

Von Menschenrechten zum restriktiven Grenzregime: Die Entwicklung der europäischen Flüchtlingspolitik

Die Flüchtlingspolitik der EU und ihr Außengrenzschutz sind in den letzten Jahren zu einem der medial und politisch relevantesten Themen geworden. Und das nicht nur, weil die Zahl der schutzsuchenden Menschen steigt (mehr als 60 Millionen Menschen sind weltweit auf der Flucht)¹, sondern auch weil immer mehr Menschen auf der Flucht umkommen: Allein 2015 sind mehr als 3700 Menschen beim Versuch, das Mittelmeer zu überqueren, ertrunken. Grund dafür ist, dass ihnen keine legalen Wege angeboten werden und mit steigenden Flüchtlingszahlen auch die Maßnahmen der Abwehr und Abschottung erweitert und intensiviert werden. Angesichts der jetzigen katastrophalen weltweiten Situation und aktueller Ereignisse auf dem Mittelmeer sieht sich die EU gezwungen, dem Erstarken öffentlicher Forderungen nach entschlossenem Handeln nachzukommen. Doch es werden keine gemeinsamen Strategien zur Aufnahme und Integration gefunden, stattdessen verlieren sich die Staaten in nationalem und sicherheitspolitischem Denken, das zu einer Entsolidarisierung führt. Die Maßnahmen, die auf europäischer Ebene getroffen werden, bedeuten keine neue, humanitäre Ausrichtung der Flüchtlingspolitik, sondern Kontinuität in der Errichtung eines auf Abwehr und Abschreckung ausgerichteten Grenzregimes, das sein Inneres gegen das zum Risiko stilisierte Äußere schützt. Und das Äußere zeigt sich in Gestalt hilfsbedürftiger Menschen.

Die Vorzeichen gemeinsamer europäischer Flüchtlingspolitik waren einmal andere. Nicht erst seit der Etablierung von *Frontex* wurde aber der Fokus auf Abschottung gelegt. Das geschah schon vor der EU-Gründung und bereitete die aktuelle Gestaltung europäischer, institutionalisierter Flüchtlingspolitik vor. Im Folgenden wird die Entwicklung europäischer Flüchtlingspolitik mithilfe einer Phaseneinteilung nachgezeichnet – von ihrer Entstehung bis zum heutigen Grenzregime, von einer Menschenrechtsorientierung zur Verteidigungspolitik. Weshalb ist eigentlich so etwas wie *gemeinsame Flüchtlingspolitik* entstanden? Mit welchen Motiven entwickelte sie sich und welche Interessen verbergen sich hinter ihr?

Die Entwicklung europäischer Flüchtlingspolitik

1. Die Anfangsphase: Menschenrechte und Gedankenaustausch

Nach dem 2. Weltkrieg wurde der Weg der europäischen Integration eingeleitet – für ein Europa, das auf Frieden, Freiheit, Wohlstand, Gemeinschaft und Sicherheit basieren sollte. Es wurde ein neues europäisches Bewusstsein angestrebt, das über nationalstaatliches Denken hinausgeht.

Zunächst fokussierte man sich auf wirtschaftliche Integrationsschritte mit ersten europäischen Gemeinschaften. Unabhängig davon wurde die Grundlage für eine gemeinsame europäische Flüchtlingspolitik geschaffen, selbst wenn noch nicht explizit von einer solchen gesprochen werden kann: Als Basis ist die *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte* (AEdMR) der UN von 1948 zu erwähnen. Zwar handelt es sich nicht um ein europäisches Vertragswerk, aber es umfasst die Einigung auf handlungsleitende Prinzipien, die einen Umgang mit Flucht und Vertreibung aus der Perspektive des Menschenrechtsschutzes begründen, der das leitende Motiv dieser ersten Phase ist. Es wird nämlich einem jeden das Recht auf Leben, Freiheit, Gleichheit und Sicherheit zugesprochen und zudem das allgemeine Recht auf Asyl fixiert. Darauf aufbauend sind als prägende Ereignisse die Gründung des Europarats sowie die Verabschiedung der *Europäischen Menschenrechtskonvention* (EMRK) und der *Genfer Flüchtlingskonvention* (GFK) festzuhalten.

