

A stylized world map composed of a grid of grey dots, with several dots highlighted in red to represent specific geographical locations.

# Warum Europas Konzept der Grenzsicherung gescheitert ist

## Mechanismen und Auswege

**RUBEN ANDERSSON**

Juni 2016

- Anders als Politiker\_innen häufig beteuern, ist Europas »Kampf gegen irreguläre Migration« nicht neu – er dauert seit den 1990er Jahren an.
- Das »Grenzsicherheitsmodell« ist allerdings an sich selbst gescheitert. Das harte Durchgreifen führt immer wieder zu »Grenzkrisen«.
- Weil die Kontrollen nicht funktionieren, ist ein regelrechter Markt für noch mehr Kontrollen entstanden – eine Teufelskreis, der nur gebrochen werden kann, wenn Politiker\_innen sich nicht länger nur auf ihre unmittelbaren, nationalen Interessen konzentrieren, sondern anfangen, die Anreize für den »Grenzsicherheitsmarkt« abzubauen.
- Statt kurzfristig Grenzkontrollen einzuführen, müssen die europäischen Führungskräfte beginnen, eine globale Migrationsstrategie zu entwickeln, die Maßnahmen zur Schadensbegrenzung beinhaltet und Lehren zieht aus dem ähnlich kontraproduktiven »Kampf gegen Drogen«.



## Inhalt

<b>1. Einleitung</b> .....	<b>3</b>
<b>2. Mechanismen des Scheiterns</b> .....	<b>3</b>
2.1 Die Abwärtsspirale im Sicherheitsbereich. ....	3
2.2 Der Markt für Grenzsicherung. ....	4
2.3 Die »Bedrohung« exportieren. ....	5
2.4 Die Tragödie der <i>Global Commons</i> .....	6
<b>3. Den Teufelskreis durchbrechen</b> .....	<b>7</b>
3.1 Kurzfristige Ziele: ein Konzept der Schadensbegrenzung .....	7
3.2 Langfristige Ziele: auf dem Weg zu einem globalen Mobilitätsmodell .....	8
<b>Literatur</b> .....	<b>10</b>



## 1. Einleitung\*

Europas Grenzen werden uns in unserer politischen Debatte zunehmend als Orte anhaltender Ausnahmezustände präsentiert. Trotz jahrzehntelanger Bemühungen um Eindämmung, Kontrolle und »Bekämpfung« unerlaubter Grenzübertritte hat sich die Lage weiter verschärft. Wir müssen deshalb dringend besser verstehen, warum aktuelle Maßnahmen an den Grenzen nicht greifen und Anknüpfungspunkte für alternative Herangehensweisen finden.

In diesem Papier vertrete ich die Auffassung, dass die europäischen Ansätze zur »Sicherung der Grenzen« und »Bekämpfung« der Migration ihre Wirkung verfehlen und dringend geändert werden sollten. Ich untersuche die Mechanismen des Scheiterns an den Außengrenzen unter besonderer Berücksichtigung des »Marktes für Grenzsicherung« und seiner kontraproduktiven Effekte, aus denen ich schließlich Politikempfehlungen ableite. Ich gehe davon aus, dass vor allem die negativen Anreize im Sicherheitsmarkt verringert werden müssen, um das kontraproduktive, aktuelle Verständnis von Mobilität als Bedrohung durch eine auf Normalisierung und Ermöglichung setzende Rahmung des Themas zu ersetzen. Allerdings wird in diesem Papier auch deutlich, dass ein Politikwechsel dadurch erschwert wird, dass ein auf Partikularinteressen basierendes System abgebaut werden muss, in dessen Rahmen noch dazu Grenzsicherung als kurzfristiges Politikinstrument dient.

## 2. Mechanismen des Scheiterns

Die europäische »Bekämpfung der Migration« erzeugt seit den 1990er Jahren eine Abwärtsspirale aus negativ wirkenden Dynamiken. Damals wurden mit dem Schengener Freizügigkeitsabkommens verschärfte Einwanderungsregeln für Nordafrikaner eingeführt. In der Folge wurde regelmäßig über Migrant\_innen berichtet, die über das Meer die Küsten Spaniens und Italiens erreichten. Daraufhin wurde an den Außengrenzen ein Sicherheitssystem installiert, das hauptsächlich auf Patrouillen und Überwachungsfahrten basierte und unerwünschte Migration verhindern sollte. Es löste eine Reihe von Krisen entlang der spanischen, italienischen und griechischen Grenzen aus. Im folgenden Teil werden die bis-

herigen Entwicklungen nachgezeichnet: zunächst die Darstellung von Migration als Notstand, auf den mit Sicherheitsmaßnahmen reagiert werden müsse; dann der daraus resultierende Sicherheitsmarkt; und schließlich die zerstörerische Wirkung dieses Marktes, insbesondere in seiner globalen Dimension.

