



# Die beständige Krise der europäischen Migrationspolitik

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

Die migrationspolitischen Entwicklungen in Europa im Jahr 2020 sind ein paradigmatischer Fall. Seit dem Sommer der Migration 2015, der sogenannten ›europäischen Flüchtlingskrise‹, stand eine grundlegende Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) auf der politischen Agenda. Das GEAS ist das zentrale migrationspolitische Rahmenwerk der EU. Nachdem diese ›Krise‹ jedoch mit dem EU-Türkei-Deal im März 2016, also dem Outsourcing der Migrationskontrolle an die Türkei, vermeintlich beigelegt worden ist, die ›Krise‹ immer stärker in die Vergangenheit rückte und durch andere politische Prioritäten verdrängt wurde, schrumpfte auch das Fenster für eine mögliche Reform.

Erwartet wurde, dass die deutsche EU-Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2020 über das notwendige politische Gewicht verfügen

---

## Bernd Kasperek

Migrations- und Grenzregimeforscher, aktiv in antirassistischen Bewegungen in Europa. Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Kulturanthropologie der Universität Göttingen. Mitglied der Forschungsassoziation [bordermonitoring.eu](http://bordermonitoring.eu). Mitherausgeber des Journals ›movements – journal for critical migrations and border regime studies‹.

würde, um eine einschneidende und drastische Reform des GEAS durchzusetzen. Dass es dazu nicht gekommen ist, liegt erneut an der höheren Priorität anderer Themen: an erster Stelle die globale Covid-19-Pandemie mit all ihren politischen, sozialen und wirtschaftlichen Folgen, aber auch das drohende Scheitern der Brexit-Verhandlungen um einen Freihand-



delsvertrag, die globale politische Position der EU zwischen USA und China, das konstatierte Auseinanderdriften der EU-Mitgliedstaaten bezüglich der Rechtsstaatlichkeit, die politische Lage in der höchst autoritär regierten Republik Belarus, etc.

## **Brand des Lagers Moria beleuchtet gescheiterte EU-Asylpolitik**

Dabei bot auch das Jahr 2020 genügend krisenhafte Momente, um die herum sich migrationspolitische Aktivitäten entfalteten. Auf die sprunghafte Zunahme von irregulären Grenzübertritten an der türkisch-griechischen Landgrenze entlang des Fluss Evros im März 2020 reagierte die griechische Regierung mit einer beispiellosen Mobilisierung von Militär und Grenzpolizei, der völkerrechtlich und europarechtlich illegalen Suspendierung des Asylrechts sowie einer Übernahme der ebenso völkerrechtswidrigen Pushback-Praxis, die im Regionalbezirk Evros schon seit Jahrzehnten als quasi-offizielle Politik besteht. Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen reiste ins Krisengebiet, versicherte der griechischen Regierung die Solidarität Europas und verlieh damit der Politik der illegalen Pushbacks, die sich seit 2015 an vielen Abschnitten der europäischen Grenze durchgesetzt hat, Segen von ganz oben. Gleichzeitig kündigte die Kommission an, noch im April einen Entwurf für einen neuen »Europäischen Pakt für Asyl und Einwanderung vorzulegen«, um der Reform des GEAS neuen Schwung zu verleihen. Doch Anfang September 2020 lag dieser Entwurf noch nicht vor.

Erst der Brand des Internierungslagers Moria auf der griechischen Insel Lesbos in der Nacht vom 8. auf den 9. September 2020, der das Lager zu weiten Teilen zerstörte und die rund 13'000 Insass\*innen mit einem Schlag in eine noch tiefere humanitäre Krise stürzte, als es die Existenz des Lagers Moria schon vorher war, entfachte eine neue Krisendynamik. Das Lager, das im Frühjahr 2016 als Reaktion auf die Ankünfte aus der Türkei und im Rahmen des sogenannten Hotspot-Ansatzes der EU errichtet worden war, stellte von Beginn an einen Skandal dar. Es stand sinnbildlich für die Internierung von Asylsuchenden, für verschleppte und auf die Herstellung von Abschiebbarkeit getrimmte Asylverfahren und vor allem für die Unfähigkeit – oder den Unwillen – eines europäischen Mitgliedstaates, auch nur die grundlegendsten Standards einer menschenwürdigen Unterbringung von Schutzsuchenden zu garantieren. Moria war schon vor dem Brand eine Hölle auf Erden, und der Brand des Lagers führte der gesamten Welt das Scheitern der europäischen Migrations- und Asylpolitik vor Augen. Die Kommission versprach, den Entwurf des Pakts bis Ende September 2020 vorzulegen.