¹ Vgl. UNHCR (2015): *Mid-Year Trends 2015*, <http://www.unhcr.org/56701b969.html>.

Die Mitgliedsstaaten des Europarats unterzeichneten die EMRK, die 1953 in Kraft trat und als Gründungsdokument für ein gesamteuropäisches Menschenrechtssystem aufzufassen ist. Die in der EMRK festgeschriebenen Rechte, Freiheiten und Pflichten leiteten ein menschenrechtsgestütztes Verständnis von Flüchtlingspolitik ein.

Die GFK, die im April 1954 in Kraft trat, ist in globaler Perspektive immer noch das wichtigste Dokument zum Flüchtlingsschutz. Dort ist festgelegt, wer als Flüchtling gilt, welchen rechtlichen Schutz und welche Rechte ein Flüchtling in den Vertragsstaaten erhalten soll. Die Konvention definiert, auf welchen Grundideen das internationale Flüchtlingssystem beruhen soll, beispielsweise, dass Flüchtlinge nicht an Orte zurückgewiesen werden sollen, an denen ihnen Verfolgung droht (*Non-Refoulement*). Zu den 143 Staaten, die dem Abkommen beigetreten sind, gehören die Mitgliedsstaaten der heutigen EU und weitere europäische Staaten. Insofern ist die GFK eine wichtige Stütze der europäischen Flüchtlingspolitik. Bei allem humanitären Anspruch muss jedoch erwähnt werden, dass durch die GFK ebenfalls benannt wird, welchen Menschen kein Asyl zu gewähren ist und somit hat diese Konvention zusätzlich eine exkludierende Komponente, die viele schutzsuchende Menschen ausgrenzt. Dennoch: In dieser Phase besannen sich die Staaten auf die Bedeutung und Umsetzung von Menschenrechten und verständigten sich über das Medium des Europarats auf einen Gedankenaustausch, um die Umsetzung von Menschenrechten real und effektiv zu gestalten – ohne die nötige Konkretisierung und ohne tatsächliches Verantwortungsbewusstsein für Flucht und Vertreibung jenseits der Folgen des 2. Weltkriegs aufzubauen.

2. Die Entstehung eines neuen europäischen Bewusstseins

Nach dieser Phase der Besinnung wurde dann bereits ein schrittweiser Richtungswandel eingeleitet. In den *Europäischen Gemeinschaften* wurde die konkrete Einbeziehung nicht-wirtschaftlicher Bereiche ins gemeinsame Handlungsfeld vorbereitet. Hier interessiert vor allem der Beschluss zur *Europäischen Politischen Zusammenarbeit* (EPZ) 1970 als Konzept zur Außenpolitikskoordination. Das Ziel der EPZ war die Annäherung der außenpolitischen Vorhaben, um gemeinsame Standpunkte zu entwickeln. Zwar handelte es sich nicht um eine explizite Integration migrationspolitischer Themen, jedoch gehört zu außenpolitischer Koordination im weiten Sinne die Berücksichtigung von Flucht und Migration. Es erfolgte außerdem eine schrittweise Einbeziehung migrationspolitischer Ziele, die mit der *TREVI-Gruppe* (franz. Abk. *Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme, Violence Internationale*) in eine neue Richtung zeigten. Die TREVI-Gruppe fand sich 1976 erstmals zusammen und war der erste Vorläufer der späteren Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik (ZJIP). In der TREVI-Gruppe trafen sich die jeweils zuständigen Minister für den Bereich *Innere Sicherheit*, um sich im innen- und sicherheitspolitischen Feld zu beraten. Es entstanden noch weitere TREVI-Gruppen, so dass sich später in den 1980er Jahren auch eine Gruppe mit dem schon geplanten Wegfall der Grenzkontrollen beschäftigte.