### 2.1 Die Abwärtsspirale im Sicherheitsbereich

Seit den 1990er Jahren wurde an Europas Grenzen ein »Grenzschutzmodell« verwirklicht, das vordergründig humanitäre Anliegen geschickt mit einem im Kern sicherheitsorientierten Konzept verknüpft. Dabei geht es um folgende Aspekte:

Erstens wurde bei institutionellen Regelungen zunehmend ein Sicherheitsmodell bevorzugt. Seit den 1970er Jahren »übernahmen« die europäischen Innenministerien schrittweise die Zuständigkeit für die (vermehrt irreguläre) Zuwanderung gering qualifizierter Personen, um die sich früher die Arbeits- und Industrieministerien kümmerten. Verstärkt wurde dieser Trend in den 1990er Jahren, als Migration als »innenpolitisches« Thema in der Institution erstarrte, die heute die Generaldirektion (GD) Migration und Inneres ist. Das lenkte wiederum den Blick auf spezifische (sicherheitsorientierte) »Lösungen« des »Problems«. <sup>1</sup> Die Prioritäten Brüssels und der Mitgliedsstaaten bei (der Bekämpfung) der Migration wurden auf diesem Wege zunehmend aufeinander abgestimmt.

Zweitens hat dem Sicherheitsmodell auch die Darstellung maritimer Migration als Notstand den Weg gebahnt. Migration als Notstand zu rahmen und immer wieder als »beispiellose Krise« darzustellen, ermöglicht eine doppelzüngige Reaktion aus »humanitären« Aktivitäten und verschärfter Kontrolle. Während häufig angenommen wird, Rettungsmaßnahmen stünden im Widerspruch zu Grenzsicherung, wird beides im Notstandsdiskurs zunehmend zusammengeführt. Dabei dient humanitäre Rhetorik dazu, präventive Abfang- oder andere Abschreckungsmaßnahmen in Westafrika und im Mittelmeer rechtlich, moralisch und politisch zu rechtfertigen. <sup>2</sup>

1. Vgl. Guild (2005) zu Veränderungen seit den 1970er Jahren und Svantesson (2014) zu GD Inneres.

2. Der »Fall Hirsi« hat die Rechtslage im Mittelmeer verkompliziert.

\* Ein Dank für das Redigieren der deutschen Fassung geht an Daniela Turb.

Drittens stammt aus dem Risikodiskurs eine Reihe von Instrumenten, mit denen das Grenzregime in neue Richtungen gelenkt wurde. Die EU-Grenzschutzagentur Frontex hat durch ihre Sprache und Praxis der Risikoanalyse die Sicherheitskomponente verstärkt. Die Agentur definiert Risiko »in Abhängigkeit von Bedrohung, Verwundbarkeit und Wirkung«, wobei sie die Grenze als »verwundbar« und die Menschen, die sie überqueren, als Bedrohung definiert. Das Risikodenken von Frontex hat auf nationaler Ebene die Bedrohungs- und Sicherheitsszenarien weiter verstärkt. An den Außengrenzen hat es dazu beigetragen, dass der Migrationskontrolle Vorrang vor anderen Aufgaben eingeräumt wurde.

Viertens hat die Sicht auf Schlepper\_innen als Verbrecher\_innen den Sicherheitstrend weiter unterstützt, indem sie Strafmaßnahmen auf die »Anbieterseite« konzentrierte, anstatt sich um die Nachfrage zu kümmern – eine deutliche Parallele zu den sogenannten Drogenkriegen.<sup>3</sup> Gern weisen Politiker darauf hin, dass ihr hartes Durchgreifen nicht auf Migrant\_innen, sondern auf jene Personen abzielt, die häufig fälschlicherweise als »Menschenhändler\_innen« bezeichnet werden, wie z. B. im Fall der EUNAVFOR MED Militäroperation 2015. Tatsächlich ist die Nachfrage auf dem Schleusermarkt gewaltig, sodass Strafmaßnahmen die Beteiligten nur tiefer in den Untergrund drängen, während neue Risiken nach unten weitergereicht werden, von der Anbieter\_in zur Abnehmer\_in. Wenn man die letzten 25 Jahre der Kontrollpolitik betrachtet, ist ein klarer Trend zu höheren Risiken erkennbar. Während in den 1990er Jahren nordafrikanische Migrant\_innen oder erfahrene Fischer\_innen solide, aus Holz gebaute Fischerboote übers Meer steuerten, sind heute seeuntüchtige Schiffe und Boote ohne richtige Kapitän\_innen an der Tagesordnung, genau wie Schleusernetzwerke, die Menschen ausbeuten und gefährden. Außerdem hat sich ein Gefangenenmarkt vor allem in Libyen entwickelt, wo Migrant\_innen ohne strafrechtliche Folgen in Lagerhallen gesperrt, verletzt oder gefoltert werden. Denn die Schleuser\_innen wissen, dass die Behörden die Opfer nicht schützen.<sup>4</sup>

