

# Migration ist Teil der deutschen Gesellschaft

Europäische Politiker\*innen wollen Migration stärker bekämpfen und das Asylrecht deutlich verschärfen, wenn nicht gar aussetzen. Wie wirkt sich das auf die Migration aus? Was passiert da gerade, was sind die Hintergründe? Und welche Lösungsansätze könnte es geben? Ein Interview mit Bernd Kasperek

Was machst du genau als Migrationsforscher?

Ich forsche vor allem über das europäische Grenz- und Migrationsregime und über die europäische Grenzschutzagentur *Frontex*. Ebenso beschäftige ich mich mit der Entwicklung des *Gemeinsamen Europäischen Asylsystems* (GEAS), das seit 2015/2016 in einem langwierigen und komplizierten Reformprozess ist.

Mich interessiert vor allem die Frage, was sind die „Innovationen“ auf Seiten der Regierungen, um Migration zu verhindern, zu kontrollieren oder zu stoppen. Das ist wichtig, um zu verstehen, welche neuen Kontrollmechanismen eingeführt werden, und wie sich das auf die Migration auswirkt. Ein Beispiel: Gerade steigt die Anzahl der Ankünfte vor allem im europäischen Süden stark an. Ich denke, das hat mit der in Europa stattfindenden offensiven Diskussion zu tun, die Grenzen nach

Europa zu schließen, den Kontinent quasi abzuschotten, und, dass sich deswegen viele Menschen denken: Vielleicht ist das meine letzte Chance, nach Europa zu kommen.

In deinen wissenschaftlichen Arbeiten ist immer wieder vom europäischen Grenzregime die Rede. Was meinst du damit?

Dieser Begriff stammt nicht von mir allein. Ich bin mit vielen anderen Forscher\*innen im *Netzwerk für kritische Migrations- und Grenzschutzforschung* organisiert. Mit dem Begriff wollen wir die Komplexität der europäischen Migrationspolitik fassen. Der Regimebegriff selbst hat einen politikwissenschaftlichen Hintergrund, mit dem Regelungs- und Ordnungssysteme und deren Komplexität im Kontext internationaler Beziehungen verstanden werden sollen. Zum Beispiel die Menschenrechte: Wie kann sich eigentlich so etwas wie Menschenrechte global durchsetzen, wenn es

nicht die Autorität oder Instanz gibt, die deren Geltung einfach befehlen kann? Viele Akteure sind daran beteiligt und irgendwie haben sie eine gewisse Stabilität hergestellt. Das ist eine Erfolgsgeschichte. Wir sehen aber auch aktuell, wie umkämpft und instabil das sein kann. Und es sind nicht nur Staaten, die daran beteiligt sind. Gruppen wie *Human Rights Watch* oder *Amnesty International* und sehr viele lokale Initiativen hatten wesentlichen Anteil an dieser Geschichte. Und so ähnlich ist das bei der Migrationspolitik. Es gibt zwar seit über 20 Jahren den Versuch, eine europäische Migrationspolitik zu machen. Doch das bedeutet nicht, dass die Kommission diese einfach befehlen kann. Es gibt ein relativ großes Geflecht bestehend aus Kommission, Rat und Parlament, Grenzschutzagenturen wie etwa *Frontex* oder Asyl-Agenturen, aus Gerichten wie der *Europäische Gerichtshof für Menschenrechte*, aus den ganzen Mitgliedstaaten mit ihren unterschiedlichen Grenzschutzpolizeien,

NGOs, Aktivist\*innen, und so weiter. Und besonders zentral bei der Frage der Migration ist natürlich die Migration selbst. Sie besteht in vielerlei Form und lässt sich nicht einhegen. Sie bahnt sich immer Wege nach Europa. Obwohl das ja eigentlich verhindert werden soll.

Der Regimebegriff hilft uns darüber nachzudenken, was da eigentlich passiert. Denn es entwickelt sich ja in bestimmte Richtungen. Aber wir können ja nicht einfach sagen, die eine Institution oder diese bestimmte Person ist dafür verantwortlich. Da geht immer die Aktivität einer großen Menge von Akteur\*innen ein. Manchmal haben sie ähnliche Ideen, manchmal sehr gegensätzliche. Das ändert sich ständig. Das zu verstehen, das zu analysieren, dafür brauchen wir den Regimebegriff.