Im Rahmen der Integration entwickelte sich durch explizite Koordination der nationalen Außenpolitiken in der EPZ und innenpolitische Beratung in den TREVI-Gruppen ein gemeinsames Grenzbewusstsein, das – ob schon geplant oder nicht – das spätere Projekt Migrationskontrolle und -steuerung vorbereitete. Die Außenpolitik der einzelnen Staaten sollte sich zu einer gemeinsamen, europäischen Außenpolitik entwickeln. Damit ist ein Politikfeld in den Rahmen der EG einbezogen, das für ein neues Bewusstsein innerhalb der Gemeinschaft sorgen kann. In der ansatzweisen außen- und innenpolitischen Integration zeigt sich die Bereitschaft, nationalstaatliche Kompetenzen zu übertragen und übergeordnete Innen- und Außenpolitik zuzulassen. Die Konstruktion eines größeren Innenraums und eines konkreten, riesigen Außenraums erzeugen nicht ad hoc, aber kontinuierlich Ausgrenzungsmechanismen. Deshalb kann man in dieser Phase die ersten Vorbereitungsschritte für ein europäisches Grenzregime und Migrationskontrolle erkennen.

3. Institutionalisation Europas und Errichtung der Grenze

Durch das Ende der Sowjetunion kam es zu einem tiefgreifenden Wandel in Europa; erhöhte Migration aus dem *Ostblock* nach Westeuropa wurde ein relevanterer zu berücksichtigender Faktor. In die Zeit fällt auch die Gründung der EU. Die Frage nach einer gemeinsamen politischen Gestaltung von Migration im Rahmen der EG wurde durch die Schaffung des Binnenmarkts und Stärkung der EPZ offenkundig. Das *Schengen-Abkommen*, das bis 1995 umgesetzt wurde, verdeutlicht das: EG-Binnengrenzen wurden abgeschafft, Grenzkontrollen nach außen verlagert und gemeinsame Kontrollmöglichkeiten beschlossen. Mit dem *Vertrag von Maastricht* (1992) wurde schließlich die EU gegründet, die auf drei Pfeilern basiert: Die Europäischen Gemeinschaften, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit in Strafsachen, welche die Etablierung der Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik (ZJIP) mit sich brachte. Die GASP und die ZJIP führten zu gemeinsamen Regelungen bezüglich Migration. So wurden Kompetenzen von den Staaten auf die EU-Ebene übertragen, ohne den EU-Organen eine Regelungskompetenz zu verschaffen, abgesehen von der Visapolitik. Schon im Vertrag von Maastricht heißt es, dass zur Wahrung von Sicherheit und Freiheit Grenzüberwachung und Migrationskontrollen notwendig seien.² Daher wurden Maßnahmen zur Verbesserung der Migrationskontrolle ergriffen:

Zur Erleichterung der Durchführung des Schengen-Abkommens wurde das *Schengener Informationssystem* (SIS) geschaffen, mit dem seit 1995 alle Daten Drittstaatsangehöriger, denen die Einreise in einen EU-Staat verweigert wird, gespeichert werden. Menschen, die ohne Visum oder mit falschen Dokumenten in die EU einreisen, werden aufgegriffen und registriert. Schon seit 1996 gibt es eine Liste visapflichtiger Staaten, aus denen nur mit Visum eingereist werden darf, um nicht als illegal zu gelten.

Das SIS ist eine wichtige Stütze des *Dubliner Übereinkommens* (DÜ), das 1997 in Kraft trat. Das grundlegende Ziel des Abkommens ist es, den Staat der EG zu bestimmen, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist. Zwar solle jedem Menschen ein vollständiges Verfahren garantiert werden, der im Vertragsgebiet einen Asylantrag stellt; jedoch soll sichergestellt werden, dass ein Antragssteller nur in einem Staat Asyl beantragt und es nach einer Ablehnung nicht im nächsten Staat versucht. Mit Ausnahmen gilt seit dem DÜ, dass der Staat, in den ein Asylbewerber zuerst einreist, für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist. Hier zeigt sich die klare Akzentuierung der gemeinsamen Asylpolitik in Richtung Kontrolle und Überwachung. Die Außengrenzen wurden in dieser frühen EU-Phase konkret, weil sie mit dem Schengen-Abkommen und dem Vertrag von Maastricht institutionalisiert wurden. Es entstand ein neues, exklusives Europaverständnis, das es ermöglicht, *legal* in die EU einzureisen, aber nur erwünschten Personen.