Fünftens haben Investitionen in Sicherheitsinfrastruktur und -technik dazu beigetragen, das Sicherheitskonzept festzuschreiben; dabei geht es u. a. um neue Kontroll- und Koordinierungszentren, Schutzzäune, Überwa-

chungs-, Satelliten- und Kommunikationssysteme sowie neue Hafteinrichtungen für Migrant\_innen. Diese Maßnahmen haben nicht die Migration insgesamt reduziert, sondern das Bild des Notstands und damit einhergehend das Sicherheitskonzept verstärkt. Schlimmer noch: der nächste Abschnitt zeigt, dass sie zu einem kontraproduktiven Kontrollmarkt beigetragen haben, der sich durch sein Versagen selbst trägt.

## 2.2 Der Markt für Grenzsicherung

Sobald man Migration als Notstand begreift, der Sicherheitsmaßnahmen erforderlich macht, entwickelt sich ein entsprechendes, eigenständiges System. In den letzten 25 Jahren haben wir den Ausbau eines solchen Systems oder einer solchen »Industrie« beobachten können. Ihre Akteur\_innen sind die europäischen Sicherheitskräfte und deren afrikanische Kolleg\_innen; zu einem gewissen Grad Nichtregierungsorganisationen (NGOs), humanitäre Gruppen und internationale Organisationen wie der Internationalen Organisation für Migration (IOM), die häufig mit dem Sicherheitsmodell arbeiten; sowie multinationale Verteidigungs- und private Dienstleistungsfirmen. Mit jeder neuen Krise wächst diese »Industrie« weiter. Sie ist aber nicht die Lösung für die Situation an den Grenzen, sondern vielmehr ein wesentlicher Teil des Problems.

Die verschiedenen Akteur\_innen entlang der Grenzen sind keine passiven Empfänger\_innen von Befehlen aus der Politik, sondern aktiv an der Grenzkontrollindustrie beteiligt. Untersuchungen haben gezeigt, dass die Grenzschutz-*Community* und die Sicherheits- und Verteidigungsunternehmen in Brüssel und den europäischen Hauptstädten eine »Nachfrage« nach ihren Lösungen mitgeschaffen haben.<sup>5</sup> Eine Folge davon war der Teilbereich »Sicherheit« bei der Finanzausstattung für das 7. Forschungsrahmenprogramm der EU (FP-7), eine andere die Beteiligung des Verteidigungssektors an der Entwicklung von EUROSUR – ein ungeheuer ambitioniertes Überwachungssystem, dessen öffentliche oder parlamentarische Kontrolle stark eingeschränkt ist.<sup>6</sup>

Aber die Sicherheitsinitiativen »lösen« das Problem an den Grenzen nicht. Vielmehr drängen verstärkte Kontrollen in einem Gebiet einen Migrant\_innen dazu, an anderer

3. Vgl. LSE IDEAS (2014) zu Drogenkriegen.

4. Amnesty International (2015).

5. Vgl. z. B. Bigo und Jeandesboz (2010).

6. Vgl. Hayes und Vermeulen (2012).

Stelle gefährliche Überfahrten zu riskieren. Als spanische und marokkanische Truppen den Weg in Spaniens nordafrikanischen Enklaven (und EU- Hoheitsgebiete) Ceuta und Melilla im Jahr 2005 »schlossen«, weil unzählige Migrant\_innen versuchten, die EU-finanzierten Grenzzäune zu erstürmen, öffnete sich ein neuer Weg von Westafrika auf die Kanarischen Inseln, der dort im Jahr 2006 zur »Bootskrise« führte. Schlimmer noch: Beide Krisen entstanden in *Erwartung* verstärkter Grenzbefestigungen – was an die sehr große Zahl von Migrant\_innen erinnert, die im Jahr 2015 das Mittelmeer überquerten. Als dann auch der kanarische Zugang »versperrt« war, verlagerten sich die Routen allmählich in Richtung Sahara-Wüste. In ähnlicher Weise führen neue Überwachungssysteme – wie Spaniens Radarnetz SIVE – an einem Teil der Küste dazu, dass sich die Routen weiter auf das Meer hinaus verlagern. Das hat wiederum zur Folge, dass in neue Radarstationen an der Küste investiert wird und Migrant\_innen gefährliche Überfahrten in seeuntüchtigen Booten riskieren – wie selbst die Grenzschutzagenturen zugeben. Seit dem Jahr 2010 hat ein ähnlich dynamischer Prozess aus Grenzverstärkung und Verlagerung von Routen im östlichen Mittelmeer die Menschen von der griechisch-türkischen Grenze zur bulgarisch-türkischen Grenze und – als diese beiden Landwege durch Grenzzäune dicht gemacht wurden – auf die gefährlichere Seeroute getrieben. Kurz gesagt: Mit den Versuchen, das »Risiko« Migration zu minimieren, nehmen die Risiken für jene zu, die sich auf den Weg machen – und dieser Risikokreislauf fördert neue Sicherheitslösungen.

