

# Regieren in der Krise

## Migration, soziale Bewegungen und Europa

Im Jahr 2015 erlebte die Europäische Union mehrfache Krisen. Die unerwarteten und anhaltenden Migrationen seit dem vergangenen Sommer haben das europäische Grenzregime – und damit das Schengener System – erodieren lassen. Aufgrund der neuen Heftigkeit der Kämpfe in Syrien ist nicht davon auszugehen, dass die Fluchtmigration aus diesem Land abbrechen wird, vielmehr steht Schengen auch in diesem Jahr vor gewaltigen Herausforderungen. Über diese Migrationen, die nicht nur im europäischen Gefüge, sondern auch in Deutschland bis in die Kommunen hinein zu einschneidenden Veränderungen geführt haben, ist die Euro-Krise fast in Vergessenheit geraten. Doch bevor Griechenland in der zweiten Hälfte des Jahres 2015 vor allem als Ankunftsartort hunderttausender MigrantInnen gesehen wurde, war das Land in der ersten Jahreshälfte Zentrum heftiger politischer Auseinandersetzungen im Rahmen der Euro-Krise.

Auf den ersten Blick wirken diese beiden Krisen sehr verschieden. So ist die Euro-Krise das Ergebnis einer wachsenden Finanzialisierung der globalen Wirtschaft, während die »Flüchtlingskrise« vor allem durch die Fluchtmigration aus dem vom Bürgerkrieg destabilisierten Syrien bedingt ist. Dennoch offenbaren sich mit Blick auf die politischen Verfahrensweisen der Krisenbewältigung strukturelle Parallelen. Sie verweisen auf eine grundlegende Transformation des Regierens in Europa. In diesem Beitrag soll, ausgehend von der Krise des europäischen Grenzregimes, diese Transformation herausgearbeitet werden.

### Wie die Migration als soziale Bewegung das Grenzregime herausfordert

---

**Bernd Kasparek**

ist Mathematiker und Kulturanthropologe. Er hat das Netzwerk »Kritische Migrations- und Grenzregimeforschung« (kritnet) mitgegründet und ist im Vorstand der Forschungsassoziation [bordermonitoring.eu](http://bordermonitoring.eu) tätig. Sein Text erschien zuerst in LuXemburg 1/2016. Herzlichen Dank für die Nachdruckgenehmigung.

Im Rückblick auf das Jahr 2015 fällt vor allem auf, dass die Institutionen des europäischen Grenzregimes vollkommen unvorbereitet auf den Sommer der Migration reagierten. Zwar befanden sich die Migrations- und Grenzpolitik bereits ganz oben auf der politischen Agenda, dennoch waren die konkreten Vorhaben auf ganz andere



Regionen und Konstellationen ausgerichtet. Die neue Europäische Kommission unter Jean-Claude Juncker, die im Herbst 2014 ihre Arbeit aufnahm, definierte Migrations- und Grenzpolitik als eine ihrer Prioritäten. So wurde unter anderem der neue Posten eines Kommissars für Migration geschaffen und mit dem ehemaligen griechischen Verteidigungsminister Dimitris Avramopoulos besetzt.

Diese neue Schwerpunktsetzung der Kommission stellt jedoch keinen Aufbruch der EU in der Frage der Migrations- und Grenzpolitik dar. Vielmehr handelte es sich um ein träges Reagieren auf die migrationspolitischen Dynamiken der vergangenen Jahre. Nach den Bootsunglücken vor Lampedusa im Oktober 2013, bei denen bis zu 500 Menschen ihr Leben verloren hatten, versprach die damalige EU-Kommission unter Leitung von Barroso nicht nur eine Neuorientierung der – bis dato von einer versicherheitlichten Logik dominierten – europäischen Grenzpolitik. Die italienische Marine-Operation »Mare Nostrum« verkörperte diese Neuorientierung hin zu einer Politik des Humanitarismus, welche die Rettung von Menschenleben über den Grenzschutz, also die Abwehr von MigrantInnen um jeden Preis, stellte. »Mare Nostrum« blieb jedoch ein nationaler Alleingang Italiens, der von den übrigen EU-Staaten und der Kommission kritisch beäugt wurde. Nach einem Jahr wurde die Operation daher auch durch die Frontex-geführte Operation »Triton« ersetzt, die nun wieder den Grenzschutz verfolgt und nur widerwillig die Rettung von Menschenleben auf hoher See betreibt.