4. Flüchtlingspolitische Verfestigung im Gebilde der EU

Mit dem *Amsterdam-Vertrag* von 1999 wurde die Asylpolitik zu einem eigenständigen Politikbereich. Das Flüchtlings- und Asylrecht inklusive des Schengen-Abkommens ging nämlich explizit in den Zuständigkeitsbereich der EU über und wurde somit supranational. Um die präzisere Ausgestaltung der gemeinsamen Migrationspolitik kümmerte sich dann das *Tampere-Programm* von 1999.

Beim Tampere-Gipfel zur Innen- und Justizpolitik beschloss der Europäische Rat, dass Partnerschaften mit Herkunftsländern und ein gemeinsames Asylsystem in der EU die nächsten Ziele sein sollten. Zudem wurde zur Schließung von Rückübernahmeabkommen mit

² Vgl. Europäische Gemeinschaften (1992): *Konsolidierte Verfassung des Vertrags über die Europäische Union*, Maastricht, <http://www.leforum.de/de/maastrichtde.pdf>, Artikel 2.

Drittstaaten aufgerufen. Zur Schaffung eines gemeinsamen Asylsystems sollte ein einheitliches Asylverfahren eingerichtet werden, was bis heute nicht geschehen ist. Dieser Phase sind aber noch weitere Ereignisse zuzuordnen: Als wichtigstes ist *Eurodac* zu nennen, das seit 2000 im Einsatz ist. Eurodac ist eine automatisierte Fingerabdruck-Datenbank zum Zweck des Informationsaustauschs, um das DÜ effektiver anwenden zu können. Eine weitere relevante Neuerung war die *Dublin-II-Verordnung* von 2003, die das Dubliner Abkommen ersetzte und Kriterien und Maßnahmen für die Regelung der Zuständigkeit für einen Asylantrag aufstellte. Neben den physischen Grenzen entstand mit Dublin-II und Eurodac also ein digitaler Grenzraum. Anzumerken ist aber, dass im Gegensatz zu den schon genannten und noch folgenden Entwicklungen im Rahmen europäischer Flüchtlingspolitik die Dublin-Verordnungen als intergouvernementale Regelungen nationalstaatliche Zuständigkeiten regeln. Das steht im Kontrast zur Supranationalisierung der Flüchtlingspolitik. 2002 veröffentlichte die EU-Kommission ein Dokument, in dem bemängelt wird, dass es keine praktische operative Koordinierung an den Außengrenzen gebe; für die Grenzüberwachung brauche man eine operative Instanz zur Kooperation und Koordination, die mit einer einheitlichen Grenzschutzausbildung einhergehen sollte, um Unstimmigkeiten zwischen den einzelnen nationalstaatlichen Standards zu beseitigen.³ Dieses Dokument weist auf einen Schritt hin, der kennzeichnend für die nächste Phase der flüchtlingspolitischen Entwicklung ist: Die Schaffung von *Frontex*.