Aber das wird doch im Allgemeinen nicht mit dem Begriff „Regime“ verbunden?

Darüber hinaus bietet sich dieser Begriff auch an, weil damit auf autoritäre, undemokratische Tendenzen hingewiesen wird. Das wird besonders in der Migrationspolitik immer wieder offenkundig. Denn die Personen, die auf besondere Art und Weise von Migrationspolitik betroffen sind, haben nie eine Möglichkeit, mitzureden. Sie werden nicht nach ihrer Meinung gefragt, sie können auch keine eigenen Vorstellungen äußern bezüglich der Politik, die über sie gemacht wird. Und deswegen ist es auch in diesem Sinne richtig, von einem Regime zu sprechen. Da wird über das Leben von Menschen verfügt, in einer Weise, die im Widerspruch zur Vorstellung eines demokratischen Europas steht. Migrationspolitik an und für sich ist aus demokratietheoretischer Sicht ein Problem.

Du sprichst davon, dass immer wieder rote Linien überschritten werden. Welche meinst du damit?

Nach meinen Beobachtungen darf im Moment alles in Frage gestellt werden, ohne dass allzu groß widersprochen wird. In der Sommerinitiative von Thorsten Frey, Jens Spahn und Sigmar Gabriel beispielsweise wird die Abschaffung der *Genfer Flüchtlingskonvention* (GFK) in Erwägung gezogen. Da war bei mir endgültig eine rote Linie überschritten.

Denn die Inhalte der *Genfer Flüchtlingskonvention* sind ganz wichtige Grundsteine nicht nur des europäischen Asylrechts, die nicht angetastet werden dürfen. Sie sind direkte Konsequenz aus der deutschen und europäischen Geschichte. Sie sind Reaktion darauf, das Europa im Zweiten Weltkrieg seine Grenzen vor den flüchtenden Menschen geschlossen hat. Dass Europa sich einer Aufnahme von Schutzsuchenden verweigert hat. Die GFK ermächtigt Schutzsuchende und verpflichtet Staaten, Verantwortung zu übernehmen. Beides ist heute von überragender Bedeutung.

Thema Europäisches Grenzregime: Es gibt Länder, die ganz offen hervortreten und ankündigen, dass sie niemanden aufnehmen wollen, und dann gibt es Staaten, die das „heimlicher“ tun und die man deshalb nicht kritisiert. Also Gegensatz Polen und Dänemark beispielsweise.

Standardbeispiel Polen und Ungarn. Mein Eindruck ist: Das soll ja auffallen. Die poltern so rum, weil das ein ganz bestimmtes politisches Kalkül von rechts ist. Migration ist der Hebel, um ganz viel in Frage zu stellen. Die Geltung von europäischem Recht.

Die Bindungswirkung von Grundrechten. Die Rolle europäischer Gerichte. Die polnische Regierung stellt offensiv in Frage, ob europäisches Recht über nationalem Recht stehen soll. Das stellt das Fundament der *Europäischen Union* in Frage. Diese Bewegungen wollen keine *Europäische Union*, die wollen eine Europäische Konföderation.

Den dänischen Sozialdemokrat\*innen, die eine radikale, segregierende und entrechtende Migrationspolitik betreiben, würde ich das nicht unterstellen. Deren Motivation ist das alte Problem der Sozialdemokratie, die nicht außerhalb des nationalen Rahmens denken kann. Das ist ja auch der Grund, warum es kein soziales Europa gibt.

Wie steht es mit Frontex und deren veränderten Befugnissen?

Es ist wichtig, sich Grenzschutzagenturen genauer anzuschauen. *Frontex* ist mittlerweile die größte Agentur der *Europäischen Union* und hat die meisten Befugnisse. Sie ist Kern-Bestandteil einer europäischen Migrations- und Grenzpolitik. Die Geschichte von *Frontex* beginnt 1999, als Grenzschutz eine europäische Kompetenz wurde. Vorher lag dieser noch bei den Mitgliedstaaten. Es gab schon sehr früh Bemühungen, eine europäische Grenzpolizei zu bauen. Aber es wäre ein relativ weitreichender Schritt für Europa gewesen, sich diese zuzulegen. Deswegen gründete man die Unterstützungsagentur *Frontex* im Jahr 2004. Der Grenzschutz wurde weiter den Mitgliedstaaten überlassen. Aber die Agentur sollte ihnen helfen, professioneller zu werden. Das ist so eine typisch europäische Art, Europäisierung zu betreiben. Die Unterstützung bestand zunächst vor allem in Geldzuwendungen.