### 2.3 Die »Bedrohung« exportieren

Der Export oder die »Externalisierung« des Grenzschutzmodells ist seit den 1990er Jahren im Gange. Während europäische Staaten wie Spanien und Italien auch Nachbarstaaten in die Grenzkontrollen einbanden, wurde irreguläre Migration – vor allem aus Subsahara-Afrika – zunehmend als Bedrohung konzeptualisiert. Libyen war lange ein wichtiges »Zielland« für Migrant\_innen, in den 2000er Jahren begannen Rom und Tripolis gemeinsam, es als »Transitland« darzustellen. Darauf folgten Sicherheitsmaßnahmen, an denen sich sowohl Italien als auch die EU mit Geldern beteiligten und die auch einen teuren »Freundschaftspakt« beinhalteten. Spanien lieferte Marokko, einem weiteren wichtigen »Partner« in Nordafrika, subtilere Anreize dazu, in Einwanderungsfragen zu kooperieren, u. a. in den Bereichen Hilfgelder, Handel,

Fischereirechte und in der diplomatischen Frage der besetzten West-Sahara. Die EU hat diesen Prozess gegenüber Marokko wie auch gegenüber Tunesien unterstützt, u. a. durch ihre »Aktionspläne« und »Mobilitätspartnerschaften«, die Klauseln zur Bekämpfung »irregulärer Migration« und zur möglichen Rückübernahme von Bürgern aus Drittstaaten enthalten. In Westafrika ging Spanien noch weiter, mit einem von einigen fälschlicherweise als »Modell« verstandenen System externalisierter Kontrollen, die gemeinsame und ausgelagerte Patrouillen und Abschiebungen umfassen. Erreicht wurde das durch massive diplomatische Investitionen (neue Botschaften) und durch Entwicklungshilfe als Zuckerbrot, um arme afrikanische Länder für eine Zusammenarbeit zu gewinnen.

Abgesehen von den oben geschilderten Verschiebungs- und Erwartungseffekten hatte diese Form der Zusammenarbeit auch dauerhafte negative Auswirkungen in zwei wesentlichen Punkten:

Erstens spielte der Export des Sicherheitsmodells den mächtigeren »Partnerländern« Europas die perfekte Trumpfkarte in die Hände. In Libyen setzte Gaddafi bis zu den Luftangriffen der NATO im Jahr 2011 die »Bedrohung« durch maritime Migration ein, um eine Aufhebung des Embargos zu erreichen. Auch die nicht anerkannte Regierung in Tripolis hat seither versucht, daran anzuknüpfen. Die marokkanische Regierung hat raffinierter und ziemlich erfolgreich »geografischen Profit« aus der Lage des Landes entlang »unkontrollierter« Migrationsrouten geschlagen.<sup>7</sup> Weiter südlich hat die »Bedrohung« durch Migration auch bei der politischen Anerkennung geholfen, nämlich in Mauretanien, einem Großimporteure von Arbeitskräften. Die »Bootskrise« auf den Kanarischen Inseln im Jahr 2006 folgte direkt auf einen Staatsstreich und zwang Europas politische Führung, sich mit einem neuen, nicht gewählten Regime einzulassen. Auch in der Türkei laufen anscheinend ähnliche Prozesse ab: Als im Jahr 2015 die Migrant\_innen-Zahlen einen Höchststand erreichten, erhielt die unter Druck geratene Regierung von der EU substanzielle finanzielle und diplomatische Zugeständnisse und lag danach im Herbst in den Blitzumfragen vorn. Wenn wir unsere Vorstellung von Migration als Bedrohung »exportieren«, können Nachbarstaaten das mit weitreichenden politischen Konsequenzen strategisch ausnutzen.