Dabei bleibt offen, was sie damit überhaupt erreichen kann. Denn dass die Reform des GEAS stockt, lässt sich keineswegs ausschliesslich auf die vehemente Opposition einiger EU-Mitgliedstaaten wie etwa Ungarn und Polen zurückführen. Zwar widersetzen sich diese beiden Staaten tatsächlich jeglicher Aufnahme von Asylsuchenden im Rahmen eines anvisierten europäischen Verteilungs- und Aufnahmesystems. Doch im Hinblick auf die beiden letzten Jahrzehnte europäischer Migrationspolitik ist diese fundamentale Haltung kompatibler damit, als es auf den ersten Blick erscheinen mag.

### **Sicherheitsbetonte Asyl- und Grenzpolitik statt Migrationspolitik**

Eine tatsächliche europäische Migrations-, Grenz- und Asylpolitik entwickelte sich erst seit dem Jahr 2000. Zwar wurde dieses Politikfeld schon mit der Gründung der EU durch den Maastrichter Vertrag (1992/3) europäisiert, doch der intergouvernementale Modus der Beschlussfassung unter Ausschluss sowohl der Kommission als auch des Europäischen Parlaments erwies sich als ineffektiv. Zudem existierte im Bereich der Grenzpolitik der separate Schengen-Prozess, der mit der Abschaffung der Binnengrenzkontrollen im Schengenraum 1995 einen gewissen politischen Erfolg erreichen konnte.

Im Vertrag von Amsterdam, der 1999 in Kraft trat, wurde daher der Schengen-Prozess unter das Dach der EU geholt und zusammen mit den Kompetenzen für die Migrations- und Asylpolitik weitestgehend in der vergemeinschafteten Ersten Säule der EU angesiedelt. Dies bedeutete das Ende des intergouvernementalen Modus in diesen Politikfeldern. Nach einer Übergangsphase sollten die Migrations-, Asyl- und Grenzpolitiken in der EU ab 2004 im normalen Gesetzgebungsverfahren der Europäischen Gemeinschaft – also Vorschlagsrecht der Kommission sowie Parlament und Rat als Ko-Legislative – erfolgen.

Diese Genese des weiten Felds der europäischen Migrationspolitik ist ursächlich für die spezifische Ausrichtung, die diese Politik in den nächsten Jahrzehnten erfahren sollte. Es bedeutet vor allem die Absenz einer echten Migrationspolitik. Denn abgesehen von der historischen und speziellen Institution des Asyls ist die Einwanderung in die EU so gut wie unmöglich. Die Blue Card (analog zur US-amerikanischen Green Card) ermöglicht zwar die Einwanderung von High-skilled Migrants, wird aber bezeichnenderweise fast ausschliesslich in Deutschland angewendet. Hinzu kommen Regelungen für Studierende. Alle anderen Formen der Arbeitsmigration sind weitgehend ausgeschlossen.

Damit lässt sich festhalten, dass Migrationspolitik in der EU effektiv



Asylpolitik ist. Die europäische Asylpolitik ist jedoch in einem von Beginn an versicherheitspolitischen Umfeld entstanden, was bedeutet, dass vor allem sicherheitspolitische Erwägungen Einfluss auf die konkrete Ausgestaltung des europäischen Asylrechts genommen haben. Die Kernregelung des GEAS, die Dublin-Verordnung, wurde erstmals als Teil des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ, auch als Schengen II bezeichnet, 1990 unterzeichnet und 1993 in Kraft getreten) formuliert und entstammte damit nicht dem Versuch, eine europäische Harmonisierung des internationalen Flüchtlingsrechts und der nationalen Asylsysteme vorzunehmen. Vielmehr war sie ein Nebenprodukt der Vertiefung der europäischen Polizeikooperation, die in den 1970er Jahren begonnen hatte.

Gleichzeitig erklärt diese Herkunft der europäischen Asylpolitik im Schengen-Prozess auch den grossen Stellenwert, den ›Grenze‹ als migrationspolitische Technologie in der EU einnimmt. Denn der Schengen-Prozess postulierte die Existenz einer harmonisierten und aufgerüsteten Aussengrenze des Schengenraums als notwendige Vorbedingung nicht nur für die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen, sondern für das Entstehen einer tatsächlichen europäischen Innenpolitik. Der Schengen-Prozess erkannte die Grenze als Ort, an dem ein erhöhtes Potenzial zur Kontrolle transnationaler Bewegungen von Menschen besteht, und dass dieses für eine europäische Innenpolitik zu gewinnen war. Im Dreieck aus Migration, Asyl und Grenze setzte sich daher letztere als vorherrschende Technologie zum Regieren ersterer durch.