Denn die Mitgliedstaaten wollen sich ja nicht erzählen lassen, was sie machen dürfen. Doch das Geld haben sie immer gerne genommen. Das funktionierte ungefähr zehn Jahre.

Während dieser Zeit bekam die Agentur schon immer mehr Befugnisse, mehr Geld und Ausweitungen von Kompetenzen.

Und was passierte dann?

2015 änderte alles. Es bestand der Eindruck, einige Mitgliedstaaten schaffen es nicht, die Grenze so zu sichern, wie es das *Schengener Abkommen* vorsieht. Deswegen gab es ein verstärktes Interesse anderer Mitgliedstaaten – zum Beispiel Deutschland –, dass die Agentur eine stärkere Aufsichtsfunktion über die Grenze einnehmen solle. 2019 wurde dann noch die sogenannte ständige Reserve beschlossen: Die Agentur sollte 10 000 eigene Grenzschrützer\*innen einstellen.

Und da ist man wirklich an dem Punkt, dass man eine eigene europäische Polizei hat. Ein krasser Sprung! Das vollzog sich vor allem im Laufe der sogenannten Krise der Migrationspolitik nach 2015.

Das Auffällige ist aber, dass die Agentur selbst in eine Zwickmühle geriet, weil immer mehr Mitgliedstaaten nach 2015 anfangen, eine illegale und immer systematischere Grenzschutzpolitik zu betreiben in Form von illegalen Pushbacks und unrechtmäßiger Internierung. Die Agentur soll die Staaten unterstützen, sich aber nicht an den Gesetzesbrüchen beteiligen, die die Mitgliedstaaten begehen. Verschiedene Seiten zerrten also an der Agentur. Letztes Jahr musste der Exekutivdirektor der Agentur zurücktreten. Ihm konnte nachgewiesen werden, dass die

Agentur sich indirekt an Pushbacks beteiligt hatte. Zudem log er die Kommission an und führte sich überhaupt sehr selbstherrlich auf. Außer ihm mussten auch sein Vize und noch ein weiterer hoher Beamter aus der Agentur zurücktreten. Momentan ist es um *Frontex* ein bisschen still geworden. Es gibt jetzt einen neuen Exekutivdirektor, ein ehemaliger General aus den Niederlanden. Er versucht, die Agentur neu aufzustellen und zu rehabilitieren. Doch strukturell bleibt das gleiche Problem: Die Agentur ist entweder den Mitgliedstaaten oder dem Recht verpflichtet, beides geht gerade nicht. Denn die Mitgliedstaaten brechen systematisch geltendes Recht, und werden dafür nicht zur Rechenschaft gezogen.

Wer sind denn die Auftraggeber\*innen der Agentur?

Hier stellt sich heraus: Es gibt eigentlich niemanden! *Frontex* hat Autonomie und niemand kann ihr exakt vorschreiben, was sie tun soll. Es gibt einen Aufsichtsrat, der sich aber als schwach erwiesen hat. Letzten Endes bestimmt der Exekutivdirektor, welche Praxis die Agentur genau verfolgt. Hier Rechenschaft durchzusetzen, ist unglaublich schwierig. Wenn zum Beispiel die Bayerische Landespolizei sich an einem Verbrechen beteiligen würde, dann müsste der Innenminister dafür – zumindest politisch – haften. Doch in der EU gibt es das nicht – die Verantwortung hört bei dem Exekutivdirektor einfach auf. Deswegen konnte er etwa auch interne Berichte abändern lassen. In einem konkreten Fall war klar, dass die Agentur Daten an die griechische Küstenwache geliefert hatte. Die Küstenwache führte dann einen Pushback durch. Doch das agentur-interne Wissen darum

wurde sozusagen wegzensiert. Auch deswegen hat es so lange gedauert, bis man der Agentur habhaft werden konnte.

Migrationspolitik müsste deiner Meinung nach eigentlich Gesellschaftspolitik heißen, habe ich gelesen. Was meinst du damit genau?