Die besondere Brisanz der Mission »Mare Nostrum« liegt in einer doppelten Dynamik begründet. Die klandestine Überquerung des Mittelmeers – einschliesslich des allgegenwärtigen Sterbens – aufgrund fehlender legaler Einreisewege ist seit langem eine Konstante im europäischen Grenzregime. Lediglich die Kooperation Italiens mit der Diktatur Muammar Gaddafis in Libyen rund um das Jahr 2009 unterbrach diese Konstante für kurze Zeit. Der Preis war jedoch der Bruch mit der Genfer Flüchtlingskonvention, denn im Rahmen der Kooperation schob Italien noch auf hoher See die InsassInnen von Flüchtlingsbooten ohne jede Prüfung nach Libyen zurück. Diese Pushback-Praxis hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) im Januar 2012 im sogenannten Hirsi-Urteil für illegal erklärt. Doch zu diesem Zeitpunkt war die Kooperation zwischen Italien und Libyen schon lange Geschichte, denn die politische Konstellation in Nordafrika hatte sich mit den sozialen und politischen Aufständen des Arabischen Frühlings so grundlegend geändert, dass es zunächst keine weitere Grundlage für eine Zusammenarbeit im Sinne einer vorverlagerten Aussengrenze der EU gab.



Die doppelte Krisen-Dynamik im mediterranen Grenzregime war also einerseits in den Aufbrüchen des Arabischen Frühlings, andererseits in einer Verrechtlichung der Aussengrenze durch den EGMR begründet. Die anhaltenden Bürgerkriege in Syrien und Libyen wie auch die Rückkehr einer nur oberflächlich kaschierten Militärdiktatur in Ägypten sind die aktuellen Folgen des Arabischen Frühlings. Es kam jedoch auch zu anderen Aufbrüchen: Die neuen Migrationen aus dem nordafrikanischen Raum stellen auch neue Formen der kollektiven Forderungen nach gesellschaftlicher Teilhabe dar, wie sie im Arabischen Frühling erhoben wurden. Schon 2011, unmittelbar nach der Revolution in Tunesien und dem Kollaps des mediterranen Grenzregimes, setzten viele Menschen die neu gewonnene Freiheit in Projekte der Migration nach Europa um. Dies löste eine erste Krise im Schengenraum aus und führte 2013 zu einer Reform der Schengen-Regularien.

Ebenso zu erwähnen sind die politischen Bewegungen, die im Anschluss an den Arabischen Frühling entstanden. So haben die Rebellionen in Nordafrika auch die »Bewegungen der Plätze« in Griechenland und Spanien inspiriert und geprägt. Die Forderungen nach sozialer Teilhabe und »echter Demokratie« decken sich dabei – trotz grundlegend verschiedener Gesamtkonstellationen – teils frappierend mit den Forderungen der ProtagonistInnen des Arabischen Frühlings. Die Platzbewegungen sind mittlerweile weitgehend parteiförmig kanalisiert, und das Potenzial eines linken Projekts in und für Europa ist geschaffen.

Diese Skizze der jüngsten Ereignisse rund um das Mittelmeer soll keine Linearitäten oder simplen Kausalitäten zwischen dem Arabischen Frühling, den neuen sozialen Bewegungen in Europa und den aktuellen Migrationen herstellen. Dennoch sollten diese Migrationen im Kontext der sozialen und politischen Bewegungen analysiert werden. Mehr noch: Sie sind selbst eine soziale Bewegung. Aus dieser Perspektive ergibt sich eine transnationale und globale Perspektive auf die Krisendynamiken in Europa.