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



## EU-Asylpraxis im Konflikt mit internationalem Flüchtlingsrecht

Die Dublin-Verordnung postuliert an erster Stelle, dass jeweils nur ein EU-Mitgliedstaat für die Durchführung eines Asylverfahrens zuständig ist. Damit wird das wiederholte Stellen von Asylanträgen in weiteren Mitgliedstaaten ausgeschlossen. Kern der Dublin-Verordnung ist das System zur Bestimmung dieses Mitgliedstaates. Hier wird eine gewichtete Liste von Kriterien einbezogen. In den allermeisten Fällen war und ist immer noch das Kriterium des Landes, in dem die erste Einreise stattgefunden hat, ausschlaggebend. Zur Feststellung dieses Landes wurde mit der Eurodac-Verordnung eine europäische Datenbank zur Erfassung nicht nur von Asylsuchenden, sondern aller Personen, die bei einem irregulären Grenzübertritt festgenommen wurden, aufgebaut. Die Durchsetzung der verlässlichen Erfassung der Fingerabdrücke dieser Personen, die Registrierung, wurde so zu einem der wichtigsten Ziele in der europäischen Asylpolitik, denn nur sie garantiert das Funktionieren des Dublin-Systems.

Die Konsequenz der 2003 verabschiedeten Dublin-Verordnung war, dass vor allem die Mitgliedstaaten im Süden und Südosten der EU verpflichtet waren, die überwiegende Mehrzahl der Asylverfahren durchzuführen und Schutzsuchende in dieser Zeit unterzubringen. Dass diese Staaten, vor allem Griechenland und Italien, dieser Regelung zustimmten, erklärt sich wohl aus der Tatsache, dass es Anfang der 2000er Jahre wesentlich weniger Fluchtmigration nach Europa gab (die Kriege in Irak und erneut in Afghanistan standen erst am Anfang) und dass die Errichtung des GEAS von Beginn an mit dem Versprechen einer technologisierten und aufgerüsteten europäischen Aussengrenze kombiniert war. Fluchtmigration wurde also nicht derart problematisiert, wie wir es heutzutage kennen, und das Versprechen der europäischen Grenzpolitik war von Beginn an, dass irreguläre Grenzübertritte unterbunden werden könnten. Der sich schon damals abzeichnende Konflikt zwischen dieser Politik der Verhinderung von Fluchtmigration und den Bestimmungen des internationalen Flüchtlingsrechts, das Staaten verpflichtet, Schutzsuchende aufzunehmen, und es explizit verbietet, diese über die Staatsgrenze in ein Land zurückzuschieben, in denen ihnen Gefahr für Leib und Leben droht, wurde damals noch weitgehend ignoriert.

Erst die zunehmenden krisenhaften Momente europäischer Migrationspolitik ab dem Jahr 2010 lösten eine neue Dynamik aus. Griechenland und Italien waren vermehrt mit Fluchtmigrationsbewegungen konfrontiert und begannen, sowohl ein solidarischeres Verteilsystem von Asylsuchenden in der EU einzufordern als auch den jeweils eigenen Teil



der europäischen Aussengrenze aufzurüsten. Italien hatte schon 2009 im Alleingang angefangen, Schutzsuchende auf hoher See abzufangen und nach Libyen zurückzuschieben. Diese Praxis wurde jedoch 2012 vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte als völkerrechtswidrig eingestuft, was den bereits angesprochenen Konflikt zwischen der europäischen Politik der Verhinderung von Fluchtmigration und der Geltung von internationalem Flüchtlingsrecht offenbarte.

Auch die Massenaufbrüche nach dem Arabischen Frühling erzeugten verschiedene Krisen, die etwa in eine Reform der Schengen-Regeln mündeten. Damit rückte die Krise der europäischen Migrationspolitik ab 2010 langsam, aber immer drängender auf die europäische Agenda. Dennoch konnte sich die Sichtweise, dass die Welt insgesamt kriegerischer, polarisierter und gewalttätiger geworden war und es daher einer neuen, anderen Asylpolitik bedürfe, nicht durchsetzen. Die europäische Politik der Abschottung gegenüber Fluchtbewegungen insgesamt und die immer offener zutage tretende Unausgewogenheit zwischen den Asylsystemen des Nordens und des Südens der Europäischen Union wurden nicht hinterfragt.