7. Begriff entlehnt von Natter (2013).

Zweitens: Sobald Nachbarländer repressive Kontrollen als Gegenleistung für Gefälligkeiten einführen, wird das Leben zunehmend schwierig für jede Person, die im Verdacht steht, keine Ausweispapiere zu haben. Das zeigt sich in willkürlichen Massenrazzien, Festnahmen, Miss-handlungen und Zwangsabschiebungen in Ländern wie Marokko, Mauretanien, Libyen und Algerien. Diese taktisch geschaffenen, »feindseligen Umgebungen« haben eine zweifache Wirkung: erstens führen sie dazu, dass Routen weg von Orten größerer Repression verlagert werden, zweitens dazu, dass die Möglichkeiten, innerhalb ihrer Heimatregion zum Zweck der Arbeitssuche zu migrieren, für diejenigen Migrant\_innen substantiell abnehmen, die in das »Schema« der Irregularität passen. Das betrifft u. a. viele Ausländer\_innen aus Subsahara-Afrika, die nur aufgrund ihres Aussehens in das Visier der Grenz Hüter\_innen geraten, wie es sich besonders deutlich in Libyen vor und nach Gaddafi zeigte. Angesichts willkürlicher Kontrollen verzweifeln viele dieser Migrant\_innen zunehmend, was ihren Wunsch, weiter weg zu gehen, noch verstärkt. Das bestätigen viele Migrant\_innen in Gesprächen nach ihrer Ankunft in Südeuropa (auch gegenüber dem Autor dieses Papiers).

Vor diesem Hintergrund haben engere soziale Beziehungen zwischen im Grenzschutz arbeitenden Personen – beispielsweise durch zusätzliche europäische Bezahlung, Ausrüstung, Ausbildung, Verbindungsstellen und gemeinsamen Patrouillen – die negative Dynamik verfestigt, indem sie das Grenzsicherungsmodell vor einigen der oben angesprochenen, kontraproduktiven Folgen schützen. Anders gesagt: Auch wenn die Kontrollen weiterhin nicht funktionieren, sprechen die neu entstandenen sozialen Beziehungen zwischen europäischen und nicht-europäischen Sicherheitskräften gegen eine Änderung des Konzepts.

Insgesamt hat also Europas »Kampf gegen illegale Migration« den besorgniserregenden Mechanismus befördert, dass die Kontroll- und Sicherungsmaßnahmen immer weiter zunehmen, ohne dass ein Ende absehbar wäre. Solange mehr und mehr – auch an externe Dienstleister ausgelagerte – Kontrollen, Überwachungen, Patrouillen und Hindernisse verzweifelte Migrant\_innen und Asylsuchende zu immer riskanteren Einreisemethoden treibt, wird es Vorschläge für neue Maßnahmen gegen neue Risiken geben, auch technische wie das kostspielige EUROSUR-Überwachungssystem oder sozial-kontrollierende wie intensivere Zusammenarbeit

mit Drittstaaten wie der Türkei, Niger und am Horn von Afrika. So schafft das Scheitern von Kontrollen und Abschottung einen Markt für noch mehr Kontrollen, und die Dynamik erhält sich selbst.

## 2.4 Die Tragödie der *Global Commons*

Obwohl es offensichtlich scheitert, wird Europas »Grenzsicherungsmodell« weiter ausgebaut. Ein wesentlicher Grund ist seine politische Nützlichkeit: Schuld und Verantwortung werden auf eine Vielzahl von Akteur\_innen über ein großes geografisches Gebiet verteilt. Außerdem können Politiker\_innen damit vor einheimischem Publikum kurzfristig »Härte« demonstrieren. Und die Tatsache, dass maritime Migration bis vor kurzem, verglichen mit anderen Einreise- und Aufenthaltsmethoden, relativ unwichtig war, mildert auch die negativen wirtschaftlichen Auswirkungen harten Durchgreifens in diesem Bereich ab. Wenn spektakuläre Kontroll- und Abschottungsmaßnahmen »scheitern«, profitiert man zudem davon, dass schwache und ungeschützte Asylsuchende und Migrant\_innen als gering qualifizierte Arbeitskräfte verfügbar werden. Kurz gesagt bedeutet »Scheitern« auf sehr kurze Sicht auch vielfach politischen »Erfolg«<sup>8</sup>.

Das gilt nicht nur aus einer kurzfristigen, politischen, europäischen Perspektive, sondern auch für die Teilnehmer\_innen am »Grenzsicherungsmarkt«: europäische Sicherheitskräfte, private Dienstleister und Rüstungsfirmen und die schon erwähnten, benachbarten »Partnerländer«. Angesichts immer riskanterer Migrationsrouten profitiert jedoch nicht jede\_r: Irgendjemand muss mit den neu entstehenden Risiken umgehen. Die »nicht vor meiner Haustür«-Haltung hat negative Auswirkungen sowohl auf regionaler, als auch auf globaler Ebene, auch wenn bestimmte Länder kurzfristig für sich beanspruchen können, »illegale Migration gestoppt« zu haben.

