

Bernd Kasperek

**MIGRATIONSPOLITIK UND  
MIGRATIONSPOLITISCHE  
ANSÄTZE IN EUROPA UND  
DER EUROPÄISCHEN UNION**



MIGRATIONSPOLITIK UND  
MIGRATIONSPOLITISCHE  
ANSÄTZE IN EUROPA  
UND DER  
EUROPÄISCHEN UNION

Bernd Kasperek

**MIGRATIONSPOLITIK UND  
MIGRATIONSPOLITISCHE  
ANSÄTZE IN EUROPA  
UND DER EUROPÄISCHEN  
UNION**

**DEZEMBER 2016**

# Inhalt

---

## Einleitung 6-9

- 7 ZUSAMMENFASSUNG
- 9 METHODOLOGIE

---

## Die Migrationspolitik der EU 10-25

- 11 MIGRATION UND GRENZE VOR AMSTERDAM
- 15 AMSTERDAM 1997 UND DAS GEAS
- 18 AUSSENGRENZEN, INTELLIGENTE GRENZEN
- 22 DER GESAMTANSATZ ZUR MIGRATIONSFRAGE
- 24 LEGALE EINWANDERUNG

---

## Schengen in der Krise 26-33

- 27 KRISE DES DUBLIN-SYSTEMS
- 29 HIRSI GEGEN ITALIEN
- 31 DER ARABISCHE FRÜHLING
- 32 HUMANITÄRE WENDE NACH LAMPEDUSA

---

## Die Europäische Migrationsagenda 34-43

- 35 KURZFRISTIGE MASSNAHMEN
- 37 MITTELFRISTIGE MASSNAHMEN

---

## Die Agenda nach dem Sommer der Migration 44-47

---

## Empfehlungen und Positionen 48-53

---

## Bibliografie 55

# Einleitung

Hintergrund für die Beauftragung dieser Studie war der Wunsch, einen Überblick über Geschichte und Gegenwart der Einwanderungspolitik in der Europäischen Union zu gewinnen. Damit fällt sie in eine Zeit, in der die Einwanderungspolitik im Zentrum der bestimmenden Konflikte für den Zustand und die Zukunft des europäischen Projekts steht. Der starke Anstieg der Zahl an Flüchtlingen und MigrantInnen, die im Jahr 2015 Griechenland erreichten („Sommer der Migration“) und dann zunächst nach Skandinavien und Deutschland weiterzogen, der im Februar 2016 mit der Schließung der sogenannten Balkanroute sein vorläufiges Ende fand, sowie die Klüfte und Hindernisse für eine gemeinsame europäische Migrationspolitik, die diese Einwanderungsbewegung aufdeckte, stehen im Mittelpunkt der Post-Brexit-Diskussionen zur Zukunft des europäischen Projekts. Gründete das Projekt ursprünglich auf einem Versprechen von Frieden und Wohlstand, konzentrieren sich die heutigen Vorschläge für eine Vertiefung der Europäischen Union fast ausschließlich auf ein vage gehaltenes Versprechen von Sicherheit. Sowohl den Vorschlägen für eine striktere Überwachung und Registrierung von Personen, die in die EU ein- bzw. ausreisen, als auch denen zum Aufbau europäischer Streitkräfte ist dieses Sicherheitsversprechen eingeschrieben. Weitergedacht ließe sich jedoch genauso argumentieren, dass auch der Sommer der Migration aufs engste mit beiden Vorschlägen verwoben ist. Von zentraler Bedeutung beim Anstieg der Migration 2015 war die Eskalation der Revolte in Syrien gegen Präsident Assad hin zu einem offenen Bürgerkrieg und militärischen Konflikt. Über die mögliche Rolle, die die Europäische Union angesichts dieses Konflikts hätte spielen können, ließe sich zwar diskutieren, eindeutig hingegen ist, dass dem Prozess zum Aufbau einer Europa-Armee die Einschätzung zugrunde liegt, dass die Region um die Europäische Union herum instabiler geworden und es vermutlich auch bleiben wird. Instabilität wird allerdings als treibender Faktor für die Migration von Flüchtlingen gesehen. Ganz ähnlich ist das vorgeschlagene

Registrierungsprogramm für Reisende eine Maßnahme zur engmaschigeren Kontrolle und Verbesserung der Datenlage über Ein- und Ausreisen. Zwar zeigt sich hier deutlich eine sicherheitsorientierte Logik, die aber auf dem, wie zu zeigen sein wird, dominanten Topos der europäischen Migrationspolitik aufbaut, demzufolge Grenzen das zentrale Element sind, um die souveräne Kontrolle von Staaten über die Bewegungen von Menschen und die Migration nach und innerhalb Europas zurückzugewinnen.

## ZUSAMMENFASSUNG

Die überragende Bedeutung von Grenzen ist in der Tat eine Eigenheit der europäischen Einwanderungspolitik. Obwohl Grenzen, wie die Analyse bestätigt, während der letzten Jahrzehnte überall auf der Welt an Bedeutung gewonnen haben, kam es nirgendwo zu einer derart starken Verknüpfung zwischen Grenzen und der Kontrolle von Migration wie in der Europäischen Union. Insofern lässt sich von einem europäischen Grenz- und Migrationsregime sprechen, welches als ein gigantisches Netzwerk aus Institutionen, Praktiken und Diskursen über Grenzen und der Kontrolle von Migration fungiert. Mitnichten ist es eine neue Erkenntnis, dass Vernetzung heutzutage und insbesondere in globaler Hinsicht ein zentraler Aspekt bei der Regierungsführung ist. In Europa jedoch führt der besondere Prozess der Europäisierung weg von der Ebene der Nationalstaaten hin zu einer supranationalen Gemeinschaft mit einer weitaus größeren Anzahl von Akteuren, die Teil des Netzwerks sind. Dies macht es nicht gerade einfacher, die politische Richtung dieses Netzwerks zu bestimmen, denn Konflikte und unterschiedliche Herangehensweisen können sich über lange Zeiträume hinweg auswirken und manche Institutionen verfolgen langfristige Strategien.

Nichtsdestotrotz lassen sich die allgemeinen Trends europäischer Migrationspolitik der letzten drei Dekaden beschreiben. Zu Beginn steht die Krise des Fordismus, in deren Verlauf sich in Europa die Ansicht durchsetzt, dass Einwanderung nicht erwünscht und

möglichst auf null zu reduzieren sei. Mit der Institution des Asylrechts als historischer Ausnahme entwickelt sich in Europa ein repressiver und auf Sicherheit fokussierter Ansatz in der Einwanderungspolitik. Auf EU-Ebene findet diese Entwicklung in den Schengener Abkommen (1985, 1990) ihren Ausdruck, in denen sich erstmals die neue Verbindung zwischen Grenze und Migration zeigt.

Der Vertrag von Amsterdam (1997) markiert den nächsten und auch ersten entscheidenden Schritt hin zu einer europäischen Migrationspolitik. Wirklich ernsthafte Versuche zu einer Konsolidierung der Einwanderungspolitik auf europäischer Ebene insbesondere in Bezug auf Asyl und die Außengrenzen sind dann ab dem Jahr 2000 feststellbar.

2005 erweitert das Konzeptpapier „Gesamtansatz zur Migrationsfrage“ (*Global Approach to Migration*) diesen Ansatz und fügt der europäischen Migrationspolitik eine externe Perspektive und auf weitere Politikfelder ausgerichtete Aspekte hinzu. Parallel bemüht sich die Europäische Kommission darum, die Möglichkeiten der legalen Einwanderung nach Europa zu erweitern, scheitert hierbei jedoch weitgehend.

Um das Jahr 2010 prägen vier Aspekte die europäische Migrationspolitik:

1. Das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS)
2. Die verstärkte, halb-europäisierte und technisch aufgerüstete Außengrenze
3. Die Externalisierung, sprich Kooperation mit den Transit- und Herkunftsländern
4. Die vorsichtigen Versuche der Einführung legaler Migrationsmöglichkeiten auf europäischer Ebene

Spätestens 2011 geraten alle diese Aspekte in eine Krise, die sich während der Folgejahre Bahn bricht und im Sommer der Migration 2015 ihren Höhepunkt erreicht. Die Ansätze zur Bewältigung der Krise werden insbesondere durch zwei Aspekte bestimmt. Zum einen sind dies die Versuche der Kommission, anhand der Europäischen

Migrationsagenda einen stärker europäischen Rahmen für die Migrationspolitik zu definieren. Zum anderen sind dies die konkreten Dynamiken der „Flüchtlingskrise“ selbst, also der Zusammenbruch von Registrierung, Aufnahme, Steuerung von Migrationsbewegung und europäischer Koordination, in deren Verlauf einzelne Länder Sondermaßnahmen ergreifen, die den Zusammenhang des Schengen-Raums im Ganzen bedrohen.

## METHODOLOGIE

Der Begriff *europäisches Migrations- und Grenzregime* versucht die vernetzte Natur des Regierungshandelns in der europäischen Migrationspolitik zu fassen und erlaubt daher keine allzu allgemeinen Aussagen über die Richtung, die die Migrationspolitik nehmen wird, da sich diese aus unterschiedlichen Interessen, Strategien, situationsbedingten Allianzen und äußeren Entwicklungen ergibt. Zwar gibt es konkrete politische Entscheidungen mit fassbaren Auswirkungen, die entsprechenden Entwicklungen innerhalb des Regimes sind jedoch immer gleichzeitig bedingt durch die politischen Entscheidungen einerseits und deren Umsetzung andererseits. Politische Entscheidungen, und das ist ein zentraler Punkt, ergeben sich oftmals direkt als Reaktion auf die Dynamiken von Migration und Migrationsbewegungen, die die Hindernisse und Versuche, Migration zu kontrollieren bzw. zu kanalisieren, zu umgehen versuchen.

Für ein Verständnis und eine Einordnung der konkreten Dynamiken einzelner Entwicklungen, muss dieses Zusammenspiel von Kräften und Konstellationen mit in die Analyse einfließen. Das ist für eine Übersichtsstudie wie diese natürlich ein viel zu weites Feld. Daher beschränkt sich diese Studie darauf, einen prägnanten Überblick über die historische Entwicklung des europäischen Migrations- und Grenzregimes zu bieten, dessen feststellbare langfristigen Elemente, Trends und Logik kurz darzustellen und deren Wechselspiel mit den größeren Dynamiken aufzuzeigen. Die Studie kann nur ein erster Schritt sein für eine breitere kritische Untersuchung migrationspolitischer Ansätze in Europa.

# DIE MIGRATIONS- POLITIK DER EU

**Für ein Verständnis heutiger Migrationspolitiken in der EU, der Fundamente ihrer Logik und ihrer Bezugspunkte, soll zunächst ein kurzer historischer Überblick über die Entwicklung der Migrationspolitik in der Europäischen Union gegeben werden. Hierbei soll insbesondere auf die zentralen Entwicklungslinien verwiesen und erklärt werden, wie und warum die Frage der Grenze ihren heute prominenten Status bekam und weshalb es heute gerechtfertigt erscheint, von einem europäischen Migrations- und Grenzregime zu sprechen.**

## **MIGRATION UND GRENZE VOR AMSTERDAM**

Nach dem Zweiten Weltkrieg und während der ersten Jahrzehnte der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts lag Migrationspolitik in Europa noch fest in der Hand der Nationalstaaten. Die Vorläuferorganisationen der Europäischen Union umfassten nur wenige Staaten und europäische Zusammenarbeit konzentrierte sich vorrangig auf den entstehenden Binnenmarkt. Obwohl bereits die Römischen Verträge (1957) die Personenfreizügigkeit als Ziel nannten, dauerte ihre Umsetzung noch Jahrzehnte. Im Norden Europas bestimmte das hohe Wirtschaftswachstum der Ära des Fordismus die nationalen Migrationspolitiken, während viele Länder Südeuropas im Wesentlichen zu Exporteuren von Arbeitskraft in die Länder Nordeuropas wurden. Frühere Kolonialmächte wie Großbritannien und Frankreich nutzten auch ihre früheren Kolonien zur Anwerbung von Arbeitskräften. Migrationspolitik war damals integraler Bestandteil der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik und wurde fast nie als Frage der inneren Sicherheit diskutiert.