5. Praktische Konsequenzen des institutionalisierten Grenzregimes

So wurde die praktische Ausgestaltung des Grenzregimes konkret aufgenommen. 2005 hat Frontex, die *Europäische Agentur für operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der EU-Mitgliedsstaaten*, die Arbeit aufgenommen, mit der Funktion, „die Anwendung bestehender und künftiger Maßnahmen der Gemeinschaft zum Schutz der Außengrenzen [zu] erleichtern, indem sie die Aktionen der Mitgliedsstaaten zur Durchführung dieser Maßnahmen koordiniert“.⁴ So sammelt und koordiniert die Agentur Risikoanalysen, Lagebilder, kooperiert mit Europol, EU-Institutionen und internationalen Organisationen, führt Interviews mit Flüchtlingen zur Routenermittlung und koordiniert Bekämpfungseinsätze, die sie auch durchführt. 2013 startete das von Frontex koordinierte Europäische Grenzüberwachungssystem *Eurosur*. Es dient dem kooperativen Informationsaustausch zwischen den nationalen Grenzbehörden, so dass die gesammelten Informationen an Frontex weitergegeben werden. Zur Sammlung von Informationen werden an den Grenzen Satelliten, Drohnen und Hubschrauber eingesetzt. Anfang 2014 trat dann die *Dublin-III-Verordnung* in Kraft, mit der im Gegensatz zur vorigen Verordnung der Anwendungsbereich ausgeweitet und die Inhaftierungsgründe für Antragsstellende erweitert wurden, so dass *erhebliche Fluchtgefahr* ein Inhaftierungskriterium ist.

Praktiken, die im Zeitraum dieser Phase begannen, sind z.B. das Schließen von *Rückübernahmeabkommen* einzelner EU-Staaten und der EU und seit 2008 das Schließen von *Mobilitätspartnerschaften*. Mobilitätspartnerschaften verknüpfen die bis dahin angestoßenen Kooperationsformen mit Drittstaaten, indem Rückübernahmevereinbarungen, Grenzschutz

³ Vgl. 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-Mitgliedstaaten*, Brüssel, 07.05.2002, KOM(2002) 233 endgültig, http://www.unhcr.de/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/2_europaeisch/2_3_migration/2_3_12/FR_eu_migr_grenze-KOM_2002_233.pdf.

⁴ Europäische Gemeinschaften (2004): *Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates vom 26. Oktober 2004 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union*, 25.11.2004, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:349:0001:0011:DE:PDF>.

und Visapolitik verbunden werden. Legale Migration soll vereinfacht und illegale Migration unmöglich werden. Die Kritik an Rückübernahmeabkommen bezieht sich vorwiegend auf Menschenrechtsverstöße und speziell Zurückweisungen von Flüchtlingen ohne vorherige Prüfung der Schutzbedürftigkeit. Solche sogenannten *Push-Backs* als „systematisch völkerrechtswidrige [...] Zurückweisungen“ werden besonders in Griechenland an Land- und Seegrenzen beobachtet.⁵ Auch die Exklaven Ceuta und Melilla sind immer wieder Schauplatz unmenschlichen und tödlichen Grenzschutzes.⁶ In diesen Praktiken zeigt sich die Entwicklung von einer Menschenrechtsfokussierung zu Menschenrechtsbrüchen zugunsten restriktiver Politik. Zudem wird Entwicklungszusammenarbeit in die Flüchtlingspolitik eingebunden. Die Herkunfts- und Transitstaaten sind meist auf Entwicklungshilfe angewiesen; durch deren Konditionalisierung werden sie zur Kooperation gedrängt.

Diese Kooperationen bedeuten immer eine Externalisierung, also Auslagerung von Asylverfahren, die nach wie vor vorangetrieben wird. Spätestens seit der *europäisch-afrikanischen Migrationskonferenz* in Rabat 2006, bei der es um die Einbindung einiger afrikanischer Staaten in die EU-Migrationspolitik ging⁷, ist von Externalisierung zu sprechen. Es gibt auch aktuellere Beispiele, wie die Partnerschaften mit Diktatoren und Kriegsverbrechern, wie im Verhandlungsprozess mit Eritrea, Sudan und Südsudan (auch *Khartoum-Prozess* genannt). Diese Staaten sollen bei der Grenzabschottung unterstützt und Regierungsinstitutionen gestärkt werden.⁸ Das neue Abkommen zwischen der EU und der Türkei fällt auch in die Kategorien Externalisierung und Konditionalisierung. Denn die Türkei soll den eigenen Grenzschutz verstärken, so dass zumindest weniger Flüchtende über die Türkei die EU erreichen; im Gegenzug wird der Türkei Geld für die Aufnahme von Flüchtenden versprochen sowie Visaerleichterungen für die meisten türkischen StaatsbürgerInnen. Die eskalierende humanitäre Lage in der Türkei und Erdogans autoritär-repressive Entwicklung stehen diesem Deal nicht im Wege, ganz wie bei den bisherigen fragwürdigen Partnerschaften.