### **Deals mit autoritären Regimen**

Es bedurfte einer Reihe weiterer Krisen und Tragödien, um die EU zur Handlung zu zwingen. Die schrecklichen Bootsunglücke vor Lampedusa im Oktober 2013, bei denen fast 400 Menschen ertranken, oder das tödliche Wochenende im April 2015, als rund 800 Menschen ihr Leben verloren, waren ähnliche Momente, wie sie oben für das Jahr 2020 beschrieben wurden: Die EU gab sich jeweils schockiert ob der menschlichen Tragödien, die Kommission kündigte Reformvorschläge an, doch zu nennenswerten Reformen oder gar zu einem grundsätzlichen Impuls für eine Neuausrichtung europäischer Migrationspolitik kam es nicht.

Dieses Muster gilt in gewisser Weise auch für die grossen Bewegungen im Sommer der Migration. Das Ausmass, in dem die EU unvorbereitet war, stellte dabei einen Glücksfall dar. Konfrontiert mit der Bewegung von erst Zehntausenden und bald Hunderttausenden, konnten die üblichen Rezepte der europäischen Asylpolitik, also striktere Kontrolle der Grenzen, grenznahe Internierung von Schutzsuchenden und quälend langwierige Asylverfahren mit dem Zweck der Feststellung der Abschiebbarkeit, schon aus Gründen der Kapazität nicht umgesetzt werden. Das Ergebnis war die erst selbstorganisierte und bald von den jeweiligen Staaten unterstützte Weiterreise der Schutzsuchenden durch Europa, gefolgt von deren fast schon bedingungslosen Aufnahme und Integration.



Es ist wenig überraschend, dass eine solche, ausnahmsweise richtige Migrationspolitik nicht lange anhalten konnte. So fand der Sommer der Migration sein jähes Ende im Frühling 2016: Im Februar wurde erst die Balkanroute geschlossen, und im März übernahm die Türkei die Migrationskontrolle an der türkisch-griechischen Grenze im Gegenzug für die Zahlung vieler Milliarden Euro. Im Anschluss an diese vermeintliche Lösung der »Flüchtlingskrise« stockten jedoch alle weiteren Bemühungen für eine Reform des GEAS. Vielmehr bemühte sich die EU erneut, die Blaupause des EU-Türkei-Deals nun auch auf Ägypten, Libyen und Marokko zu übertragen und weitere autoritäre Regime in das europäische Grenzregime einzubinden.

### **Nichts wird besser werden**

In gewisser Weise stellte das Nichtzustandekommen der GEAS-Reform einen weiteren Glücksfall dar. Denn alles, was seit 2016 an Vorschlägen von der Kommission und den wechselnden Ratspräsidentenschaften lanciert wurde, hätte eine Verschärfung des aktuell geltenden europäischen Asylrechts bedeutet. Zwar dreht sich der innereuropäische Streit um die Frage der verpflichtenden Aufnahme von Asylsuchenden. Dies kaschiert jedoch nur die weitreichenden Bemühungen, die Zahl der Asylsuchenden in Europa massiv zu beschränken. Erreicht werden soll dies durch eine verpflichtende, grenznahe Zulässigkeitsprüfung. Schutzsuchende, die an den Grenzen Europas ankommen und diese überschreiten, sollen festgehalten werden, um sie einem Verfahren zu unterziehen, in dem nicht ihre individuellen Asylgründe geprüft werden, sondern grundsätzlich geklärt wird, ob sie überhaupt das Recht haben, einen Asylantrag in der EU zu stellen. Die gegenwärtig zuständige EU-Kommissarin Johansson liess schon verlauten, sie gehe davon aus, dass dies für 70 Prozent der Ankommenden nicht zutreffe. Nur diejenigen, die es durch diese Zulässigkeitsprüfung schaffen, können ein Asylverfahren – mit offenem Ausgang – durchlaufen.

Eine Voraussetzung für solche grenznahen Verfahren sind selbstverständlich grosse Infrastrukturen für die Internierung der Schutzsuchenden an den Grenzen Europas. Das Internierungslager Moria, das sich nur wenige Tage nach seiner Zerstörung schon wieder im Aufbau als geschlossenes Zentrum befindet, repräsentiert in seiner ganzen Menschenverachtung daher keinesfalls die Vergangenheit des europäischen Asylsystems, sondern seine Zukunft. Genauso wie die Pushbacks, die es begleiten: Diese haben in den letzten Jahren an vielen Abschnitten der EU-Aussengrenze zugenommen und werden von der Europäischen Kommission stillschweigend akzeptiert. Sie verweisen darauf, dass die