Verfolgt man die Spur einer nicht nationalstaatlich, sondern europäisch verorteten Migrationspolitik, so liegt einer ihrer Wurzeln in der sogenannten TREVI-Gruppe (Terrorismus, Radikalismus, Extremismus und internationale Gewalt), die 1975 als

zwischenstaatliches Netzwerk außerhalb des Rahmens der Europäischen Gemeinschaft gegründet wurde. Wie der Name bereits verrät, ging es ursprünglich um grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit vor allem gegen politisch motivierte Gewalt. Bald jedoch wurde die internationale Migration zu einem Schwerpunktbereich der Arbeit des Netzwerks. Diese Institution bestand noch während der 1980er Jahre, bis sie schließlich im Rahmen des Maastrichter Vertrages 1992 in der Säule Recht und Inneres der EU aufging. Recht und Inneres ist im Übrigen bis heute der Bereich, wo migrations- und grenzpolitische Entscheidungen entwickelt und getroffen werden.

Es lohnt zwei Beobachtungen aus dieser Entwicklung festzuhalten. Einerseits ist es natürlich kein Zufall, dass Sicherheitsfragen gerade während der 1970er Jahre in der Migrationspolitik so bestimmend wurden. Denn genau in diese Zeit fällt der relativ abrupte Übergang vom Fordismus zum Post-Fordismus. Inspiriert von kolonialen Befreiungskämpfen entstanden weltweit neue politische Bewegungen. Gleichzeitig führten der Ausbruch einer globalen Rezession und die einsetzende Neuausrichtung der globalen Wirtschaft im Sinne des Neoliberalismus dazu, dass die Arbeitsmärkte in Nordeuropa deutlich weniger in der Lage waren, MigrantInnen aufzunehmen, selbst bezogen auf die innereuropäische Migration. Zum Teil erklärt bereits diese Entwicklung, warum die Migrationspolitik aus dem Bereich der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik in den Bereich der Innenpolitik wanderte. Der schrumpfende post-fordistische Arbeitsmarkt und das neue Ziel, die Migration auf null zu reduzieren, ließen Migrationspolitik zu einer Sicherheitsfrage werden. Migration als *per definitionem* grenzüberschreitendes Phänomen führte dazu, dass das Feld Migrationspolitik der entstehenden grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit in Europa zugeordnet wurde. Dieser Schritt markiert die Einschreibung der Kategorie Grenze als einem Politikfeld in die europäische Migrationspolitik.

12

Die Migrationspolitik der EU

Bei der zweiten Beobachtung, die im abschließenden Teil dieser Studie eingehender diskutiert wird, geht es um die Parallelen zwischen den Entwicklungen der 1970er Jahre und heute. Zwar leben wir heute unbestreitbar in anderen Zeiten und in einem stark veränderten globalen Kontext, allerdings sind wir erneut Zeuginnen des Zusammenbruchs eines global dominanten ökonomischen Modells (in unserem Fall des Neoliberalismus) sowie einer neuen globalen Dynamik von Konflikten und widerständigen politischen Bewegungen. Die Instabilität in der Welt nimmt wieder zu, und dies hinterlässt bereits Spuren in den politischen und öffentlichen Diskursen zu Migration und staatlichen Strukturen und zeigte sich geradezu paradigmatisch in den Diskussionen um den Brexit in Großbritannien.

In einem durch zwei sich gegenüberstehende Blöcke charakterisierten globalen politischen Umfeld schloss sich Ende der 1970er Jahre das Fenster für die Arbeitsmigration nach West- und Nordeuropa und Asyl gewann wieder an Bedeutung. Seinen Ursprung hatte das Recht auf Asyl in den Bevölkerungsdynamiken nach dem Zweiten Weltkrieg. Es fand international seinen rechtlichen Ausdruck in der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951, die dann sehr unterschiedlich in nationales Recht in den Staaten Europas umgesetzt und zur wichtigsten Möglichkeit wurde, legal nach Europa zu emigrieren. Gleichzeitig begann in den 1980er Jahren die Problematisierung des Asylrechts.

Die Verschmelzung von Fragen der Migrations-, Grenz- und Sicherheitspolitik in Europa zeigt sich am deutlichsten in der Entwicklung des Schengen-Raums, eines Gebiets, in dem freie Bewegung ohne interne Grenzkontrollen herrscht, das eine gemeinsame EU-Außengrenze etabliert und allgemeiner einen Rahmen bietet, der heute den Kern europäischer Innenpolitik bildet. Das 1985 unterschriebene erste Schengen-Abkommen zielte auf die Überwindung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen teilnehmender Staaten und die Einführung einer gemeinsamen Verantwortung zur Sicherung des Schengen-Raums durch eine

13

Die Migrationspolitik der EU



Stärkung der Außengrenze und einer gemeinsamen Visapolitik. In diesem Rahmen entstand auch die erste europäische Polizeidatenbank, das Schengener Informationssystem (SIS). Das Schengener Durchführungsübereinkommen (Schengen II) von 1990 legte die Verfahrensabläufe zur Umsetzung des in Schengen I ausgedrückten politischen Willens fest und schuf die entsprechende technische Infrastruktur. Ein nicht unbedeutender Teil des Abkommens befasste sich mit AsylbewerberInnen. Es sollte ausgeschlossen werden, dass Asylsuchende gleichzeitig Anträge in mehreren Schengen-Staaten (*one chance rule*) stellen und die Freizügigkeit von Asylsuchenden innerhalb der EU sollte beschnitten werden. Zudem wurden Kriterien festgelegt, nach denen entschieden werden konnte, welcher Staat für die Bearbeitung eines Asylantrags zuständig ist. Bereits 1990 war somit klar, dass ein Asylantrag in dem Land gestellt werden musste, in dem ein Flüchtling Europa erreicht hatte. Diese Entscheidung verschob einen Großteil der Verantwortung auf die Länder an den entstehenden EU-Außengrenzen. Fast gleichzeitig wurden diese Richtlinien als Dublin-Übereinkommen (Dublin I) unterzeichnet und deren Gültigkeit auf etliche europäische Staaten erweitert, die noch nicht Teil des Schengen-Raums waren.

Die heutigen Mechanismen der Migrationspolitik basieren auf den Schengener und Dubliner Übereinkommen: verstärkte Sicherung der EU-Außengrenze, Beschränkung der Freizügigkeit innerhalb dieser Grenzen auf Grundlage des Dublin-Übereinkommens und digitale Datenbanken zur Registrierung von Flüchtlingen an der Grenze und Nachvollzug ihrer Bewegungen innerhalb Europas. All diese Maßnahmen griffen jedoch im Wesentlichen noch außerhalb des Rahmens der Europäischen Gemeinschaft und späteren Europäischen Union. Erst der Vertrag von Amsterdam 1997 konsolidierte diese Abkommen und ihre relativ informellen Strukturen innerhalb eines homogeneren europäischen Verordnungsrahmens.

## AMSTERDAM 1997 UND DAS GEAS

Generell lässt sich feststellen, dass der Vertrag von Amsterdam 1997, der 1999 in Kraft trat, Entscheidungskompetenzen in verschiedenen Politikfeldern auf die EU-Ebene übertrug. Insbesondere gilt dies für den Bereich Recht und Inneres im Rahmen der Proklamierung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und in der Folge auch für die Einwanderungs- und Grenzpolitik. Der Vertrag von Amsterdam integrierte die Schengen-Abkommen in den Rechtsrahmen der EU, während die Etablierung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) zu einer Priorität im Bereich Recht und Inneres erklärt wurde.

Das GEAS begann ab 1999 zu greifen. Dabei ging es weniger um die Schaffung eines völlig neuen europäischen Asylsystems als vielmehr um die Homogenisierung bzw. Zusammenführung verschiedener nationaler Asylrichtlinien innerhalb der EU. Zu diesem Zweck wurden um das Jahr 2003 eine Reihe von Verordnungen und Richtlinien erlassen, finanziell gestützt durch Maßnahmen wie die Einrichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds. Die weniger bindenden Richtlinien befassten sich mit der Etablierung minimaler Asylverfahrensstandards, den Unterbringungsbedingungen während des Asylprozesses, der Kriterien zur Anerkennung von Flüchtlingen und der Familienzusammenführung. Die rechtlich stärkeren Verordnungen jedoch bildeten das Fundament des im Entstehen begriffenen GEAS. Die sogenannte Dublin-II-Verordnung transponierte das Dubliner Übereinkommen in EU-Recht, während das Eurodac-System 2005 eine Struktur zur elektronischen Speicherung von Fingerabdrücken schuf.

Wie bereits erwähnt, war die Dublin-Verordnung auf die Verhinderung der sogenannten Sekundärmigration von AsylbewerberInnen innerhalb der EU ausgerichtet. Die zu diesem Zweck etablierten Prinzipien sollten eine Bestimmung des jeweils für ein Asylverfahren zuständigen EU-Staats ermöglichen. Während zwar (enge) Kriterien etwa für die Familienzusammenführung oder

den Schutz Minderjähriger aufgenommen wurden, war der eigentliche Kern der Dublin-Verordnung das Verursacherprinzip. Es besagte, dass der Staat, der einen Asylantrag „verursachte“, auch für dessen Bearbeitung zuständig war. Verursachen konnte entweder bedeuten, dass ein (potenzieller) Asylbewerber die Grenze des betreffenden Staats unerlaubt überschritten hatte oder dass der fragliche Staat einer Person einen Aufenthaltstitel ausgestellt hatte. Für die betroffenen Staaten wurde dieses Verursacherprinzip zu einem Anreiz zur Verschärfung der Visaregelungen und besseren Absicherung ihres Teils der EU-Außengrenze.

Festzuhalten bleibt, dass das auf der Dublin-Verordnung beruhende System alles andere als ein Quotensystem zur Verteilung von AsylbewerberInnen innerhalb der EU ist. Es überrascht daher wenig, dass sich die Staaten im Süden und Südosten der EU, die geografisch an andere Kontinente grenzen und auf deren Territorium ein Großteil der EU-Außengrenze verläuft, einer sehr viel höheren Anzahl von AsylbewerberInnen gegenübersehen als Staaten im Norden oder Westen. Für viele MigrantInnen und Asylsuchende wiederum war diese ungleiche Verteilung ein ernstzunehmendes Hindernis auf ihrem Weg genau in jene Staaten, die sich das Dublinsystem ausgedacht hatten, um sich ihrer Schutzverantwortung für Flüchtlinge zu entziehen. Die historisch niedrige Zahl von AsylbewerberInnen beispielsweise in Deutschland während der 2000er Jahre ist zu einem Großteil Dublin geschuldet.

Häufig wird die Frage gestellt, warum die Staaten Südeuropas dieses Prinzip 2004 akzeptiert haben, als die Dublin-II-Verordnung verabschiedet wurde. Im Rückblick scheint dies schlicht eine politische Fehlentscheidung gewesen zu sein. Jedoch müssen in diesem Zusammenhang vier Punkte berücksichtigt werden. Zunächst herrschte zur Zeit des Vertrages von Amsterdam und der Folgejahre allgemein weit mehr Enthusiasmus für das europäische Projekt vor, und die Entwicklung eines gesamteuropäischen Asyl- und Migrationssystems schien erstrebenswert. Zweitens ließ sich

die Dublin-Verordnung damals nicht wirklich umsetzen, da sich nicht ohne Weiteres feststellen ließ, wo eine Person erstmals europäischen Boden betreten hatte. Drittens war das GEAS von Maßnahmen zur Stärkung der Außengrenze (siehe unten) begleitet, und die Migrationspolitik der EU war allgemein noch darauf ausgerichtet, die Migration in die EU zu erschweren.