Die mittlerweile zum Teil bereits eingerichteten Hotspots in Griechenland und Italien gehören zum Auslagerungssystem der EU. In der Theorie sollen diese Hotspots Aufnahme- und Registrierungszentren am Rande der EU sein, von denen aus einige Asylsuchende umverteilt werden auf die restlichen EU-Staaten. In der Praxis fand das jedoch noch kaum statt. Eher handelt es sich um menschenunwürdige Internierung, stark selektiv und rechtlich mehr als fraglich.⁹

Die EU forciert ihren restriktiven Kurs weiter: Die italienische Seenotrettung (*Mare Nostrum*) wurde im Oktober 2014 eingestellt und durch *Triton* als europäische Seenotrettung ersetzt. Italien hatte nach der *Lampedusa-Tragödie* im Oktober 2013 die Seenotrettung begonnen, jedoch verweigerten die EU und ihre Mitglieder Unterstützung; Italien stellte das Programm ein. Die Ablehnung von EU-Staaten wurde tatsächlich damit begründet, dass eine effektive Seenotrettung zu große Anreize biete, den Weg nach Europa auf sich zu nehmen. Die EU hat

⁵ Pro Asyl (2014): Pushed back – Systematische Menschenrechtsverletzungen an den griechisch-türkischen See- und Landgrenzen, http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/2014/14_03_06_PA_Pushed_back.pdf.

⁶ Vgl. TAZ (2005): *Flüchtlinge in der Wüste ausgesetzt*, 08.10.2005, <http://www.taz.de/1/archiv/?dig=2005/10/08/a0113>. Siehe auch diesen Bericht von *borderline-europe* (2014) vom Vorgehen der Guardia Civil am 06.02.2014 in Ceuta, http://www.borderline-europe.de/sites/default/files/background/Artikel%20zu%20Ceuta%206.2._0.pdf.

⁷ Vgl. Alscher, Stefan (2006) über die Rabat-Konferenz, <http://www.migration-info.de/artikel/2006-08-04/europaeisch-afrikanische-migrationskonferenz>.

⁸ Pro Asyl (2015) über die Kooperation der EU mit Eritrea, Sudan und Südsudan, http://www.proasyl.de/de/news/detail/news/pakt_mit_despoten_fluchtverhinderung_um_jeden_preis.

⁹ Zu Hotspots in Griechenland vgl. Pro Asyl (2015), http://www.proasyl.de/de/news/detail/news/hot_spot_center_in_griechenland_verzweiflung_im_elendslager_moria/ und Tagesschau.de (2016), <http://www.tagesschau.de/ausland/hotspot-lesbos-101.html>. Zur Lage auf Sizilien vgl. <http://siciliamigrants.blogspot.de/2015/12/die-wahrheit-uber-das-hot-spot-system.html>.

dann Frontex beauftragt, ein neues Konzept vorzulegen, das mit der obersten Priorität des Aufspürens, Aufgreifens und Zurückdrängens von Menschen, die über das Mittelmeer flüchten umgesetzt wird (nicht Seenotrettung ist Priorität). Frontex tut also das, was es sowieso schon tut: Menschen davon abhalten, nach Europa zu kommen.