### **Krise des Grenzregimes**

Aus seiner Beschäftigung mit der Bewegung der Sans-Papiers im Frankreich der 1990er Jahre schlussfolgerte Étienne Balibar (1999), dass es eines Projekts der Demokratisierung der Grenze bedürfe, um die sozialen und demokratischen Ausschlüsse zu beenden, auf welche die Bewegung der Sans-Papiers so lautstark hingewiesen hatte. Damit bezog sich Balibar weniger auf die eigentliche Institution der Grenze. Er verwies vielmehr auf die zahlreichen Mechanismen der differenziellen Inklusion, die es den Sans-Papiers zwar erlaubte, als Arbeitskräfte in Frankreich an-



wesend zu sein, ihnen aber weitergehende politische und demokratische Rechte vorenthielt. Diese Mechanismen müssten, so Balibar, einer demokratischen Entscheidungsfindung unterworfen werden, eine Entscheidungsfindung, welche die MigrantInnen als Subjekte demokratischer Rechte einbeziehen müsse.

In der oben angeführten EGMR-Entscheidung *Hirsi Jamaa et al vs. Italien* vom Januar 2012 lässt sich ein entferntes Echo der Forderung nach einer Demokratisierung der Grenzen vernehmen. Jenseits der politischen und sozialen Rechte, die derzeit immer noch ausschliesslich der nationale Wohlfahrtsstaat garantieren kann, stellte der EGMR fest, dass auch MigrantInnen im Niemandsland der Grenze oder in den extritorialen Räumen auf hoher See nicht rechtlos sind, sondern, dass die einschlägigen internationalen Normen des Völkerrechts weiterhin Gültigkeit entfalten. In ihrer Konsequenz stellt diese Entscheidung, die nach über einem Jahrzehnt der beharrlichen und qualvollen Migrationen über das Mittelmeer gefallen ist, eine grosse Herausforderung für das europäische Grenzregime dar.

Die Migrationen des Sommers 2015 haben die Frage nach gesellschaftlicher Teilhabe mit neuer Vehemenz aufgeworfen. Auch wenn es sich in den meisten Fällen um Flucht aus den vom syrischen Bürgerkrieg betroffenen Gebieten handelt, so sind die vielfachen Migrationsprojekte dennoch nicht auf die Rettung des blossen Lebens zu reduzieren. In der Flucht findet sich immer auch die Hoffnung nicht nur auf ein Leben, sondern auf ein besseres Leben. Diese Fluchtmigrationen haben damit auch erneut das Grenzregime herausgefordert, das schliesslich im Sommer 2015 grösstenteils in sich zusammenbrach. Weder der jahrzehntelange technische Ausbau der Grenze noch die Vielzahl an europäischen Institutionen und Mechanismen konnten die Menschen in diesem Sommer aufhalten.

## Korridor

Schon im Frühjahr 2015 hatte sich im Verborgenen eine neue Fluchtroute nach und durch Europa etabliert. Ausgehend von der west-türkischen Küste, setzten vermehrt MigrantInnen und Flüchtlinge, vor allem aus Syrien, auf die griechischen Ägäisinseln über, gelangten von dort auf das griechische Festland und begaben sich dann an die griechisch-mazedonische Grenze. Anfangs zu Fuss und nach der Einführung eines de facto Transitvisums durch den mazedonischen Staat im Juni 2015 mit dem Zug, setzte sich die so genannte Balkan-Route durch Serbien hindurch nach Ungarn fort.

Die Regierung Ungarns sah sich mit der Tatsache konfrontiert, dass



sie aufgrund der Dublin-Verordnung für die Durchführung der Asylverfahren zuständig war, denn Griechenland ist aufgrund der Abschiebestopps aus menschenrechtlichen Gründen seit 2011 faktisch aus dem Dublin-System ausgeschieden. Die Politik der ungarischen Regierung zeichnete sich allerdings vor allem durch die Inhaftierung von Flüchtlingen aus. Zudem mehrten sich Berichte über Misshandlungen durch Polizeikräfte (vgl. [bordermonitoring.eu](http://bordermonitoring.eu) 2013). Vor dem Hintergrund steigender Ankunftsahlen von Flüchtlingen im Frühsommer 2015 konnte die ungarische Regierung die Politik der Masseninhaftierung jedoch nicht aufrechterhalten. Stattdessen begann sie mit dem Bau eines 175 Kilometer langen Zauns an der Grenze zu Serbien, der die Routen der Migration um Ungarn herumlenken soll.