Zu guter Letzt lässt sich feststellen, dass das Asylrecht im Laufe der 1990er und frühen 2000er Jahre stark problematisiert und diskreditiert worden war. Die internationale Debatte, an der sich sogar die UNHCR beteiligte, betrachtete das Asylrecht und den Schutz von Flüchtlingen als Überbleibsel eines früheren historischen Kontextes (der 1950er und des Kalten Kriegs), die reformiert und dem Kontext des 21. Jh. angepasst werden müssten. Tony Blairs Behauptung als amtierender Premierminister Großbritanniens, dass die Hälfte bis drei Viertel aller Anträge auf Asyl unbegründet seien (Blair 2003), spiegelte den Geist der Zeit wider. Migration hingegen wurde meist als ökonomisch motiviert betrachtet, und der Wirtschaftsboom in Südeuropa sorgte für ein Arbeitsmarktumfeld, das MigrantInnen aufnehmen konnte, insbesondere in Bereichen wie der Landwirtschaft, dem Bauwesen und im Pflegebereich, wo viel menschliche Arbeitskraft benötigt wurde.

Erst ab 2005 erlaubte der Aufbau des Eurodac-Systems tatsächlich die Umsetzung von Dublin. Alle EU-Staaten waren nun angehalten, die Fingerabdrücke von MigrantInnen ohne Papiere und AsylbewerberInnen an der Grenze aufzunehmen und in eine europäische Datenbank einzugeben. Erst die Registrierung von Fingerabdrücken ermöglichte es, den Weg von MigrantInnen innerhalb der EU nachzuverfolgen und das Land zu bestimmen, in dem ein Flüchtling erstmals europäischen Boden betreten hatte. Fingerabdrücke und deren Eintragung in Eurodac wurden damit zu einem zentralen Pfeiler des GEAS.

## AUSSEN- GRENZEN, INTELLIGENTE GRENZEN

Wie bereits erwähnt, waren die Bemühungen, ein europäisches Asylsystem aufzubauen, aufs engste mit einer Politik zur besseren Sicherung der EU-Außengrenze verzahnt. Das Konzept einer EU-Außengrenze und die Pflicht, diese besser zu schützen,

hatten sich bereits mit Schengen und den Folgeabkommen durchgesetzt. Ab den 1990er Jahren wurde die Außengrenze daher Stück für Stück verstärkt.

Bei der Verstärkung der Grenze ging es nicht allein um Baumaßnahmen, sondern darum, die *per definitionem* periphere Grenze stärker in den Fokus der mit Migration befassten Innenpolitik zu rücken. So hat etwa Spanien Ende der 1990er Jahre das SIVE (*Sistema Integrado de Vigilancia Exterior*), ein integriertes elektronisches System zur Außenüberwachung, installiert. Dieses führte zu häufigeren Einsätzen der *Guardia Civil* und umfasst eine enorme technische Aufrüstung, mit der sich Grenzübertritte unmittelbar feststellen lassen. In der Praxis lassen sich damit Boote aufspüren, die Marokko verlassen. Maßnahmen zur Migrationskontrolle verlagerten sich auf die Grenze, es ging um den Bau eines unüberwindbaren Zauns. Die Einwanderung aus Albanien nach Italien in den 1990ern führte zur Mobilisierung der italienischen Marine zur Migrationskontrolle, während Deutschland die Patrouillen an der Grenze zu Polen (damals kein EU-Mitgliedsstaat) enorm erhöhte.

Allgemein herrschte die Vorstellung vor, dass Territorialgrenzen bei der Kontrolle von Migration eine zentrale Rolle spielen konnten. Gekoppelt an einem neuen Sicherheitsimperativ nach den Anschlägen in den USA vom 11. September 2001, stellte die EU technologie-basierte Ansätze zur Kontrolle der Grenze in das Zentrum ihrer Migrationspolitik. Die Entstehung der europäischen Grenzschutzagentur Frontex im Jahr 2004, der Jahre der Diskussion vorausgingen, ist für diese Denkweise paradigmatisch. Wiederum ist der Verweis auf die USA aufschlussreich. Dort führte der

zunehmende Fokus auf Sicherheit ebenfalls zum Aufbau einer zentralisierten Behörde, dem Heimatschutzministerium (*Department of Homeland Security*), das neben dem Schutz der Grenzen mit verschiedenen weiteren Aufgaben betraut ist. Die Diskussion der Rolle von Frontex blieb hingegen vor allem auf den Migrationsaspekt fokussiert. Zwar gab es individuell Bezüge zu Zollfragen und grenzüberschreitender Kriminalität, dennoch blieb die irreguläre Migration nach Europa zentrale Aufgabe von Frontex.

Allerdings, und hier besteht ein fundamentaler Unterschied zur Situation in den USA mit einer politisch starken Zentralregierung, gab es in Europa keine Übertragung von Kompetenzen souveräner Nationalstaaten an eine europäische Grenzagentur. Obwohl die Europäische Kommission bereits 2002 den Aufbau einer europäischen Grenzschutzagentur vorgeschlagen hatte (Europäische Kommission 2002), also einer zur Kontrolle der EU-Außengrenzen hinreichend ausgestatteten europäischen Grenzpolizei, weigerten sich die EU-Mitgliedsstaaten damals, diesen zentralen Aspekt staatlicher Souveränität an Brüssel abzutreten. Als Kompromiss entstand Frontex, eine Behörde, die die nationalen Grenzschutzbehörden in der EU unterstützt und insbesondere deren Zusammenarbeit fördern soll.

Die Behörde nahm ihre Arbeit 2005 auf und hat ihr Hauptquartier in Warschau. Ihr Mandat und ihre Tätigkeiten umfassen:

1. Risikoanalysen, also die Sammlung relevanter Daten von den nationalen Kontaktstellen innerhalb der nationalen Grenzschutzbehörden in den EU-Mitgliedsstaaten sowie die Erstellung sogenannter Risikoanalysen zur Vorhersage von Entwicklungen an der EU-Außengrenze und die Bereitstellung von Daten zu diesen Entwicklungen. Mittlerweile umfasst dies auch EUROSUR (European Border Surveillance System) (siehe unten).
2. Schulung, also die Entwicklung von Trainingsprogrammen und Organisierung von Kursen für Grenzschutzbeamten aus

den Mitgliedsstaaten.

3. Forschung und Entwicklung, also die Entwicklung von Grenzschutztechnik verfolgen und fördern, insbesondere in den Bereichen unbemannte Luftfahrzeuge (UAVs, also Drohnen) und Biometrik.
4. Logistische Unterstützung bei Abschiebungen, also die Koordination zwischen Mitgliedsstaaten und die Bereitstellung von Logistik bei Rückführungen.
5. Gemeinsame Operationen, also die Organisation, Planung und Koordinierung von Operationen an den Außengrenzen Europas, unter Beteiligung der Grenzschutzbehörden verschiedener EU-Länder.
6. Krisenreaktion, also die Koordinierung verfügbarer Ressourcen zu ihrem Einsatz an den EU-Außengrenzen im Notfall.

Zusammen wirken diese Aufgaben wie ein buntes Allerlei, was darauf hindeutet, dass die Struktur von Frontex tatsächlich das Ergebnis eines Kompromisses ist. Zwei Elemente dieser Struktur sind dabei besonders hervorzuheben. Einerseits liegt die Hauptaufgabe von Frontex in der Vernetzung. Die Umsetzung all dieser Aufgaben verlangt die aktive Beteiligung der jeweiligen nationalen Grenzschutzbehörden, die Daten sowie personelle und technische Ressourcen beitragen. Wie bei GEAS beruht das politische Modell für eine Europäisierung hier nicht darauf, ein gänzlich neues System aufzubauen. Vielmehr geht es um eine bessere Vernetzung und Harmonisierung bestehender Strukturen und Leistungen. Zum anderen bedeuten die Aufgaben von Frontex, dass sie quer zur sonst üblichen Aufgabenteilung in EU-Ländern arbeitet. Frontex bietet eine neue institutionelle Perspektive für den polizeilichen Grenzschutz (was Integrierte Grenzverwaltung IBM bzw. auf Englisch *integrated border management* genannt wird), in deren Zentrum die EU-Außengrenze als Ganzes steht.

Von all den oben genannten Aufgaben hat die Öffentlichkeit vor

allem die gemeinsamen Operationen (*Joint Operations*) wahrgenommen und dabei insbesondere die Operation Hera im Westatlantik, die Operation Nautilus und später Triton im Mittelmeer sowie die Operation Poseidon in der Ägäis. Diese Operationen wurden von der Öffentlichkeit und kritischen ExpertInnen aufmerksam verfolgt. Anders als ursprünglich befürchtet, waren diese Operationen nicht von massiven rechtswidrigen Praktiken wie dem Zurückdrängen von Flüchtlingen (sogenannten Push-Back-Aktionen) oder der Anwendung körperlicher Gewalt begleitet. An den EU-Außengrenzen sind solche Praktiken zwar weiterhin Alltag, werden aber vor allem von nationalen GrenzschützerInnen begangen. Eine kritische Perspektive, die auf der kontinuierlichen Evaluierung der Arbeit von Frontex beruht, sollte sich daher stärker auf die Transformation und Rekonfiguration der EU-Außengrenze als einem Prozess konzentrieren, der von Frontex weitestgehend überwacht, implementiert und evaluiert wird.

Ein wichtiger Aspekt dieser Rekonfiguration ist der Einsatz von Technologien, die unter dem Begriff intelligente Grenzen gefasst werden. Hierzu gehört die Stärkung der Überwachungsfähigkeiten, wie auch die Fähigkeit Individuen zu verfolgen, bevor und nachdem sie die Grenzen übertreten haben. Dies fügt sich ein in ein Konzept von der Grenze als Risiko (Neal 2009) und dem entsprechenden Frontex-Ansatz, der auf Informationsgewinnung und Prognosen basiert. In diesem Sinne, und aufbauend auf Analysen, die Frontex in Auftrag gegeben hatte, schlug die Europäische Kommission 2008 die Einführung eines Einreise-/Ausreisensystem (EES, *Entry-Exit-System*) vor, also einer Datenbank in die sämtliche Ein- und Ausreisen in die und aus der EU eingetragen werden sollten. Hinzu kam das EU-Registrierungsprogramm für Reisende (RTP, *Registered Traveller Program*), eine Datenbank, die die Ein- und Ausreisen sicherheitsgeprüfter Reisender beschleunigen sollte. Ein dritter Baustein war das vorgeschlagene europäische Grenzschutzsystem Eurosur, welches europäischen, mit der Grenze befassten Institutionen eine modularisierte Architektur zum Teilen von

Informationen sowie eine Plattform für die zukünftige Integration weiterer Grenzschutztechnologie bietet. Während die beiden ersten Strukturen sich stark auf biometrische Verfahren verlassen, erlaubt letztere erstmals einen einheitlichen, in Echtzeit erfassten Blick auf die gemeinsame EU-Außengrenze. Während EES und verwandte Programme wie RTP oder ein jüngst vorgeschlagenes Programm zur Vorabregistrierung von Besuchern noch diskutiert werden, ist Eurosur 2013 in Betrieb genommen worden (Europäische Union 2013).

## DER GESAMTANSATZ ZUR MIGRATI- ONSFRAGE

Im Jahr 2005 standen die Konzepte, die seit den 1990er Jahren die europäische Einwanderungs- und Grenzpolitik geprägt haben (null Immigration und Immigrationskontrolle durch die Überwachung der Außengrenzen), vor einer Bewährungsprobe. Im Herbst dieses Jahres versuchten größere Gruppen von MigrantInnen kollektiv den Grenzzaun der spanischen Enklaven Ceuta und Melilla (auf dem afrikanischen Kontinent und somit die einzige Landgrenze zwischen der EU und afrikanischen Ländern) zu überwinden. Seit Spanien Ende der 1990er Jahre seine Außengrenze im Mittelmeer verstärkt hatte, war es nicht mehr möglich einfach per Boot von Marokko aus nach Spanien zu kommen. Gruppen von bis zu 500 Personen versuchten den drei Meter hohen Stacheldrahtzaun mit improvisierten Leitern zu überqueren. Zur Abwehr der MigrantInnen setzten die marokkanische und spanische Polizei massive Gewalt ein.

