst zu nehmen.

Dennoch ist zu befürchten, dass die Politik der letzten zwei Jahrzehnte nicht nur fortgesetzt wird, sondern sich noch verschärft. Denn am 23. September 2020 präsentierte die Kommission tatsächlich ihren Entwurf für einen neuen *Europäischen Pakt für Asyl und Einwanderung*. Grenznahe, beschleunigte Asylprüfungen, eine massive Ausweitung von Abschiebungen, der Ausbau von *Eurodac* zu einer allgemeinen Migrationsdatenbank und verschärftes Outsourcing von Migrationskontrolle sind für den Pakt und die ihn begleitenden Gesetzesvorschläge vorgesehen. Die vielfach beschworene europäische Solidarität soll sich nun nicht mehr in einer verpflichtenden Aufnahme von Schutzsuchenden durch alle Mitgliedsstaaten ausdrücken, sie wird vielmehr ersetzt durch eine flexible Solidarität. Wer keine Asylsuchenden aufnehmen will, darf sich nun in der Abschiebung abgelehnter Flüchtlinge engagieren, was eine neue Arbeitsteilung in der Migrationsabwehr begründen wird. Sollte der Pakt Realität werden, hätte sich die Europäische Union endgültig von einer gemeinsamen Migrations- und Asylpolitik entfernt und würde diese konsequent auf eine reine Verwaltung von Menschen reduzieren.<

Bernd Kasperek ist Migrations- und Grenzregimeforscher und aktiv in antirassistischen Bewegungen in Europa. Er ist Mitglied der Forschungsassozi-ation bordermonito-ring.eu und Mitherausgeber des Journals movements – journal for critical migrations and border regime studies (movements.org). Zuletzt veröffentlicht: *Europas Grenzen: Flucht, Asyl und Migration. Eine kritische Einführung*. 2. Aufl. 2019, Bertz+Fischer, Berlin.