Bis zur Fertigstellung des Zauns sah sich jedoch auch die ungarische Regierung gezwungen, eine Politik der impliziten Komplizenschaft mit den Flüchtlingen einzugehen. So hinderte sie diese nicht daran, ihren Weg Richtung Deutschland und Skandinavien fortzusetzen. Vor allem der Ostbahnhof (Keleti) in Budapest verwandelte sich in eine inoffizielle Drehscheibe, an der die undokumentierte Weiterreise organisiert wurde. Der Fund von 71 erstickten Flüchtlingen in einem Kühltransporter in Österreich Ende August 2015 änderte diese Praxis fundamental. In den Tagen danach begann die österreichische Polizei mit zahlreichen Polizeikontrollen sowohl im Inland als auch an der österreichisch-ungarischen Grenze. Die SchlepperInnen und SchleuserInnen des Budapester Ostbahnhofs stellten ihre Tätigkeiten daraufhin ein, und viele Tausend Flüchtlinge strandeten rund um den Bahnhof, da es nun keine Möglichkeit der Weiterreise mehr gab.

Schnell spitze sich die Situation auf dem Bahnhof dramatisch zu. Ohne auch nur minimale Versorgung durch den ungarischen Staat gerieten immer mehr Flüchtlinge in eine verzweifelte Situation. Die Bilder einer sich anbahnenden humanitären Katastrophe gingen um die Welt. Sie markierten den Beginn einer globalen Aufmerksamkeit für jene Konstellation, die mittlerweile als »Europäische Flüchtlingskrise« bezeichnet wird. Mit dem March of Hope, der sich schliesslich Anfang September von Budapest nach Österreich in Bewegung setzte, erkämpften die MigrantInnen und Flüchtlinge die Öffnung der Grenzen, zu der sich Österreich und Deutschland am 4. September 2015 gezwungen sahen. Damit verwandelte sich die bis dahin »versteckte« Route der Migration in Europa zu einem offenen Korridor, der von der griechisch-mazedonischen Grenze bis nach Deutschland und teilweise weiter nach Skandinavien reichte.



## Regieren in der Krise

Bereits die Existenz eines offenen Korridors der Migration war für die Migrationspolitik der Europäischen Union ein absolutes Novum. Dieser Korridor verwandelte sich im Herbst und Winter jedoch erneut – in einen Korridor einer improvisierten und oftmals instabilen Infrastruktur der Kontrolle. Denn die beteiligten Staaten begannen, Architekturen des Transits zu schaffen; das heisst, sie stellten einerseits Sonderzüge oder -busse zur Verfügung und errichteten andererseits Transitlager für einen Kurzetaufenthalt von maximal 24 Stunden. Beides diente dem Zweck, den Transit der Flüchtlinge so schnell und reibungslos wie möglich abzuwickeln, denn alle involvierten Länder legten Wert darauf, Transitländer zu bleiben und keinesfalls Aufnahmeländer zu werden. Der Korridor hat damit alle Regeln des europäischen Migrations- und Grenzregimes suspendiert; die gesamte Konstruktion besitzt eine höchst zweifelhafte Legitimität. So stellt der Korridor eine Art Exterritorialität dar, gleichsam einen humanitär-militärisch regierten Tunnel, von dem lediglich die beiden Enden (griechisch-mazedonischer Grenzübergang und deutsch-österreichische Grenze) sichtbar und offen zugänglich sind. Der Rechtsstatus der im Korridor Reisenden bleibt obskur – der Korridor bildet also einen Raum der Ausnahme. Die Produktivität der Ausnahme liegt jedoch weniger in einer möglichen Willkür, wie sie etwa der italienische Philosoph Giorgio Agamben theoretisieren würde, sondern in einer Neuzusammensetzung der überlappenden Ordnungen, auf die man sich selektiv berufen kann.