Diese Ereignisse, die Menschen überall auf der Welt auf den Bildschirmen verfolgten, führten zu einer abrupten Kursänderung in den migrationspolitischen Debatten der Europäischen Union. Am 27. Oktober 2005 traf sich der Europäische Rat zu einer informellen Tagung in Hampton Court, Großbritannien, um eine neue Einwanderungsstrategie zu diskutieren. Die

entsprechenden Dokumente (Europäischer Rat 2005) zeigen einen gewissen Grad von Unwohlsein: Die Sicherheit, dass Grenzen ein richtiges und angemessenes Mittel zur Kontrolle von Migration sind, ist verschwunden. Im Dezember 2005 veröffentlichte die Kommission das neue Grundsatzpapier „Gesamtansatz zur Migrationsfrage“, welches unterstrich, dass zur Erweiterung des strategischen Ansatzes neben Grenzkontrollen neue Instrumente zur „Steuerung der Migration“ entwickelt werden müssten.

Der *Gesamtansatz* betrachtet Migration als ein „globales Phänomen“, das eines Lösungsansatzes mit globaler Perspektive bedarf. Die Herkunfts- und Transitländer sollen sehr viel enger in ein gemeinsames Projekt zur Migrationssteuerung eingebunden werden. Auch wenn die Grenze fundamentaler Bestandteil des Ansatzes bleibt, verschiebt sich der Fokus der Kontrolle dieser Grenze auf die Migrationsrouten und erhöht so die Bedeutung der Länder, durch die die Migration verläuft und macht diese zu Dialogpartnern. Die euro-mediterrane Partnerschaft (der sogenannte Barcelona-Prozess), der Dialog zur Transitmigration im Mittelmeerraum, der Rabat-Prozess und jüngst der Khartum-Prozess sind das Ergebnis der im *Gesamtansatz* skizzierten Strategie.

Gleichzeitig wurde Migrationspolitik als Querschnittsthema Bestandteil unterschiedlichster Politikfelder wie Außenpolitik und Entwicklungszusammenarbeit. Aus diesem neuen Ansatz in der Migrationspolitik folgte unmittelbar, dass diese nicht mehr ausschließlich repressiv ausgerichtet sein könne. Denn die neuen Dialogpartner haben nicht unbedingt eine negative Sicht auf Migration. Die neuen Diskurse zu Rücküberweisungen in die Heimat durch MigrantInnen, die häufig die Summen übersteigen, die für Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung gestellt werden und auf die die Regierungen der empfangenden Länder aber weitestgehend keinen Zugriff haben, wie auch die jüngste Problematisierung von Migration als *Braindrain*, sind Versuche, eine neue gemeinsame Sprache für den Dialog über Migration zu finden. In diesem Sinne bietet die Europäische Union als Teil dieses

Prozesses neue Mechanismen für Rücküberweisungen und, im Rahmen der sogenannten Mobilitätspartnerschaften, legale Formen der Migration.

Somit lässt sich der *Gesamtansatz* als Versuch europäischer Institutionen betrachten, eine neue, nicht länger in einem nationalen Rahmen verwurzelte Logik in der Migrationspolitik zu entwickeln. Die neue Betonung von *Migrationssteuerung* unterstreicht diese Neuausrichtung. Im Gegensatz zu *Migrationskontrolle* enthält das Konzept der *Migrationssteuerung* das Zugeständnis, dass sich Migration als soziales und globales Phänomen nicht wird gänzlich unterbinden lassen. Allerdings kann der Staat bzw. in diesem Fall die Europäische Union versuchen, die positiven Effekte von Migration zu maximieren und die negativen zu minimieren. Migration erfährt in diesem Sinne eine Umdeutung zu einer wertvollen Ressource, deren Potenzial abgeschöpft werden soll. Wurde Migrationspolitik in der Europäischen Union bisher vor allem als Sicherheitsfrage betrachtet, signalisiert der *Gesamtansatz* eine Rückkehr zu einer ökonomisch begründeten Rationalität im migrationspolitischen Diskurs. Entsprechend spielt auch die Kategorie Asyl in diesem Ansatz keine besondere Rolle mehr.

## LEGALE EIN- WANDERUNG

Als letztes Element europäischer Migrationspolitik während der 2000er Jahre wurden bereits die zaghaften Projekte zur Vereinfachung der legalen Einwanderung nach Europa erwähnt. Diese gewannen insbesondere im Rahmen des *Gesamtansatzes* in der Form von Diskursen zu legaler Einwanderung und der dafür notwendigen Instrumente an Kraft.

Allerdings spielen neue Möglichkeiten legaler Einwanderung in die EU bis heute keine große Rolle. Das bisher erfolgreichste Modell war die sogenannte Blaue Karte, ein Aufenthaltstitel in Anlehnung an die Green Card in den USA, zugeschnitten vor allem

auf sogenannte hochqualifizierte MigrantInnen. Unumwunden gibt die Kommission allerdings zu, dass die Blaue Karte, obwohl es sie seit 2009 gibt, bisher außer in Deutschland kaum in den Ländern der EU genutzt wird.

Daneben bestanden weitere Initiativen wie etwa das Zentrum für Migrationssteuerung und Information (CIGEM, *Centre for Migration Management and Information*). Dieses Pilotprojekt in Mali sollte die Kontaktaufnahme zwischen malischen StaatsbürgerInnen und potenziellen Arbeitgebern in der EU erleichtern, kam aber nie richtig in Gang und die Initiative beschränkt sich heute auf eine Rolle als Informationszentrum.

Ganz ähnlich war die Entwicklung bei den sogenannten *Mobilitätspartnerschaften*, bei denen es darum ging, mit Drittstaaten Personenkontingente auszuhandeln, was aber im anvisierten großen Rahmen häufig nicht gelang.

Insofern spielen die formell bestehenden Ansätze für eine legale Einwanderung in die EU eigentlich nur eine untergeordnete Rolle.

# SCHENGEN IN DER KRISE

Ab 2011 gerieten die zentralen Bausteine des europäischen Grenz- und Migrationsregimes – die verstärkte, digitalisierte und zunehmend europäisierte Außengrenze, das Gemeinsame Europäische Asylsystem im Zuge von Dublin und Eurodac sowie die Verknüpfung von Außenpolitik, Innenpolitik, Entwicklungszusammenarbeit und Sicherheitspolitik durch den *Gesamtansatz zu Migrationsfragen* – zunehmend in die Krise. Dies kulminierte im zeitweiligen Zusammenbruch des Regimes im Anschluss an die massiven Migrationsbewegungen des Sommers 2015. Im Folgenden soll nun auf die verschiedenen Elemente dieser Krise einzeln eingegangen werden.

## KRISE DES DUBLIN-SYSTEMS

Wie bereits erwähnt, ist das Dublin-System alles andere als ein Quotensystem zur Verteilung von AsylbewerberInnen in Europa. Vielmehr macht es EU-Staaten an den EU-Außengrenzen größtenteils allein für die Bearbeitung von Asylanträgen verantwortlich. Insbesondere Griechenland und Italien, aber auch Malta und Zypern verstanden schnell, dass dieser Mechanismus für sie vor allem Nachteile brachte. Bereits kurz nachdem das Dublin-System 2005 mit der Einrichtung der Eurodac-Datenbank tatsächlich in Gang gesetzt wurde, kam es daher zu ersten politischen Initiativen dieser Länder für einen europäischen Verteilungsschlüssel. Diese Versuche scheiterten jedoch weitestgehend. Die Überarbeitung der Dublin-Verordnung 2013 (Dublin-III) und die vorgeschlagene Dublin-IV-Verordnung halten am Prinzip der Erstaufnahmestaaten fest.

Für Flüchtlinge und MigrantInnen ist Dublin ein großes Problem. Viele, die in Europa ankommen, hatten bereits vor ihrer Ankunft entschieden, wo sie hinwollten. Der soziale und transnationale

Kontext von Migration bedeutet, dass Migration selten außerhalb eines transnationalen Netzwerks von Informationen und sozialen Beziehungen stattfindet, die bestimmte Orte in Europa attraktiver erscheinen lassen als andere. Das kann jeweils familiäre, sprachliche oder andere subjektive Gründe haben. Die Registrierung in Eurodac bedeutete jedoch, dass es in den meisten Fällen nur ein Land gab, in dem man ankommen konnte, nämlich das Land, in dem man zuerst europäischen Boden betreten hatte.

Entsprechend lax waren die EU-Länder, die sich durch Dublin am stärksten benachteiligt fühlten, bei der Registrierung von Fingerabdrücken und ermöglichten so die Weiterreise in den Norden. MigrantInnen und Flüchtlinge versuchten ihrerseits andere EU-Staaten zu erreichen, um dann dort ihren Asylantrag zu stellen. Auf Ersteres reagierte die EU mit zunehmendem Druck, während Letzteres bald zu einem Fall für die Gerichte auf der nationalen und der EU-Ebene wurde. Trotz der Rhetorik eines gemeinsamen und harmonisierten Asylsystems in Europa, lagen zwischen den verschiedenen asylrechtlichen Standards wie auch den Bedingungen, unter denen AsylbewerberInnen und anerkannte Flüchtlinge in den einzelnen EU-Ländern lebten, weiterhin Welten.

Anfang 2011 erreichte diese Entwicklung ihren vorläufigen Höhepunkt. Auf der Grundlage von Dublin erwog das deutsche Verfassungsgericht die Aussetzung von Abschiebungen nach Griechenland, und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte befand Belgien und Griechenland des Verstoßes gegen die Europäische Menschenrechtscharta für schuldig, nachdem ein Flüchtling geklagt hatte, der auf Grundlage der Dublin-Verordnung von Belgien nach Griechenland abgeschoben worden war (EGMR 2011). Daraufhin wurden in ganz Europa Abschiebungen nach Griechenland auf der Grundlage von Dublin ausgesetzt. Zwar waren die Bedingungen in Griechenland am problematischsten, allerdings war die Lage in einer Reihe weiterer EU-Staaten wie Italien, Malta, Zypern, Bulgarien und Ungarn nicht wirklich besser. Entsprechend stand das Dublin-System unter erheblichem Druck und die

Kommission versuchte diese Umstände zu beheben. Als dann noch der Europäische Gerichtshof entschied, dass EU-Staaten erst zu prüfen hatten, ob die Bedingungen für Asylbewerber in dem Land, in das sie auf der Grundlage von Dublin abgeschoben werden sollten, nicht zu einem Verstoß gegen ihre Menschenrechte führe, zerbarst die Fiktion endgültig, dass das Asylsystem allein aufgrund der EU-Mitgliedschaft der beteiligten Staaten nicht unzulänglich sein könne, und offenbarte den desolaten Zustand des GEAS.

## HIRSI GEGEN ITALIEN

Bei der Krise des Dublin-Systems spielte Italien durch seine Weigerung, die Fingerabdrücke aller ankommenden MigrantInnen konsequent aufzunehmen und sein Festhalten an einem Asyl-, Aufnahme- und Integrationssystem, das von europäischen Gerichten wiederholt als mangelhaft eingestuft worden war, zwar ebenfalls eine Rolle, die eigentliche Rolle Italiens in der Krise von Schengen war jedoch eine andere. Während der 2000er Jahre hatte Italien darauf hingearbeitet, ein Abkommen mit Libyen zu schließen, das Libyen dazu verpflichtete, die Abreise von MigrantInnen aus Libyen in Richtung Italien zu unterbinden sowie MigrantInnen, die nach Italien gelangt waren, wiederaufzunehmen. 2008 wurde dieser italienisch-libysche Freundschaftsvertrag schließlich unterschrieben, wobei ein geheimes Zusatzprotokoll die Bedingungen für die somit beschlossene Externalisierung der Migrationskontrolle festlegte. Dieses trat im Mai 2009 in Kraft und die verschiedenen italienischen Grenzschutzbehörden begannen umgehend, Flüchtlinge im zentralen Mittelmeer außerhalb italienischer Hoheitsgewässer in Richtung Libyen zurückzudrängen.