### **Paktentwurf bestätigt bisherige Tendenz**

Es ist zu befürchten, dass die Politik der letzten zwei Jahrzehnte nicht nur fortgesetzt, sondern sogar noch verschärft wird. Am 23. September 2020 präsentierte die Kommission tatsächlich ihren Entwurf eines neuen Europäischen Pakts für Asyl und Einwanderung. Er sieht grenznahe beschleunigte Asylprüfungen, eine massive Ausweitung von Abschiebungen, den Ausbau von Eurodac zu einer allgemeinen Migrationsdatenbank und das verschärfte Outsourcing von Migrationskontrollen vor. Die vielfach beschworene europäische Solidarität soll sich nun nicht mehr in einer verpflichtenden Aufnahme von Schutzsuchenden durch alle Mitgliedstaaten ausdrücken, sie wird vielmehr ersetzt durch eine flexible Solidarität. Wer keine Asylsuchenden aufnehmen will, darf sich nun in der Abschiebung abgelehnter Flüchtlinge engagieren, was eine neue Arbeitsteilung in der Migrationsabwehr begründen wird. Sollte der Pakt Realität werden, hätte sich die Europäische Union endgültig von einer gemeinsamen Migrations- und Asylpolitik entfernt und würde diese konsequent auf eine reine Verwaltung von Menschen reduzieren.

EU daran festhält, den Konflikt zwischen der Abschottung der Grenzen und dem internationalen Flüchtlingsrecht zulasten dem Letzteren zu lösen. Auch der fortschreitende Ausbau der europäischen Grenzschutzagentur Frontex unterstreicht dies.

### **Migrationspolitik als globale Gesellschaftspolitik verstehen**

Ein anderes Europa, für das dieses Denknetz-Jahrbuch ein Plädoyer abgibt, würde auch eine grundlegende Neuausrichtung der europäischen Migrationspolitik bedeuten. Beginnen müsste diese, indem sie die Bedeutung der Migration gerade für das europäische Projekt betont. Dieses Projekt nahm unbestritten seinen Ausgang im Versuch, Frieden in Europa zu schaffen und ein Zusammenwachsen des Kontinents voranzubringen. Der wesentliche Aspekt einer Entproblematierung von Migration und ihrer Umdeutung als wünschenswerte humane Mobilität bleibt dabei jedoch oftmals unterbelichtet, obwohl gerade das europäische Projekt zeigt, dass eine gesellschaftliche Normalisierung der Migration nicht nur möglich, sondern wünschenswert und notwendig wäre. Dies kann jedoch nicht nur für Europäer\*innen gelten – was auch immer dieser Begriff bedeuten mag. Denn historisch ist Europa eben nie auf den Kontinent beschränkt gewesen, sondern in vielfacher Weise mit dem gesamten Globus verwoben.

Diese Geschichte, aus der auch Verantwortung erwächst, sollte Europa würdigen und darauf aufbauend einen anderen Modus finden, sich





mit der Welt in Bezug zu setzen. Es würde bedeuten, den beständigen Krisenmodus des Migrationsmanagements endgültig zu verlassen und Migrationspolitik als globale Gesellschaftspolitik ernst zu nehmen. Eine grundsätzliche Abschottung mit lediglich selektiver Öffnung ist hingegen völlig fehl am Platz.

### Weiterführende Literatur

- Hess, Sabine; Kasperek, Bernd; Kron, Stefanie; Rodatz, Mathias; Schwertl, Maria; Sontowski, Simon (Hrsg.) (2016): Grenzregime III. Der lange Sommer der Migration. Assoziation A, Berlin.
- Kasperek, Bernd (2017): Europas Grenzen: Flucht, Asyl und Migration – eine kritische Einführung. Kritische Einführungen 1. Bertz + Fischer, Berlin.
- Kasperek, Bernd (2018): Abschottung im Recht, digitale Erfassung und forcierte Europäisierung. Das kommende Grenzregime nach den Plänen der Europäischen Kommission. Berlin. [www.rosalux.de/fileadmin/rls\\_uploads/pdfs/sonst\\_publicationen/Abschottung\\_im\\_Recht\\_\\_digitale\\_Erfassung\\_und\\_forcierte\\_Europaisierung](http://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/sonst_publicationen/Abschottung_im_Recht__digitale_Erfassung_und_forcierte_Europaisierung).
- Hänsel, Valeria; Kasperek, Bernd (2020): Hotspot-Lager als Blaupause für die Reform des GEAS? Expertise für den Rat für Migration. <https://rat-fuer-migration.de/2020/06/17/hotspot-lager-als-blaupause-fuer-die-reform-des-geas>.