6. Militarisierung und *Schlepperbekämpfung*

Die neusten Entwicklungen der EU demonstrieren, wie schnell Pläne zur Umsetzung gelangen können, wenn der Wille dazu groß genug ist. Dabei wurde der Ton verschärft und ein abstrakter Feind benannt: *Die Schlepper*. So wurde im Mai 2015 die Militäroperation *EUNAVFOR Med (European Union Naval Force – Mediterranean)* beschlossen, bei der es vor allem darum geht, sogenannte Schleusernetzwerke zu ermitteln und zu zerschlagen, was in der Praxis heißt: Jede Form von Fluchthilfe zu kriminalisieren. Während die Seenotrettung auf die EU-Küste beschränkt bleibt, werden die Militäreinsätze gegen Schleuser bis an die nordafrikanische Küste geführt, wobei der Tod von Flüchtenden ganz offensichtlich in Kauf genommen wird. In der 1.Phase der Mission ging es um die „*Aufdeckung und Beobachtung von Migrationsnetzwerken*“ durch das „*Sammeln von Informationen*“. Im Oktober 2015 beschloss der Bundestag, sich an der 2.Phase zu beteiligen: Dabei geht es um das „*Anhalten, Durchsuchen, Beschlagnahmen und Umleiten*“ verdächtiger Schiffe. Es ist noch eine 3.Phase vorgesehen, bei der es um die „*Zerstörung oder Unbrauchbarmachung*“ von Schiffen sowie um Einsätze in Libyen geht.¹⁰

Das offenbart einen in seiner öffentlichen Zurschaustellung neuen Blick auf die Flüchtlingsthematik: Nicht nur Schlepper sind die Rechtfertigung für verteidigungspolitische Mitsprache in der Flüchtlingspolitik. Für ein Mandat für den geplanten Militäreinsatz ist eine Bedrohung des Friedens die Voraussetzung. Diese Bedrohung wird durch steigende Flüchtlingszahlen erklärt, als würden Flüchtlinge die Stabilität der EU gefährden. Aber schon die Tatsache der militärischen Aufrüstung suggeriert ohne weitere rhetorische Kniffe einen Angriff auf *uns*. Die diskursive Überbetonung eines Schlepperwesens – als wären Schlepper (oder *Fluchthelfer*?) die Ursache für Flucht und nicht die katastrophalen Zustände und Lebensbedingungen für den Großteil der Menschheit, wofür auch die EU erhebliche Verantwortung trägt – scheint allen Beteiligten genehm zu sein. Nachdem in den Bereich der Flüchtlingspolitik in den vergangenen Jahren ein immer stärkeres außen- und sicherheitspolitisches Engagement eingebunden wurde, wird jetzt an den Außengrenzen in neuen Dimensionen militärisch aufgerüstet und die Behandlung flüchtlingspolitischer Probleme aktiv in die EU-Verteidigungspolitik integriert.

Die jüngsten Restriktionen und Schikanen, die den NGO's und Freiwilligen, die an den Außengrenzen mit Seenotrettung und Erstaufnahme beschäftigt sind, auferlegt werden, bedeuten eine Ausweitung der Kriminalisierung von Fluchthilfe. Der Aktionsradius wird massiv beschnitten, RetterInnen kriminalisiert¹¹; die Auflagen für NGO's und Freiwillige werden wohl weiter verschärft und wenn es nach dem Europäischen Rat geht, wird das *Schleusen mit Menschenhandel* gleichgesetzt, was eine weitere Zuspitzung in der Feindkonstruktion bedeuten würde.¹²

¹⁰ Marischka, Christoph (2015): *Marineoperation im Mittelmeer. Seenotrettung, Lagebilderstellung oder Anti-Terror-Krieg?*, <http://imi-online.de/download/IMI-Analyse2015-31Marischka.pdf>. Siehe auch: Homepage des Militäreinsatzes, <http://eunavfor.eu/mission/>.

¹¹ Vgl. Panorama (2016): *Lästige Lebensretter: Flüchtlingshelfer unter Druck*, 28.01.16, <http://daserste.ndr.de/panorama/archiv/2016/Laestige-Lebensretter-Fluechtlingshelfer-unter-Druck,lesbos108.html>.

¹² Vgl. Statewatch (2016): *Greece: NGOs and volunteers have to "register" with the police and be vetted*, 28.1.16, <http://statewatch.org/news/2016/jan/eu-med-crisis-criminalising-civil-society.htm>.