Libyen hatte die Genfer Flüchtlingskonvention jedoch nicht vollständig umgesetzt und viele Berichte verwiesen darauf, dass Transitflüchtlinge unter unmenschlichen Bedingungen in Libyen festgehalten wurden. Pläne zur Errichtung eines UNHCR-Büros in Libyen erwiesen sich als nicht umsetzbar. Libyen konnte daher unter



keinen Umständen als sicherer Drittstaat eingestuft werden und italienische Push-Back-Operationen verstießen somit gegen das Non-refoulement-Prinzip der Genfer Flüchtlingskonvention. Unter Ministerpräsident Berlusconi argumentierte die italienische Regierung, dass internationales Recht wie die Genfer Konvention auf die an den Operationen beteiligten Institutionen und Personen nicht anwendbar sei, da sie außerhalb Italiens stattfänden und somit kein *Refoulement* im Sinne der Konvention darstellten.

Eine der ersten Gruppen von MigrantInnen, die bei solch einer Operation zurückgedrängt wurden, verklagte den italienischen Staat. Der Fall, der als Hirsi gegen Italien bekannt wurde<sup>1</sup>, ging durch die italienischen Gerichte und landete schließlich beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Im Januar 2012 befand das EGMR, dass internationales Recht international anwendbar sei und für staatliche Akteure selbst dann bindend sei, wenn diese außerhalb ihres nationalen Territoriums agierten. Nach dem Urteil des EGMR hatte Italien somit gegen das Non-refoulement-Prinzip verstoßen (EGMR 2012).

Obwohl das Urteil nur in einem ganz spezifischen Fall ergangen worden war, hatte dies nichtsdestotrotz weitreichende Folgen für das europäische Migrations- und Grenzregime. Infolge des Urteils konnte nun jede Form von Externalisierung, bei der EU-Staaten bzw. Institutionen aus EU-Staaten mit Drittstaaten kooperieren, auf ihre Konformität mit internationalem Recht und der unterschiedlichen Kodifizierung von Menschenrechten hin geprüft werden. Zwar ist dies kein unüberwindbares Hindernis für Maßnahmen zur Externalisierung, allerdings setzt das Urteil des EGMR einem solchen Vorgehen einen klaren rechtlichen Rahmen. Der häufige Bezug auf den Fall in Stellungnahmen der Europäischen Kommission unterstreicht diese Tatsache.

<sup>1</sup> Hirsi Jamaa gehörte zu den ersten Flüchtlingen, die bei italienischen Push-Back-Operationen nach Libyen zurückgebracht wurden.

## DER ARABISCHE FRÜHLING

So wichtig das Urteil des EGMR auch war, am Vorgehen Italiens auf hoher See änderte es kaum etwas, denn hierfür kam es zu spät.

Mit Beginn der sozialen und politischen Revolten im Januar 2011, die seitdem als Arabischer Frühling bekannt wurden, veränderte sich die politische Landschaft an der Grenze zur EU radikal. Der von der Revolution in Tunesien eingeleitete Arabische Frühling breitete sich dann aber auf zahlreiche Länder des Maghreb und darüber hinaus aus. Insbesondere stürzte es Libyen in einen bis heute andauernden blutigen Bürgerkrieg. Aufgrund der Intervention der NATO zu Gunsten der Rebellenarmee legte Libyens Diktator Muammar Gaddafi die Zusammenarbeit mit Italien auf Eis und setzte darauf, MigrantInnen als Waffe gegen die EU einzusetzen. Gaddafi-treue Polizeieinheiten sollen zahlreiche Flüchtlinge, die niemals nach Europa gewollt hatten, auf Boote getrieben haben.

Allgemeiner gesprochen führten die politischen Dynamiken des Arabischen Frühlings dazu, dass etliche Partner des europäischen Migrations- und Grenzregimes nicht mehr verfügbar waren und die verschiedenen Kooperationsprozesse im Mittelmeerraum pausierten. Dies erwies sich als schwerer Rückschlag, und die steigende Zahl von MigrantInnen, die über das Mittelmeer nach Europa zu kommen versuchten, ist wahrscheinlich dieser Entwicklung geschuldet.

Für sich genommen waren die unmittelbareren Konsequenzen zwar klein, zeigten aber bereits die Richtung auf, die zukünftige Entwicklungen nehmen würden. Nach dem Erfolg der tunesischen Revolution kamen innerhalb weniger Wochen 30.000 TunesierInnen nach Italien. Diese temporär begrenzte Migration hatte eine neue Qualität und offenbarte die Risse in der Architektur des europäischen Migrations- und Grenzregimes. Italien hoffte auf eine Sonderregelung für diese hohe Zahl an MigrantInnen, während der Rest der EU darauf pochte, dass die Ankunft der 30.000 TunesierInnen im Rahmen des Dublin-Systems zu bewältigen sei und Italien somit die alleinige Verantwortung trage. Kurzerhand

entschied die italienische Regierung daraufhin, allen vor einem Stichtag eingereisten tunesischen MigrantInnen ein Schengenvisum auszustellen. Folglich konnten sich diese dann frei im gesamten Schengenraum bewegen und ließen die Frage zu einer Frage für ganz Europa werden. Frankreich reagierte kurz entschlossen mit der Schließung der Grenze zu Italien bei Ventimiglia für siebzehn Stunden. Ausmaß und Länge dieses Konfliktes waren nicht gravierend, doch zeigten sich hier bereits die Konfliktlinien, die sich in der EU mit der Ankunft von fast einer Millionen Flüchtlingen und MigrantInnen 2015 auftun sollten. Wie bekannt, stammte deren große Mehrheit aus Syrien, das als weiteres Ergebnis des Arabischen Frühlings in einen noch viel blutigeren Bürgerkrieg verwickelt wurde.

## HUMANITÄRE WENDE NACH LAMPEDUSA

Während die Krise des Dublin-Systems, Rechtsfragen bezüglich der Anwendbarkeit internationalen Rechts, Fragen zur Extraterritorialität sowie der Streit über den Aufenthaltsstatus von 30.000 TunesierInnen im Wesentlichen Stoff für Expertendiskussionen boten, geriet die Schwäche des europäischen Migrations- und Grenzregimes mit den Tragödien vom Oktober 2013 vor der Insel Lampedusa schlagartig ins Bewusstsein der Öffentlichkeit. Innerhalb weniger Tage kenterten zwei Schiffe und über 500 Menschen starben. Weder war dies das erste noch das letzte Mal gewesen, dass es vor Lampedusa zu einer solchen Tragödie kam, dennoch wurden die Ereignisse wie nie zuvor zu einem Thema für die europäische Öffentlichkeit. Die Legitimität von Abschottungsmaßnahmen an der Grenze, die einhellig für die vielen Toten verantwortlich gemacht wurden, schien nicht mehr gegeben.

Die Entwicklungen nach Lampedusa verdienen eine eigene Analyse. Während es auf EU-Ebene diskursiv zu einer erneuten Priorisierung humanitärer Prinzipien sowie der Notwendigkeit kam, Leben auf hoher See zu retten, führte dies nicht zu entscheidenden

migrationspolitischen Änderungen. Entscheidender erwies sich hier der Entschluss der italienischen Regierung ihre eigene Operation *Mare Nostrum* zu starten, da hier erstmals eine Regierung ihre Grenzpolitik änderte und dem Retten von Leben höhere Priorität einräumte als der Sicherung von Grenzen. Mit der zunehmenden Anzahl von MigrantInnen, die die italienische Marine bei der Operation aufgriff, stieg jedoch der Druck auf das Dublin-System in dem Maße, wie die italienische Regierung deren Registrierung schleifen ließ. Die Europäische Union versuchte die italienische Initiative abzuwürgen. Ende 2014 ersetzte sie die Operation *Mare Nostrum* durch die von Frontex geführte Operation *Triton*, die der Sicherung der Grenze wieder mehr Priorität als dem Retten von Leben einräumte. Als es im April 2015 jedoch erneut zu einer Tragödie kam, diesmal mit fast 800 Toten, endete dieses Experiment und die humanitäre Perspektive rückte schlagartig wieder in den Vordergrund.

Insgesamt bestand die Krise von Schengen damit aus einer Reihe langsamer und scheinbar zusammenhangsloser Entwicklungen in den zentralen Politikfeldern des europäischen Migrations- und Grenzregimes. Weil sie auf die verschiedenen Entwicklungen durch jeweils verschiedene Prozesse zu reagieren versuchte, kam die institutionelle Antwort der Europäischen Union insgesamt verzögert. Besondere Beachtung verdient hier der politische Kontext. Das Schengen-System geriet in einer Zeit in die Krise, in der die EU von der sogenannten Euro-Krise erfasst wurde, die die Stabilität der Europäischen Union im Ganzen bedrohte und die gesamte politische Aufmerksamkeit auf sich zog. Migration und Grenzen bzw. allgemeiner die Innenpolitik, die ein wichtiger Antrieb für den Prozess der Europäisierung gewesen waren, liefen auf Sparflamme.

# DIE EUROPÄISCHE MIGRATIONS- AGENDA

**Trotz der Versuche der Kommission Barroso und insbesondere der damaligen EU-Kommissarin für Innenpolitik Malmström, die Migrationspolitik der EU im Lichte der Tragödie von Lampedusa vom Oktober 2013 neu auszurichten, konnten keine greifbaren Ergebnisse erzielt werden. Migrationspolitik avancierte zwar zu einem wichtigen Punkt auf der Agenda der EU, jedoch führten Ereignisse außerhalb der EU wie die Ukraine-Krise sowie EU-interne Dynamiken wie die Wahlen zum Europaparlament und die Forderung, dass der Wahlsieger der nächste Präsident der Europäischen Kommission werden müsse, dazu, dass Migrationspolitik bei den Sitzungen des Europäischen Rats 2014 nicht auf der Agenda stand. Erst als die Juncker-Kommission, die ihre Arbeit im Oktober 2014 aufnahm, die neue Kommission für Migration, Inneres und Bürgerschaft unter Führung des früheren griechischen Verteidigungsministers Dimitris Avramopoulos gründete und Migration zu einer ihrer obersten politischen Prioritäten erklärte, kam erneut Bewegung in das Thema.**

Im Mai 2015 stellte die Kommission ihre Europäische Migrationsagenda (*European Agenda on Migration*, EAM, Europäische Kommission 2015) vor, die kurz- und langfristige Prioritäten umfasste. Im Kern bieten die in der Agenda enthaltenen politischen Ziele und Maßnahmen keine wesentlichen Neuerungen gegenüber den migrationspolitischen Vorgaben seit Amsterdam. Stattdessen bauen sie darauf auf, weshalb die Migrationsagenda auch als Versuch verstanden werden sollte, die oftmals divergierenden Ansätze der Vergangenheit in einer einzigen Agenda und Programm zusammenzuführen. Mit dieser Agenda gelang es der Kommission, erneut in die Offensive zu gehen, eine Dynamik, die sie in den Jahren zuvor vor allem an den Rat und in geringerem

Maß an das Parlament verloren hatte und die der Migrationspolitik eine neue und bessere Sichtbarkeit in der EU verleiht.