Deutschland, eigentlich ganz Europa, ist von Einwanderung geprägt. Das ist sichtbar und historisch nachweisbar, auch in Ländern, die sagen, sie wollen keine Migration. Zum Beispiel gab es in Polen schon vor Ausbruch des Ukraine-Krieges eine starke Migration von Menschen aus der Ukraine. Deswegen ist es meiner Meinung, falsch von Migrationspolitik zu sprechen. Denn dadurch, dass man eine spezielle Politik für Migration macht, erklärt man Migration immer zum Sonderfall, zur Ausnahme. Wir müssen dagegen darüber reden, was notwendig für die ganze Gesellschaft ist, was muss man für sie tun – und Migration ist eben ein Teil der Gesellschaft. Dadurch verändert sich der Blickwinkel. Nehmen wir das Beispiel der Kommunen. Natürlich gibt es viele, die aktuell ein Problem haben, noch mehr Schutzsuchende aufzunehmen. Aber der Grund dafür ist doch, dass die Kommunen schon seit Jahrzehnten kaputtgespart worden sind. Fehlende soziale Infrastruktur ist ein Problem für alle. Wir müssten uns darüber unterhalten, wie die Kommunen besser ausgestattet werden können, damit es genug Freibäder, Bibliotheken oder Schulen gibt. Einrichtungen also, von denen alle etwas haben können

und die das Zusammenleben ermöglichen. Solange Migration



problematisiert wird, kommen wir nicht an den Punkt, von dem aus überlegt werden kann, wie wir eigentlich zusammenleben wollen und wie wir die Probleme, die es tatsächlich gibt, angehen können, wie soziale Ungleichheit oder der Hitzetod dieses Planeten. Das sind die wichtigen Fragen und da müssen wir eine globale Lösung finden.

Vision oder Ausblick. Was ist deine Vision?

Deine zweite Frage war ja, was meinst du denn mit europäischem Grenzregime? Und ich sagte, wir brauchen diesen Begriff, um die ganze Komplexität zu fassen und damit umzugehen. Es ist wirklich alles sehr kompliziert und schwierig zu erklären. Das hat man bei der aktuellen GEAS-Reform gemerkt, der Reform des Asylsystems. Die meisten Leute haben gar nicht verstanden, was da genau passiert. Warum sind das die Innenminister, die darüber reden, was ist die Rolle des Parlaments, was sind genau die Vorschläge? Und dann spielt sich das alles 2000 Kilometer entfernt im Süden ab ... Wenn es darum geht, dann braucht man Expertise und manchmal ist es dann eine „Nerd-Show“.

Deswegen überlege ich ständig: Wie können wir das anders machen? Es muss meiner Meinung nach an den Ort zurückgeholt werden, wo die Leute leben, wo Gesellschaft stattfindet, wo auch, so könnte man sagen, die Integration tatsächlich stattfindet. Meine Überlegungen beziehen sich auf die Kommunen, und was man da machen kann.

Zum einen glaube ich, dass es kleinere und überschaubarere Strukturen braucht, in denen sich jede\*r etwas ausdenken kann. Und zum anderen meine ich, es muss entwickelt werden, dass in Kommunen Anforderungen an eine andere Politik gestellt werden. Denn es soll nicht mehr nur noch um die Grenzen gehen, sondern vielmehr um das Leben, das gemeinsame Leben, das Zusammenkommen und die Gesellschaft. Das sollte im Mittelpunkt stehen oder wieder dorthin zurückgeholt werden.

Deswegen ist es auch so wichtig, dass es diese vielen Initiativen gibt, die vor Ort aktiv sind, wie zum Beispiel auch die *Hinterland*, weil sie relevante Themen aus dem komplizierten europäischen Geflecht herausholt und relativ klar zeigt, was das mit Alltag und Gesellschaft zu tun hat. Das ist im Kern die Bewegung der solidarischen Städte. Genau darin finde ich, liegt auch eine Chance. Europa lässt sich ja anders denken. Nicht als die Summe von Nationalstaaten, sondern viel stärker über die Kommunen und Städte. So ließe sich die starke nationalstaatliche Aufteilung Europas überwinden. ✎

*Das Gespräch führte Pezi Novi*

Bernd Kasperek

*ist Kulturanthropologe und Migrationsforscher. Er leitet die Abteilung „Integration, soziale Netzwerke und kulturelle Lebensstile“ an der Humboldt-Universität zu Berlin und ist spezialisiert auf Europäisierung und Infrastrukturen.*

*2021 erschien sein Buch Europa als Grenze. Eine Ethnographie der Grenzschutz-Agentur Frontex, im transcript-Verlag.*