Dies zeigt sich heutzutage überdeutlich innerhalb Europas. Auch wenn viel von »Solidarität« die Rede ist, gibt es für EU-Mitgliedsstaaten wenige Anreize zur Kooperation. Vielmehr laufen sie Gefahr, dass das »Problem« dann an ihnen hängenbleibt – auch wegen der Dublin-Verordnung, nach der Asylsuchende ihren Antrag in dem Land stellen müssen, das sie als erstes betreten. Un-

8. Letztgenannte These stammt aus der Literatur zum *policy gap* bzgl. der Migrationspolitik sowohl der USA wie Europas. Für neueren Hinweis zu Griechenland vgl. Cheliotis (2016).

geregelt Routen »regionalisieren« jedoch nicht nur und produzieren so innereuropäische Konflikte, sondern sie »globalisieren« auch, genau wie sich auch das abschreckende Grenzsicherungsmodell globalisiert. Das zeigt sich etwa in der steigenden Zahl von Migrant\_innen aus Afghanistan und Eritrea, die nach Europa kommen, während Australien und Israel gegen diese Gruppen hart durchgreifen.

Im Ergebnis stehen wir vor einer »Tragödie der *global commons*«, in der der »Schutz« der eigenen Grenzen sich andernorts massiv auswirkt. Da sich das Problem immer verschieben lässt, bestehen nur wenige echte Anreize, zu einer Lösung zu kommen; und *Hotspots* für die Erstaufnahme der neu Ankommenden (wie sie jetzt in Griechenland und Italien eingerichtet werden) sind keine Lösung, solange sich nicht die Anreize für die Staaten ebenso wie die Grenzschutzagenturen in ihrer Struktur ändern.

Festzuhalten bleibt insgesamt, dass bestimmte Formen der Migration zunehmend als Ausnahmezustand dargestellt werden, auf den mit Sicherheitsmaßnahmen reagiert werden müsse. Das Ergebnis sind immer gefährlichere Routen, mächtigere Schleuser\_innennetzwerke und mehr, nicht weniger Menschen, die sie nutzen. Dieses »Scheitern« hat wiederum eine sich selbst verstärkende Eigendynamik und falsche Anreize erzeugt. Akteur\_innen mit Eigeninteressen an mehr Kontroll- und Abschottungsmaßnahmen verschreiben uns ständig mehr von der gleichen Medizin gegen unseren selbstverschuldeten Notstand. Wir brauchen einen ganz anderen Ansatz: eher systemisch als einzelfallbezogen; global statt national oder regional und auf Rechten und Chancen statt Sicherheit basierend. Die folgenden Empfehlungen verdeutlichen das und konzentrieren sich auf die Frage, wie ein Wechsel weg von der destruktiven Dynamik gelingen kann.

### 3. Den Teufelskreis durchbrechen

Vor dem Hintergrund der oben beschriebenen, politischen, sozialen und wirtschaftlichen »Vorteile« der Grenzsicherung schließt dieses Papier mit einer doppelten Empfehlung, die berücksichtigt, dass die Zahlen der nach Europa kommenden Migrant\_innen steigen und die aktuell »krisenhafte« Situation Chancen und Risiken birgt.

#### 3.1 Kurzfristige Ziele: ein Konzept der Schadensbegrenzung

Angesichts schwerwiegender Defizite in der europäischen Migrationspolitik schlage ich vor, dass politische Entscheidungsträger zu allererst aus der Debatte über den »Krieg gegen die Drogen« lernen sollten, in der sich die Einsicht etabliert, dass »nachfrageorientierte« und »strafende« Reaktionen nur weitere Risiken produzieren. Wie im »Krieg gegen die Drogen« wäre mit einem Konzept der Schadensbegrenzung ein großer Schritt in die richtige Richtung getan. Kurzgefasst könnten solche Maßnahmen folgendes vorsehen: neue Instrumente für die Ausbildung der Grenzposten, effiziente Seerettungsaktionen, weniger Fehlanreize bei der Einbeziehung privater Akteur\_innen, weniger Vermischung von »humanitären« Aktionen und Zwangsmaßnahmen durch strenge *do-no-harm*-Tests von Grenzschutzinitiativen; eine »Firewall« für die Finanzierung von Entwicklungsprojekten mit ähnlichen *do-no-harm*-Anforderungen unter Einbeziehung von Hilfsorganisationen und Empfängerländern; Druck (mit Unterstützung der EU) auf unwillige Regierungen, der Reputationsrisiken verdeutlicht; bilaterale Kooperationsmodelle für Ziele der »menschlichen Sicherheit«, z. B. fachlicher Austausch mit Nachbarländern über Seenotrettung und Verwaltungsverfahren – statt einfach ein Sicherheitsmodell zu exportieren.