Obwohl die Agenda vor allem die Kontinuitäten in der Migrationspolitik betont, schwingt doch unterschwellig im gesamten Text ein neuer Diskurs in Bezug auf die Legitimierung dieser Politik mit. Die Pflicht, „Leben zu retten“, sowie Pflichten, die sich aus internationalem Recht wie der Genfer Konvention ergeben, Flüchtlingen angemessenen Schutz zu bieten, haben bei den in der Agenda beschriebenen Zielen einen größeren Stellenwert. Dieser neue humanitäre Unterton ist eine direkte Antwort auf die Legitimitätskrise, in die das europäische Migrations- und Grenzregime in der Folge der Tragödien von Lampedusa im Oktober 2013 geriet. Prominent zeigt sich dies bereits im einleitenden Abschnitt der Agenda. Hier schreibt die Kommission: „Die Aufnahme schutzbedürftiger Menschen ist unsere oberste Pflicht“ (Europäische Kommission 2015: 2). Der Bezug auf „die Rolle der EU in der Welt und [die Nutzung] des ganzen Spektrums der uns zur Verfügung stehenden Instrumente“ (Europäische Kommission 2015: 2) liefert eine direkte Überleitung von diesem Imperativ zu den in der Agenda beschriebenen politischen Zielen. Dies ist eine bemerkenswerte Kehrwende in der Argumentation. Wie bereits beschrieben, kam die Neuausrichtung der Grenzpolitik im Mittelmeer, die jetzt statt dem Grenzschutz den Schutz von Leben in den Vordergrund stellt, nicht von heute auf morgen. Von der Europäischen Union und ihren Mitgliedsstaaten erhielt Italien für seine Operation *Mare Nostrum* weder diskursiv noch logistisch Unterstützung. Offiziell wurde deren Arbeit durch die von Frontex geführte Operation *Triton* fortgesetzt, bei der die Seenotrettung von Flüchtlingen allerdings, zumindest anfangs, nur eine sekundäre Priorität war. Erst als eine weitere Tragödie im April 2014 rund 800 Menschen im Mittelmeer das Leben kostete, übernahm *Triton* etliche der operativen Vorgaben von *Mare Nostrum*. Es setzte sich mit anderen Worten eine humanitäre Perspektive durch, die in den Jahren zuvor im europäischen Migrations- und Grenzregime bereits

sichtbar, aber umkämpft gewesen war, und fand in ein zentrales EU-Dokument Eingang.

Ganz besonders in den Fokus geriet die Agenda dann im sogenannten Sommer der Migration, was zu einer Krise des europäischen Migrations- und Grenzregimes und dessen politischer Architektur führte. Dabei sollte für die Analyse festgehalten bleiben, dass die Agenda vor den Ereignissen des Sommers 2015 vorgeschlagen worden war. Als Maßnahmenpaket war die Agenda insofern darauf ausgerichtet gewesen, die Mängel und das Versagen des europäischen Migrations- und Grenzregimes seit 2011 zu beheben. Insofern muss unterschieden werden zwischen der Agenda, wie sie vorgeschlagen wurde, und der Agenda, wie sie dann als spezifische Antwort auf die Ereignisse des Sommers 2015 umgesetzt wurde. Obwohl die von der Agenda vorgeschlagenen Instrumente zentral für die von der Europäischen Union in der sogenannten „Flüchtlingskrise“ verfolgten Ansätze waren, umfassten diese Ansätze auch andere Instrumente wie insbesondere das sogenannte EU-Türkei-Abkommen, die sich nicht einfach in den Rahmen der Agenda einpassen lassen. Dies macht es sinnvoll, sich zunächst mit der Agenda zu befassen, wie sie im Mai 2015 vorgeschlagen wurde und sich erst dann damit zu befassen, wie deren praktische Umsetzung und Erweiterung als Antwort Europas auf den Sommer der Migration konkret aussah.

### **KURZFRISTIGE MASSNAHMEN**

Als die direkteste Antwort auf die Krise des europäischen Migrations- und Grenzregimes und noch vor dem Sommer der Migration skizziert die Kommission sogenannte Sofortmaßnahmen (Europäische Kommission 2015: 3ff).

Kaum überraschend ist die erste beschriebene Sofortmaßnahme die Rettung von Menschenleben auf See durch eine Verdreifachung des Budgets für die Frontex-Operationen Triton und Poseidon (in der Ägäis). Betont wird, dass Frontex „seiner

Doppelfunktion gerecht werden und zum einen die operative Unterstützung an den Grenzen der einem besonderen Druck ausgesetzten Mitgliedstaaten koordinieren und zum anderen einen Beitrag zur Rettung von Migranten auf See leisten kann" (Europäische Kommission 2015: 3). Dies ist im eigentlichen Sinne das Spannungsfeld, das von den konträren Zielen der beiden Operationen *Mare Nostrum* und *Triton* durch die vage Formulierung „Doppelfunktion“ aufgemacht wird, die die Priorisierung Ersterer über Zweitere allerdings weiterhin möglich macht. Erneut scheint die Vorgabe, Leben zu retten, die zunehmende Entsendung von Schiffen zur Kontrolle der Grenze zu legitimieren. Wäre dem nicht so, gäbe es Rufe nach einer zivilen europäischen Seenotrettungsorganisation oder mindestens nach weitreichenden strukturellen Veränderungen an den Einsatzplänen für Triton und Poseidon.

Die zweite Sofortmaßnahme greift das altbekannte Motiv der Bekämpfung krimineller Schleusernetze auf. Während Polizeimaßnahmen gegen diese spezifische Form der „grenzüberschreitenden Kriminalität“ seit langem im Visier interner Sicherheitspolitiken der EU stehen, beschränkt sich die Kommission hier jedoch nicht darauf, nur den Aufbau einer „zentralen Anlaufstelle für die behördenübergreifende Zusammenarbeit im Kampf gegen Schleuseraktivitäten“ (Europäische Kommission 2015: 3) vorzuschlagen, die Frontex und Europol umfassen würde. Vielmehr nimmt sie hier auch Bezug auf den Vorschlag der Hohen Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik, Federica Mogherini, militärisch gegen die aus Libyen heraus operierenden Schleusernetzwerke vorzugehen (EUNAVFOR Med). Eindeutig rückt diese Initiative Migration in den Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) und lässt sich nur als Militarisierung der europäischen Migrationspolitik interpretieren.

Auf die GSVP wird nochmals im Abschnitt **Zusammenarbeit mit Drittstaaten, um die Migration bereits an der Quelle anzugehen** Bezug genommen. Diese Maßnahme stammt mehr oder weniger direkt aus dem Gesamtansatz zur Migrationsfrage und ihrer

Neufassung von 2011, dem Gesamtansatz für Migration und Mobilität. In diesen Strategiepapieren, die Vorläufer zur Agenda waren, wird Migrationspolitik als Querschnittsaufgabe beschrieben, das heißt, die Ziele europäischer Migrationspolitik sollen in verschiedenen Politikressorts wie der Außenpolitik, Entwicklungspolitik usw. Berücksichtigung finden. Hierin zeigen sich ältere Bemühungen, sogenannte Regionale Schutzzonen (RPC, *Regional Protection Zones*) zu etablieren. Konkret wären dies Flüchtlingslager in der Nähe der Herkunftsländer, die sicherstellen sollen, dass Flüchtlinge sich nicht weiter in Richtung Europa bewegen. In der Agenda werden daraus die sogenannten regionalen Entwicklungs- und Schutzprogramme (*Regional Development and Protection Programmes*), insbesondere in Nordafrika und am Horn von Afrika. Diese Maßnahme umfasst auch den Aufbau eines neuen multifunktionalen Zentrums in Niger in Zusammenarbeit mit der Internationalen Organisation für Migration und dem UNHCR. Das Zentrum liegt auf einer wichtigen Transitroute für Flüchtlinge und verdeutlicht den Willen der EU, Migration bereits auf den Routen in Richtung Europa zu kontrollieren und nicht erst, wenn sie die EU-Außengrenze erreicht. Das dritte Element dieser Maßnahme ist die regionale Ausdehnung von GSVP-Missionen, das heißt, militärischer Missionen in Mali und Niger, die auch Maßnahmen im Bereich der Grenzverwaltung umfassen.

Die folgenden zwei Vorschläge **Umsiedlung** und **Neuansiedlung** lassen sich als direkte Antwort auf spontane und unkontrollierte Migrationsbewegungen interpretieren, sowohl innerhalb als auch außerhalb der Europäischen Union und insbesondere als Reaktion auf den sich bereits in den Jahren vor 2015 abzeichnenden Trend zu sehr hohen Flüchtlingszahlen. Beide Ansätze zielen auf Kontrolle und rechtlich autorisierte Bewegung. Während Neuansiedlung, also die direkte Aufnahme von Flüchtlingen, international ein wichtiger Pfeiler der Asylpolitik etwa der USA und Australiens ist, wurde dieses Instrument, das in der Europäischen Union seit einem guten Jahrzehnt diskutiert wird, nie vollständig umgesetzt. Das

Neuansiedlungskonzept sieht vor, dass Flüchtlinge, anstatt sich ihren eigenen Weg nach Europa zu suchen, um dort Asyl zu beantragen, in der Nähe ihrer Heimatländer bleiben, dort einen Vorantrag auf Asyl oder Schutz stellen und erst nach ihrer Anerkennung als Flüchtlinge nach Europa reisen.

Bei Umsiedlung geht es um Flüchtlinge und MigrantInnen, die sich bereits in Europa befinden und aufgrund der Dublin-Regeln meist in den Ländern an der Peripherie der EU festsitzen. Wie bereits oben kurz angerissen, hätte dies eines sehr effizienten und gut ausgestatteten Asylsystems in den Ländern an den Grenzen Europas bedurft, das allerdings nie aufgebaut werden konnte und in der Folge zu der nicht erlaubten Bewegung von Asylsuchenden innerhalb Europas und damit zur Krise des Dublin-Systems führte. Statt eines wirklichen Quotensystems schlägt die Kommission vor, dass Menschen aus Ländern, die in Europa zu durchschnittlich mindestens 75% als Flüchtlinge anerkannt werden (zum damaligen Zeitpunkt traf dies nur auf Menschen aus Syrien und Eritrea zu) und in Länder ankommen, die unter erhöhtem Druck stehen (Italien und Griechenland), in andere EU-Länder transferiert werden können. Zur Berechnung des Verteilungsschlüssels wurde hierzu eine Formel basierend auf Faktoren wie Landesgröße, wirtschaftliche Lage, Arbeitslosigkeit usw. entwickelt.

In einem gewissen Sinne dreht sich die Agenda um eine völlig andere Frage als frühere Ansätze europäischer Migrationspolitik. Mindestens bis 2005 und eigentlich auch danach, war null Migration das Leitbild bzw. stand das Ziel im Vordergrund, Migration möglichst vollständig zu unterbinden, ein Konzept, auf das die Agenda gar nicht eingeht. Nicht die Verhinderung von Migration ist das Ziel der Agenda, sondern die Möglichkeiten, wie sich souveräne Kontrolle über die tatsächlich stattfindenden Migrationsprozesse zurückgewinnen lässt. In diesem Geiste betrachtet die Kommission Umsiedlung und Neuansiedlung nicht als kurzfristige Notlösungen, sondern zielt vielmehr darauf, aus ihnen vollwertige und stabile Instrumente europäischer Migrationspolitik zu machen.

Bildet Kontrolle von Bewegung (statt deren Verhinderung) den Kern von Umsiedlung und Neuansiedlung, dann sind Registrierung und Identifizierung die zentralen Probleme, die es zu lösen gilt. Im Zentrum stehen hier zwei Probleme. Zum einen ist dies die lückenhafte Aufnahme der Fingerabdrücke von Flüchtlingen und MigrantInnen an der südlichen und südöstlichen Grenze, das sich als schwerwiegendes Hindernis für die Umsetzung des Dublin-Systems erwies. Zum anderen bedarf es eines beschleunigten und finanziell gut ausgestatteten Registrierungsprozesses, wenn die Anträge von MigrantInnen über verschiedene Prozesse (Umsiedlung, besonderer Schutz für gefährdete Personen, nationales Asylrecht bzw. Abschiebung direkt an der Grenze) abgearbeitet werden sollen.

Hierfür schlägt die Kommission das sogenannte *Hotspot*-Konzept vor. Es soll europäischen Agenturen wie dem Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen, Frontex, Eurojust und Europol ermöglichen, an bestimmten Abschnitten der EU-Außengrenze zu intervenieren, wo sie „vor Ort mit den Behörden der betroffenen Mitgliedstaaten zusammenarbeiten [werden], um ihnen dabei zu helfen, den Verpflichtungen des EU-Rechts nachzukommen und rasch die ankommenden Flüchtlinge zu identifizieren, zu registrieren und ihre Fingerabdrücke abzunehmen“ (Europäische Kommission 2015: 6).

Insgesamt sind diese Sofortmaßnahmen ein Potpourri älterer Instrumente, jetzt um das Militär als Akteur ergänzt. Sie konfigurieren die Einsatzmöglichkeiten bestehender europäischer Strukturen wie Frontex und dem Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen neu, umfassen aber auch gänzlich neue Maßnahmen wie die Umsiedlung.