Dabei handelt es sich gleichsam um einen doppelten Ausnahmezustand. Nicht nur die MigrantInnen im Korridor sind einem exzeptionellen Transit-Regime unterworfen, sondern auch die Länder, durch die sich der Korridor erstreckt, sind in einen gemeinsamen neuen, bis dahin nicht existenten migrationspolitischen Raum einbezogen. Die am Korridor liegenden Staaten sind teilweise Mitgliedsstaaten der EU, andere haben Anwärterstatus, wieder andere haben derzeit keine Beitrittsperspektive. Einige der Mitgliedsstaaten sind Teil des Schengenraums, andere wiederum nicht. Der Raum, der von diesem Korridor aufgespannt wird, ist daher von maximaler politischer, aber auch sozialer Heterogenität gekennzeichnet. Die »Regierung« dieses Raums der Migration besteht aus einem informellen Netzwerk der Regierungen der beteiligten Länder, den von ihnen benannten Kontaktpunkten, der EU-Kommission sowie diversen internationalen Organisationen wie etwa der UNHCR. Etabliert worden ist diese »Korridor-Regierung« durch einen ad-hoc-Gipfel Ende Oktober in Brüssel, bei dem ein 17-Punkte-Plan verabschiedet wurde. Damit sollten die nationalen Alleingänge, die sich



zum damaligen Zeitpunkt abzeichneten, etwa die Schliessung von Grenzen und die Errichtung von Zäunen an nationalen Grenzen, verhindert und eine gewisse Koordination und Abstimmung der Staaten gewährleistet werden.

Diese ad-hoc-Etablierung von ephemeren »Regierungen«, die sich zu neuen Institutionen verfestigen oder aber auch wieder verschwinden können, scheint dabei den neuen Modus des Regierens in Europa zu kennzeichnen. Die Einrichtung eines solchen Korridor-Systems durch Österreich beim zweiten Balkangipfel in Wien Ende Februar unterstreicht diese Analyse. »Korridor-Regierungen« ist gemeinsam, dass sie aus einem von Regierungen deklarierten Ausnahmezustand, aus einer proklamierten Krise entstehen, über keinerlei demokratische Legitimität verfügen und als technokratische Ansätze kaschiert sind, die vorgeblich die pragmatische Lösung eines Problems verfolgen. Beispielhaft ist hier etwa das Agieren der sogenannten Troika (Europäische Kommission, Europäische Zentralbank, Internationaler Währungsfond) in den Hauptstädten der besonders von der Euro-Krise betroffenen Staaten wie etwa Griechenland, Portugal oder Irland. Die Troika tätigte de facto weitreichende Eingriffe in die Sozial-, Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik, liess sie aber de jure immer von den nationalen Parlamenten verabschieden. Begleitet wurde dieses Regieren in der Euro-Krise von der schwach formalisierten Euro-Gruppe, die über Nacht zur politischen Aushandlungsarena aufstieg, sowie vom Auftauchen neuer Institutionen wie etwa der EFSF (Europäische Finanzstabilisierungsfazilität) oder des ESM (Europäischer Stabilitätsmechanismus).

Jenseits des Korridors und seiner »Regierung« schicken sich die europäischen Institutionen – allen voran die EU-Kommission – nun an, ebenfalls im Rahmen der »Flüchtlingskrise« Durchgriffsrechte in Brüssel zu zentralisieren. Der vielfach diskutierte Vorschlag der sogenannten Hotspots an den EU-Aussengrenzen, über welche die Registrierung und Umverteilung von Flüchtlingen und MigrantInnen erfolgen soll, beinhaltet im Kern die Intervention europäischer Institutionen wie etwa Frontex, EASO (Europäisches Asylunterstützungsbüro), Europol oder Eurojust (Einheit für justizielle Zusammenarbeit der EU). Mit dem Ausbau von Frontex hin zu einer europäischen Grenzschutzagentur, die nicht mehr nur beraten und koordinieren, sondern tatsächlich an der EU-Aussengrenze zum Einsatz kommen soll, wird nun auch die Verantwortung für den Schutz der europäischen Aussengrenze in eine »geteilte Verantwortung« überführt werden.