Anspruchsvoller wäre es, würde Frontex' Risikoanalyse nicht Grenzen und Hoheitsgebiete als schutzbedürftige »Bezugspunkte« nutzen, sondern Menschen. In diesem Zusammenhang sind Transparenz und Kontrolle der Maßnahmen von GD Inneres und Frontex wichtig, um zu zeigen, wie Steuergelder in kontraproduktive Maßnahmen fließen. Grenzsicherungsinitiativen müssen angemessene Prüfungen und politische Kontrollen durchlaufen. Eine umfassende Evaluierung von EU-finanzierten Sicherheitsinitiativen sollte deren tatsächliche Kosten untersuchen (einschließlich Wartung, Personal und versteckte Ausgaben), sowie ihre Konsequenzen und »Nebenwirkungen«.

Die wichtigste – und auch schwierigste – Schadensbegrenzungsmaßnahme besteht in der (Wieder-)Einführung legaler Zugangswege. Statt auf einzelne denkbare, legale Optionen einzugehen, möchte ich hier fünf Argumente hervorheben, die für sie sprechen. Erstens entziehen legale Wege den Schleuser\_innen die Grundlage für



ihr Geschäft, das wegen fehlender Alternativen floriert. Zweitens werden Menschen, die im Ungewissen leben, angesichts der Hoffnung auf einen »Ausweg« geduldiger. Drittens erleichtern legale Routen Kontrolle und Identifizierung, statt das Chaos zu vergrößern. Viertens sind legale Routen ein wesentlicher Bestandteil eines solidarischen Umgangs mit nichteuropäischen Aufnahmeländern, auf deren Kooperation man angewiesen ist, um die Dynamiken zu verändern. Und fünftens können sichere Zugänge auch »Exit-Optionen« bieten: Mehr Grenzschutz trug wesentlich zur steigenden Zahl nicht dokumentierter Menschen im Westen bei, die mit unüberwindbaren Hindernissen konfrontiert sind, wenn sie eines Tages zurückkehren wollen. Alles in allem entziehen legale Zugänge den »Weltuntergangsszenarien« enorm steigender Zahlen neuer Migrant\_innen nicht nur den Nährboden, sondern ermöglichen menschlichere Verfahren und Anreize. Auch tragen sie dazu bei, Kontrolle zurückzugewinnen – im Gegensatz zum aktuellen Grenzschutzmodell, das Chaos erzeugt.

### 3.2 Langfristige Ziele: auf dem Weg zu einem globalen Mobilitätsmodell

Auf längere Sicht sind größere Veränderungen erforderlich, die der Tatsache Rechnung tragen, dass Migration nicht als separater Politikbereich behandelt werden darf, sondern als »Symptom« größerer Prozesse wie der Ausbreitung ausufernder Konflikte und durch die Globalisierung geförderte, ungleiche Mobilität. Statt einer kurzfristigen, angebotszentrierten und sicherheitsorientierten Taktik zur Kontrolle von Migration brauchen wir eine übergreifende politische Strategie. Eine solche Strategie muss global und systemisch statt ad-hoc und national oder im engeren Sinne regional angelegt werden; sie sollte pragmatisch auf Rechte und Chancen statt auf Sicherheits- und Bedrohungsszenarien ausgerichtet werden, da letztere sich als kontraproduktiv und missbrauchsanfällig erwiesen haben. Hier möchte ich kurz darstellen, wie eine globale Strategie in vier Stufen aussehen könnte.

Erstens müssen die EU-Institutionen der Darstellung von Migration und Grenzschutz als Notstand entgegenwirken. Nach dem EU-Vertrag fällt Migration in den Regelungsbereich der Nationalstaaten, deshalb gestaltete es sich bislang entsetzlich schwierig, europäische Initiativen zur »Normalisierung« der Migrati-

onspolitik zu entwickeln. Aber die EU-Kommission, das Europäische Parlament und der Europäische Gerichtshof (EuGH) können gemeinsam der Notstandsrhetorik der Mitgliedsländer entgegentreten, durch offizielle Erklärungen und Finanzierungsentscheidungen. Zum Beispiel sollte die Unterstützung der »Frontstaaten« darauf abzielen, den vermeintlichen »Notstand« zu mildern und die Situation zu normalisieren, indem kreative, kleinere Aufnahmemodelle finanziert werden. Der EuGH könnte Fälle übermäßig langer Internierungen oder haftähnlicher Bedingungen untersuchen, die weiterhin für Spannungen an den Grenzen sorgen. Die oben vorgeschlagenen Evaluierungen auf EU-Ebene könnten den notwendigen politischen Schwung produzieren, um von der gefährlichen Sicherheitstechnologie abzurücken.