### MITTELFRISTIGE MASSNAHMEN

Für ein besseres Verständnis der langfristigen Trends sowie der Logik, die der Agenda zugrunde liegt, sind die mittelfristigen Maßnahmen bedeutend relevanter. Die Kommission nennt vier Schwerpunkte, auf die die neue Architektur des

europäischen Migrations- und Grenzregimes ruhen sollen. Beim genaueren Lesen wird schnell klar, dass diese bei den zentralen Aspekten europäischer Migrationspolitik der vergangenen zwanzig Jahre keine Neuerungen bieten.

Der erste Schwerpunkt (**Reduzierung der Anreize für die irreguläre Migration**) nimmt den argumentativen Faden des Gesamtansatzes zur Migrationsfrage wieder auf, das heißt, bereits in den Herkunftsländern von MigrantInnen aktiv zu werden. Zu diesem Zweck schlägt die Kommission vor, die „Ursachen der irregulären Migration und Zwangsvertreibung“ (Europäische Kommission 2015: 7) anzugehen und erinnert dabei an bestehende Dialogprozesse, während sie gleichzeitig vorschlägt, Migration zu einer wichtigeren Frage für EU-Delegationen in den jeweiligen Ländern zu machen. Entwicklungszusammenarbeit sollte stärker standardisiert und ausgebaut werden und dabei Migration als Frage immer im Blick behalten. Im Kern geht es bei diesem Schwerpunkt jedoch immer noch um Kontrolle. Das Ziel bleibt das Thema „Schleuser und Menschenhändler bekämpfen“ (Europäische Kommission 2015: 8) durch Polizeizusammenarbeit und einem verbesserten „Rückführungssystem“ (Europäische Kommission 2015: 9). In Bezug auf Letzteres kommt die Kommission in ihrer Analyse zu dem Schluss, dass das Rückführungssystem der EU Schwachstellen habe (Europäische Kommission 2015: 9) und potenziellen MigrantInnen daher einen Anreiz biete, den Weg nach Europa anzutreten.

Der zweite Schwerpunkt (**Rettung von Menschenleben und Sicherung der Außengrenzen**) erklärt die Logik der Abschottung der EU-Außengrenze und größerer Kooperation an der Grenze im Zusammenhang humanitärer Aspekte, die dem Konstrukt Legitimität verleihen sollen. Die Grenzen müssten besser bewacht werden, so die Kommission, um eben (auch) Leben zu retten. Insofern ist es kaum verwunderlich, dass die Kommission eine Stärkung von Frontex, einen neuen Versuch bei der Entwicklung von Gesetzen zu intelligenten Grenzen und die verstärkte Zusammenarbeit mit Drittstaaten vorsieht.

Beim dritten Schwerpunkt (**eine starke gemeinsame Asylpolitik**) geht es um die Vervollständigung des GEAS. Die Kommission schlägt vor, die Rolle des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen zu stärken, neue Monitoring-Prozesse einzuführen, die die Vereinheitlichung der nationalen Asylsysteme überwachen sollen, sowie einen stringenteren Ansatz bei den sogenannten sicheren Herkunftsstaaten. Darüber hinaus setzt die Kommission weiter auf das Dublin-System und erwartet hierfür die vollständige Registrierung ankommender Personen an der Grenze in der Eurodac-Datenbank sowie eine Erweiterung der biometrischen Marker, die in Eurodac Aufnahme finden.

Der vierte und letzte Schwerpunkt (**eine neue Politik für legale Migration**) räumt ein, dass es im Rahmen der EU nur wenige Fortschritte bei der Förderung und Erleichterung legaler Migration gegeben hat. Dieser Schwerpunkt umfasst die wenigsten konkreten Vorschläge.

Kurz gesagt, bietet die Agenda im Vergleich zu früheren Vorschlägen keine wesentliche Änderung in der politischen Ausrichtung der vorgeschlagenen Maßnahmen. Von der insgesamt etwas rationaleren Sicht auf Migration abgesehen ist allerdings bemerkenswert, dass sich hier die verschiedenen Stränge und Bereiche, bei denen Migration eine Rolle spielt, in einem einzigen Dokument zusammengefasst wiederfinden und die Kommission somit einen gemeinsamen Rahmen zur Umsetzung dieser Maßnahmen bietet. Wollte man den zentralen Zugewinn durch die Agenda benennen, ließe sich sagen, dass die Kommission eine starke und vertiefte Europäisierung der Migrationspolitik vorschlägt, die insgesamt stimmiger ist und den Einfluss der EU-Institutionen sowohl bei der Umsetzung wie auch bei der Überwachung von Maßnahmen stärkt.

# DIE AGENDA NACH DEM SOMMER DER MIGRATION

Wie bereits gesagt, wurde die Agenda vor dem Sommer der Migration erarbeitet und vorgestellt und war als Antwort auf die Krise von Schengen konzipiert, die sich bereits in den Jahren zuvor Bahn geschlagen hatte. Der Sommer der Migration verzerrte dann die politischen Ziele der Agenda. Um nur ein Beispiel zu nennen, ist die vorgeschlagene Weiterentwicklung von Dublin, die verbindliche Quoten für die Umsiedlung anerkannter AsylbewerberInnen hätte enthalten sollen, um den Druck auf Staaten wie Italien und Griechenland zu verringern, im Sande verlaufen.

Der Vorschlag der Kommission, das Dublin-System und dessen Konzept des Erstankunftslandes nicht zu beerdigen, sondern es stattdessen im Namen der Umsiedlung um ein *Ventil zum Druckabbau* zu ergänzen, ist ein kunstvoller Kompromiss, der allerdings auf den erbitterten Widerstand der sogenannten Visegrad-Staaten Polen, Tschechien, Ungarn und Slowakei traf, die allgemein jede von der EU verordnete Verpflichtung zur Aufnahme von Flüchtlingen ablehnen. Allerdings geht es hierbei nicht nur um diese vier Staaten allein, vielmehr repräsentieren sie einen breiteren Trend innerhalb der EU, durch eine Abschottung europäischer Grenzen (und, falls nötig, nationaler Grenzen) zu einer Migrationspolitik von null Migration zurückzukehren. Allem Anschein nach ist die Erkenntnis und Ausrichtung des Migrations- und Grenzregimes der EU der letzten Dekade, wonach sich Migration nicht vollständig bzw. nur auf Kosten von Verstößen gegen internationales Recht verhindern lässt und dass ein ausschließlich auf Sicherheitsbedürfnissen beruhender repressiver Ansatz folglich nicht umsetzbar ist, in diesem Diskurs verloren gegangen.

Diese Rückbesinnung auf ältere Konzepte der *Migrationskontrolle* zeigt sich auch in der tatsächlichen Umsetzung des sogenannten *Hotspot*-Konzepts. Entworfen wurde es vorgeblich, um die vollständige Registrierung und anschließende schnelle Zuordnung



von MigrantInnen zu verschiedenen Prozessen sicherzustellen, was mittlerweile jedoch weder in den italienischen noch in den griechischen Hotspots mehr gelingt. Eine genauere Analyse des Hotspot-Konzepts in Italien steht noch aus, dennoch deuten erste Ergebnisse darauf hin, dass die Hotspots in Italien vor allem als Illegalisierungs-Mechanismus funktionieren. Ankommende MigrantInnen werden in die Hotspots gebracht, registriert und erhalten dann meist Papiere, die ihren Aufenthalt in Italien für gerade einmal sieben Tage legalisieren. Dies ist eine Rückkehr zur alten Migrationspolitik, die vor allem im Süden der Europäischen Union angewandt wurde, das heißt Illegalisierung und prekäre Inklusion auf dem Arbeitsmarkt.

In Griechenland haben die Hotspots anfänglich tatsächlich als Registrierungszentren funktioniert. Mit Inkrafttreten des EU-Türkei-Abkommens jedoch, das ab Herbst 2015 verhandelt und relativ unausgegoren im März 2016 beschlossen wurde, konnten AsylbewerberInnen von Griechenland in die Türkei zurückgeschickt werden. Es basiert auf dem in der Türkei neu geschaffenen Schutzstatus für syrische Flüchtlinge und dem SyrerInnen nun gewährten Zugang zum Arbeitsmarkt. Damit können griechische Asylbehörden die Asylanträge von SyrerInnen als unzulässig einstufen, da die Türkei entweder ein sicheres Drittland bzw. für die meisten SyrerInnen das Erstasylland ist. Folglich wurden die Hotspot-Zentren auf den fünf der Türkei am nächsten gelegenen Ägäischen Inseln zu Haftzentren, auch wenn Revolten der dort festgehaltenen Menschen zu einer allmählichen Öffnung dieser Zentren geführt haben. Im Gegenzug wurde jedoch die Freizügigkeit der AsylbewerberInnen eingeschränkt. Sie dürfen die Inseln nicht verlassen und leben in einem prekären Schwebestand zwischen der Türkei und dem griechischen Festland.

Das *Hotspot*-Konzept hat sich somit zu einem Ausschluss- bzw. Entrechtungsinstrument gewandelt, unabhängig davon, dass es die Präsenz europäischer Institutionen wie ursprünglich vorgesehen garantiert. Die momentanen Debatten zum EU-Türkei-Abkommen in

den europäischen Institutionen verweisen auf den politischen Willen, dieses Abkommen, das eigentlich mehr eine Notmaßnahme in Reaktion auf die Migrationsbewegungen von 2015 war, in einem größeren EU-Rahmen zu verallgemeinern, und spiegelt die alte Forderung nach Externalisierung wider. Die laufende Debatte, Frontex zu einer Europäischen Agentur für Grenz- und Küstenschutz mit eigener Personalbasis weiterzuentwickeln, ist ein weiteres Element in dieser Rückkehr zu Maßnahmen, wie sie charakteristisch für die Verträge von Schengen und Amsterdam sind.

Komplementär zu diesen Dynamiken begann auf dem Gipfeltreffen zu Migrationsfragen in Valletta im November 2015 ein weiterer Prozess. Es geht dabei um die externe Dimension der europäischen Migrationspolitik nach 2015. Der Gipfel, an dem viele afrikanische Staatsoberhäupter teilnahmen, zielte darauf, einen Prozess in Gang zu setzen, der Transit- und Herkunftsländer in ein gemeinsames Projekt zur Migrationskontrolle einschließt. Auf dem Gipfel wurde die Einrichtung eines Notfall-Treuhandfonds für Afrika beschlossen, um Projekte in Afrika in einem Bereich zwischen klassischer Entwicklungshilfe und Initiativen zur Verbesserung der Grenzsicherung zu finanzieren. Erklärtes Ziel all dieser Projekte ist die Verringerung der irregulären Migration, sei es durch Armutsbekämpfung oder die Stärkung staatlicher Möglichkeiten zur besseren Kontrolle der Grenzen.