Die Krisenrhetorik bildet dabei nur einen oberflächlichen Legitimationsrahmen für diese Politik der schnellen Durchsetzung einschnei-



dender Massnahmen. Das eigentliche Mittel zur Durchsetzung dieser Politik ist indessen die Drohung mit dem Ausschluss. Nachdem insbesondere Griechenland in den vergangenen Jahren beständig mit der Drohung des Grexit, also des Ausschlusses aus dem Euro-Raum, konfrontiert war und damit zu einer neoliberalen Krisenbewältigungspolitik gezwungen wurde, kursiert seit November 2015 die Drohung eines anderen Grexit, nämlich des Ausschlusses aus dem Schengenraum für den Fall, dass es der griechischen Regierung nicht gelänge, die Grenze mit der Türkei ausreichend zu sichern.

Diese Parallelen zwischen den politischen Modi zur Bewältigung sowohl der Euro- als auch der Flüchtlingskrise erlauben Rückschlüsse auf die Interessen der deutschen Bundesregierung und insbesondere auf die Politik von Angela Merkel. Die Kanzlerin wurde weltweit für ihre Politik der Flüchtlingsaufnahme gelobt und fährt fort, diese Politik – entgegen wachsender Kritik auch aus der eigenen Partei – zu verteidigen. Gleichzeitig kommt es derzeit in Deutschland zu einer Reihe einschneidender Reformen des Asylrechts, die in ihrer Wirkung mit der Grundgesetzänderung von 1993 zu vergleichen sind. Das ist jedoch nur scheinbar ein Paradox. Denn im Grunde geht es Angela Merkel weniger um eine flüchtlingsfreundliche Politik als vielmehr um den Fortbestand des europäischen Projekts. In gleicher Weise wie Mario Draghi im Juni 2012 erklärte, die Europäische Zentralbank sei entschlossen, den Euro zu retten, »koste es was es wolle«, und damit eine Obergrenze für einen fiskalpolitischen Eingriff ablehnte, ist auch Angela Merkel bereit, so lange Flüchtlinge in Deutschland aufzunehmen, bis es zu einer europäischen Lösung und zu einer Restabilisierung des europäischen Grenzregimes kommt.

Die gegenwärtigen Ansätze für eine solche europäische Lösung der Krise – das heisst die Zentralisierung von Eingriffsrechten in Brüssel und die Legitimierung von Politiken über eine Rhetorik und Praxis des Ausnahmezustandes – sind höchst anti-demokratisch. Sie verhindern die notwendigen gesellschaftlichen Debatten über den politischen Gehalt der Fragen, mit denen Europa konfrontiert ist. Das Mantra vom Schutz der Aussengrenze hat Europa suggeriert, dass es eine immanent technische Lösung für die gesellschaftliche Frage der Migration gäbe. Auf diese Weise hat es Europa jahrzehntelang vermieden, die notwendigen Diskussionen und Debatten über das Verhältnis der europäischen Gesellschaften zur Migration zu führen. Die europäische Politik hat in der Euro-Krise gleichsam die neoliberalen Mantras der Austerität als alternativlos dargestellt und damit eine umfassende Debatte über die Frage, was soziale, wirtschaftliche und demokratische Teilhabe jenseits der Ge-





staltungsspielräume des Nationalstaats bedeuten könnte, umgangen. Die sozialen Bewegungen der Plätze und der Migrationen haben diese Fragen erneut gestellt. Mithin stellt sich damit nicht nur die Forderung, die Grenze zu demokratisieren, sondern das Europäische Projekt als Ganzes.

## Literatur

- Balibar, Étienne (1999): Le droit de cité ou l'apartheid ? In: Sans-Papiers: L'archaïsme Fatal. Edited by Étienne Balibar, Jacqueline Costa-Lascoux, Monique Chemillier-Gendreau, Emmanuel Terray. La Découverte. Sur Le Vif.
- bordermonitoring.eu (2013): Ungarn – Flüchtlinge zwischen Haft und Obdachlosigkeit (Aktualisierung). <http://bordermonitoring.eu/berichte/2013-ungarn/>.