Rückkehr zu nationaler Abwehr – das Ende der EU?

Die politischen Entwicklungen der letzten Monate werfen Konzepte der gemeinsamen Politikgestaltung in Europa womöglich weit zurück. So sehr die europäische Integration die EU, supranationale Organe und politische Handlungskonzepte hervorbrachte (die jetzige EU-Flüchtlingspolitik kann als Entwicklungsschritt verstanden werden), so sehr scheint sie jetzt gefährdet zu sein und womöglich zu zerbrechen; eine Desintegration zeichnet sich ab. Die offene Entsolidarisierung in der Eurokrise und die Konjunktur rechter Programmatik in vielen europäischen Staaten im Allgemeinen, sodass nationalistische Regierungen und Regierungsbeteiligungen die EU-politische Gestaltung mitprägen können, bestätigen die Vermutung.

Nach Mauerbau auf der *Balkanroute* (in Bulgarien und Ungarn) und einem Jahr der Asylrechtsverschärfungen in Deutschland ließ sich noch feststellen: In den einzelnen Staaten wird das präzisiert, was auf EU-Ebene gestaltet wird. Die Manifestierung der Festung geht auf allen Ebenen voran. Nach den ersten Wochen des Jahres 2016 stellt sich aber die Frage: Ist das Ende von *Schengen* gekommen? Ist es vorbei mit der Freizügigkeit in der EU? Im Streit um die größtmögliche Abschottung vor Flüchtlingen entfernen sich die einzelnen Staaten in Windeseile voneinander und wirken resistent gegenüber gemeinsamen Strategien. Physische Grenzen sind wiedergekehrt. Schweden, Dänemark, Deutschland, Österreich, Slowenien, Serbien, Kroatien und Mazedonien haben – manche nur teilweise – ihre Grenzen geschlossen bzw. selektiert geöffnet, so dass auf der Balkanroute nur Menschen aus Syrien, dem Irak und Afghanistan sich bewegen dürfen, wenn sie angeben, in Deutschland oder Österreich ihren Asylantrag stellen zu wollen. Durch Verlängerungen der Grenzkontrollen (z.B. in Deutschland) wird ein Ende des Binnenraums jedenfalls nicht unwahrscheinlicher; gleichzeitig wird die Aufrüstung der Außengrenzen durchgesetzt – die Nicht-Beachtung internationalen Rechts erscheint als kleinster gemeinsamer Nenner der EU-Staaten.

Eine andere interessante Beobachtung sind Forderungen von Verteilungsmechanismen, die *Dublin* ablösen sollen. Bisherige Vorschläge für Umverteilung (als humanitärer Mindestanspruch) sind zwar kläglich an der mangelnden Solidarität und Humanität der Staaten gescheitert, allerdings zeichnet sich Einsicht in das Scheitern der Umsetzung des Dublin-Systems ab. Ein menschenrechtsfokussierter Richtungswandel ist aber auch jetzt nicht zu erwarten – ob auf europäischer oder nationalstaatlicher Ebene.

Egal, was die EU und ihre Mitgliedsstaaten und alle anderen Staaten der Welt, die Angst vor aus MigrantInnen bestehenden Tsunamis verbreiten, sich noch für Maßnahmen zur Kontrolle und Bekämpfung von Zuwanderung überlegen, egal ob sie legal oder illegal genannt wird, es ändert nichts an den unzähligen Kriegen und Konflikten weltweit, es ändert nichts an Land-Grabbing und Überfischung, es ändert nichts an der permanenten Diskriminierung von Minderheiten und den elenden, lebensbedrohenden Umständen, unter denen Menschen leben. Es ändert daher nichts an der Tatsache, dass Menschen, die *leben* wollen, in vielen Teilen der Erde dazu gezwungen sind, ihr zu Hause zu verlassen und ihr Leben auf unsicheren Wegen zu riskieren.

Verfasser: Julius Wolf, Februar 2016