# EMPFEHLUNGEN UND POSITIONEN

**Im Verlauf der letzten Jahrzehnte schwankte die Migrationspolitik der Europäischen Union zwischen einem mehr auf Repression und Kontrolle bauenden Ansatz, der auf eine Minimierung von Immigration setzt, und einem eher ökonomischen Ansatz, der versucht durch Migrationssteuerung Profit aus ihr zu schlagen. Insofern bewegen sich die Positionen europäischer Migrationspolitik zwischen vollständiger Ablehnung von Immigration in die EU, selbst von Menschen, die vor Verfolgung fliehen, bis hin zu Versuchen, eine ökonomisch vorteilhafte Immigration zu fördern. Dieses Feld lässt sich auch an den zentralen migrationspolitischen Ansätzen der EU ablesen.**

Linke Kritik an der europäischen Migrationspolitik ist jedoch meist von einer menschenrechtlichen Perspektive getragen. Dies gilt sowohl für die Kritik der tödlichen EU-Außengrenze, als auch für die der Haft- und Lebensbedingungen von Flüchtlingen und MigrantInnen innerhalb der Europäischen Union. Zu einem gewissen Grad war diese Kritik stark genug, um Politiken zu beeinflussen. Die humanitäre Wende in der Migrationspolitik – auch wenn die EU-Institutionen sich diese zu eigen gemacht haben, um auf Intervention basierende Ansätze an der Grenze zu legitimieren – ist zu einem Großteil der Verdienst der jahrzehntelangen Bemühungen, die täglichen Toten und die menschlichen Tragödien an den Grenzen Europas zu dokumentieren, zu zählen und sich darüber zu empören. Ähnlich schufen die konstante kritische Begleitung der Arbeit von Frontex und Frontex-Operationen seit dem Entstehen der Agentur unter anderem einen politischen Kontext, der schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen bei Frontex-Operationen eher zur Ausnahme als zur Regel werden ließen. Initiativen wie das Alarmphone-Netzwerk oder NGOs, die mit eigenen Rettungsbooten im Mittelmeer operieren, haben den Druck auf die EU und nationalstaatliche Institutionen erhöht, ihrer Pflicht

zur Rettung von Leben auf hoher See nachzukommen. Gleichmaßen haben die Anstrengungen verschiedener Initiativen zur Dokumentierung und Veröffentlichung der Umstände, unter denen Flüchtlinge und MigrantInnen in den Mitgliedsländern festgenommen, aufgenommen, leben, integriert und abgeschoben werden, enormen Druck aufgebaut, der eine wichtige Rolle dabei spielte, die Schwächen des Dublin-Systems und allgemeiner auch des GEAS aufzudecken.

Dennoch konnten diese Anstrengungen keine größere öffentliche Debatte in Europa über die Rolle von Migration für die Entwicklung europäischer Gesellschaften anstoßen. Während viele Initiativen sich mit einer humanitären oder menschenrechtlichen Perspektive begnügen, ist dies keine hinreichende Grundlage für eine politische Perspektive, die in einer allgemeinen Vorstellung einer Gesellschaft von sozialer Gleichheit und demokratischen und politischen Rechten für die gesamte Bevölkerung verwurzelt ist. Wie lässt sich solch ein gesellschaftliches und politisches Ideal in Migrationspolitik übersetzen?

Ein linker migrationspolitischer Ansatz sollte auf einer Problematisierung der Kategorie Migration und nicht von Migration an sich basiert sein. Im heutigen Migrationsdiskurs gilt eine bestimmte Form von Mobilität als problematisch. Die Unterscheidung zwischen verschiedenen Formen von Migration und die Abgrenzung von eher willkommenen oder „akzeptablen“ Formen von Mobilität wurzeln tief in der Geschichte des europäischen Rassismus und der kolonialen Aufteilung der Welt. Während dieser Rassismus und die koloniale Perspektive in den migrationspolitischen Dokumenten der EU selten explizit gemacht wird (sich aber beispielsweise in der Liste der Länder offenbart, deren BürgerInnen für die EU ein Visum brauchen), gründet die Migrationspolitik der EU implizit immer noch sehr auf einer solchen Kategorisierung und reproduziert sie bei deren Umsetzung. Migrationspolitik hängt in diesem Sinne von engen Vorgaben ab. Sie ist ein geschlossener Kreislauf, der ständig sein eigenes Subjekt

hervorbringt. Bloß diese historisch bedingte, aber willkürliche Aufteilung der Weltbevölkerung neu formulieren zu wollen, kann daher nicht die Herausforderung für eine linke Migrationspolitik sein. Vielmehr müsste es um eine Offenlegung und Überwindung dieser gewaltbasierten Teilung der Welt gehen.

Dies ist gar nicht so utopisch, wie es scheinen mag. Gerade in diesen Zeiten, wo die Problematisierung von Migration einen neuen Höhepunkt erreicht, sollte auf die Leistungen des europäischen Projekts bei der Verminderung von Rassismus, Chauvinismus und Nationalismus, die den Kontinent während der vergangenen hundert Jahre zweimal in den Abgrund gestürzt haben, zwischen EuropäerInnen verwiesen werden. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden die Migrationsbewegungen der fordistischen Ära auf ähnliche Weise problematisiert und für die Homogenität der Nationalstaaten und ihrer Bevölkerungen in Europa als Bedrohung gesehen. Das europäische Projekt, die europäische Staatsbürgerschaft, der Kampf für Freizügigkeit und das Recht, den Lebens und Arbeitsmittelpunkt frei zu wählen, haben weitestgehend den Platz der problematisierenden Kategorie Migration innerhalb der Europäischen Union eingenommen. Heute wird die Mobilität von EU-BürgerInnen innerhalb der EU eben als Mobilität und nicht als Migration gesehen, und bei diesem Perspektivwechsel geht ein Haufen rassistischer bzw. chauvinistischer Konzepte, die mitschwingen, wenn von Migration gesprochen wird, gleich mit über Bord.

Ganz ohne Frage ist das eine, wenn auch prekäre, Errungenschaft. Die Mobilisierungen rund um das Brexit-Referendum, wo das Lager der BefürworterInnen stark auf eine erneute Problematisierung von innereuropäischer Mobilität als nicht gewollter Migration setzte, hat gezeigt, dass diese Prozesse in der Tat umkehrbar sind. Die andauernde Problematisierung der Mobilität von ArbeiterInnen aus den EU-Mitgliedsländern Bulgarien und Rumänien während der letzten Jahre und die zahlreichen Versuche, diese EU-BürgerInnen von sozialen Rechten auszuschließen,

bestätigen dies. Die Mobilität der Roma innerhalb der EU ist ein weiteres Beispiel, wie Freizügigkeit erneut als Migration kategorisiert und problematisiert werden kann und zeigt einen deutlichen Bezug zum impliziten, rassistischen europäischen Wissen.

Die Grenze zwischen gewollter Mobilität und ungewollter Migration ist fließend und permanent umkämpft. Ein linker migrationspolitischer Ansatz müsste eine Strategie entwickeln, um diese Linie, diese Grenze zwischen Kategorien so weit zu verschieben, dass sie ihre unterscheidende Funktion verliert. Die Linie sollte nicht verschoben werden, um lediglich alle EU-BürgerInnen und BürgerInnen Europas zu umfassen. Denn dies würde bedeuten, dass man die derzeitigen geografischen Grenzen der Europäischen Union anerkennen würde. Von einer postkolonialen Position aus ließe sich argumentieren, dass Europa im Angesicht seiner Geschichte von Rassismus und Kolonialismus, bereits seit Jahrhunderten über seine geografischen Grenzen hinausreicht. Zu Migration in Richtung Europa kommt es eigentlich, weil Europa durch die Medien, seine Produkte und Politiken in der Welt ist. Wenn Etienne Balibar daher von MigrantInnen als den „kommenden Bürgern Europas“ spricht, verweist er genau auf diesen Punkt, dass Europa diejenigen bereits berührt hat, die sich auf den Weg nach Europa machen, noch bevor sie sich auf die Reise begeben.

Sollte es gelingen, den Fokus nicht länger auf die willkürlichen Kategorien Mobilität und Migration zu richten, könnte ein linker Ansatz wieder soziale und politische Rechte thematisieren. Es ist kaum überraschend, dass dies im Kern die Forderungen zahlloser migrantischer Kollektive waren, von denen die Sans-Papiers-Bewegung in Frankreich während der 1990er Jahre nur die emblematischste war. Jenseits expliziter Forderungen nach sozialen und politischen Rechten lassen sich noch weitere Kämpfe anführen. Stellt man sich auf den Standpunkt, dass Migration an sich eine – wenn auch größtenteils nur in impliziter Weise – soziale und politische

Bewegung ist, dann führt dies in der Analyse zu dem Schluss, dass die oben beschriebene Krise von Schengen in weiten Teilen den Migrationsbewegungen selbst geschuldet ist. Der Aufstand dagegen, recht willkürlich einen Wohnort zugewiesen zu bekommen, war im Kern der Wunsch, der zum Zusammenbruch des Dublin-Systems führte, unabhängig davon, dass dieser noch durch die Unterschiede zwischen EU-Ländern befördert wurde. Der Wunsch nach Freizügigkeit, selbst in die Europäische Union hinein, führte zu ersten Rissen im Schengen-Raum, nachdem die demokratische Revolution in Tunesien die erdrückenden Beschränkungen der Diktatur überwand. Und jüngst hat der Wunsch, nach dem Chaos des Bürgerkriegs in Syrien an einen sicheren Ort zu gelangen, alle Grenzen und Hindernisse zwischen der Türkei und Deutschland bzw. den skandinavischen Ländern niedergerissen und mit Zwang die sogenannte Balkanroute geöffnet.

Im Kern geht es bei den heutigen Kämpfen von MigrantInnen in Europa darum, mit sämtlichen Rechten und Pflichten Teil der Gesellschaft zu werden, sowie um die Forderung, dass das eigene Leben nicht von Datenbanken, Prozessen und einem Wirrwarr rechtlicher Status bestimmt wird. Historisch wurzelt die Arbeiterbewegung in Europa in der Landflucht, der Migration vom Land in die städtischen Zentren, und den Forderungen, mit allen Rechten und Pflichten unabhängig vom Beschäftigungsstatus Teil der Gesellschaft zu werden und zu bleiben. Hier gibt es eindeutige Parallelen zu heutigen Migrationsbewegungen und der Auseinandersetzung über Integration, die sie begleitet. Denn auch sie ist eine Bewegung in Richtung der Produktivitätszentren, wo man auf ein besseres Leben hofft. Die Herausforderung für einen linken Ansatz in der Migrationspolitik ist es, eine Perspektive auf diese Auseinandersetzungen zu entwickeln und sie mit den aktuellen und immer dringender benötigten Kämpfen für soziale und politische Rechte innerhalb der Europäischen Union zu verknüpfen.

# Bibliografie

- Blair A (2003) New international approaches to asylum processing and protection.
- Rat der Europäischen Union (2005) Global Approach to Migration: Priority actions focusing on Africa and the Mediterranean. 15744/05.
- Europäische Kommission (2002) Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – auf dem Weg zu einem integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen der EU-Mitgliedsstaaten. KOM/2002/0233.
- Europäische Kommission (2005) Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Vorrangige Maßnahmen zur Lösung von Migrationsproblemen – Erste Folgemaßnahmen nach Hampton Court/\* KOM/2005/0621.
- Europäische Kommission (2008) Mitteilung der Kommission vom 13. Februar 2008 an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen mit dem Titel „Vorbereitung der nächsten Schritte für die Grenzverwaltung in der Europäischen Union“ KOM/2008/69.
- Europäische Kommission (2015) Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Die Europäische Migrationsagenda KOM/2015/240.
- Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2011) Rechtssache M.S.S. gegen Belgien und Griechenland (Az. 30696/09).
- Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2012) Rechtssache Hirsi Jamaa und andere gegen Italien (Az. 27765/09).
- Europäische Union (2013) Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 zur Errichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR).
- Neal AW (2009) Securitization and Risk at the EU border: The origins of Frontex. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Blackwell Publishing Ltd 47(2): 333–356. Abrufbar unter: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-5965.2009.00807.x>.

**Rosa-Luxemburg-Stiftung  
Verbindungsbüro Griechenland**

Kallidromiou 17  
10680 Athen, Griechenland  
www.rosalux.gr



**Verantwortlich für die Publikation**

Dr. Martin Schirdewan

**Autor**

Bernd Kasperek

**Übersetzung aus dem Englischen**

Tim Jack und Sebastian Landsberger  
(für lingua•trans•fair)

**Layout**

Erifili Arapoglou

**Druck**

MediaService GmbH Druck  
und Kommunikation

Athen, Dezember 2016

Diese Publikation ist kostenfrei erhältlich.

Für weitere Exemplare (in Deutsch oder Englisch)  
wenden Sie sich an das Büro in Brüssel oder  
das Verbindungsbüro Griechenland:

<b>Rosa-Luxemburg-Stiftung Office in Greece</b>	<b>Rosa-Luxemburg-Stiftung Brussels Office</b>
Kallidromiou 17 10680 Athen, Griechenland www.rosalux.gr	Ave. Michel-Ange 11 1000 Brussels, Belgium www.rosalux.eu