Zweitens bedarf es einer Neujustierung der Kooperation mit Drittstaaten in Migrationsfragen. Statt ein auf Bestrafung setzendes und kontraproduktives Sicherheitsmodell zu exportieren, sollten europäische Akteur\_innen gemeinsam mit den Nachbarländern Migration normalisieren. Das ist mittelfristig im Interesse der europäischen Staaten, da günstigere Lebensbedingungen Verzweiflung und Dramen an den Grenzen reduzieren und Migration nicht mehr als politisches Druckmittel bei Verhandlungen eingesetzt werden kann. Ebenso wie europäische Akteure einige Nachbarstaaten mit »Zuckerbrot und Peitsche« (Mobilitätspartnerschaften, Handel, Hilfe, Diplomatie) gezwungen haben, Kontroll- und Abschottungsmaßnahmen mitzutragen, könnte sie auch gegenteiligen Ziele verfolgen. Wichtiger noch als Druck ist jedoch Verantwortungen durch legale Zugangswege zu verteilen, um ein neues Umfeld für wirkliche Kooperation zu schaffen.

Drittens muss auch innerhalb Europas Solidarität gefördert und »Normalisierung« umgesetzt werden. Statt obligatorischer Quoten zur »Lastenteilung« sollte echte Solidarität drei Aspekte umfassen: legale Routen aus Drittstaaten in die EU, gegenseitige Anerkennung von Asylbescheiden und ein Ende der Dublin-Regeln, nach denen die Verantwortung immer weitergereicht wird. Anders gesagt bedarf es auf längerer Sicht einer wirklich gemeinsamen Asylpolitik. Dieses neue, anspruchsvolle Konzept muss die Vorteile der Gegenseitigkeit und die Nachteile von Alleingängen unterstreichen. Das gegenwärtige Gerede von »Lastenteilung« muss einer positiveren Sprache – und entsprechenden Anreizen – weichen.

Dabei können Arbeitsmarktinstrumente zum Einsatz kommen, die die Fähigkeiten und Ambitionen der Neuankömmlinge nutzen, während EU-Gelder schutzbedürftige Geflüchtete wie auch ärmere Mitgliedsländer unterstützen sollten. Kurz gesagt: Mit gemeinsamer Politik und Planung lassen sich positive Chancen über Europa verteilen, statt Probleme in den Grenzgebieten konzentrieren.

Doch das ist eine sehr schwierige Aufgabe, die in letzter Konsequenz sogar eine Neufassung von Schengen nach sich ziehen könnte. Etwas weniger dramatisch wäre es, die Zuständigkeit für Migration von der GD Inneres in eine andere Generaldirektion zu verschieben und damit das »Monopol« der Innenministerien in diesem Bereich zu brechen. Möglich wäre, Migrationsthemen in die Zuständigkeit der GD Beschäftigung (Arbeitnehmer\_innenzuzug) und GD Justiz (Asyl) zu überführen; besser noch wäre die Schaffung einer neuen Generaldirektion für Mobilität, die positive, evidenzbasierte Maßnahmen für innereuropäische und nicht-europäische Migration und Asyl unterstützt.

Viertens ist ein umfassend »globales Konzept« unter dem Dach der UN vorstellbar, das die Verantwortung für Geflüchtete und »Überlebensmigration« stärkt und erweitert und sich auch mit der Zuwanderung gering Qualifizierter befasst. Statt der nicht funktionierenden, »territorialen« Vorschriften für die Aufnahme von Geflüchteten – abhängig davon, wo sie als erstes EU-Gebiet betreten – muss ein planvolles, globales System entstehen. Wenn die Europäer\_innen durch Maßnahmen wie die oben beschriebenen mit positivem Beispiel vorangehen, könnten sie eine wichtige Rolle spielen beim Aufbau eines erweiterten, UN-basierten Systems.<sup>9</sup>

Egal, ob man nun ein kurzfristiges Schadensbegrenzungskonzept oder eine längerfristige globale Strategie wählt, wichtig bleibt, zunächst die durch das Sicherheitsmodell entstehenden Kosten und Risiken zu identifizieren und damit ausreichend politischen Schwung zu erzeugen, um die Risiken zum Wohle aller zu minimieren. Wie im Falle der »Drogenkriege« und der Debatte um den Klimawandel müssen »Nebenwirkungen«, Risiken und »externe Effekte« in die Kostenrechnung einfließen. Bisher gelang es Europas »Grenzindustrie«,

negative Auswirkungen auszublenden, d.h. nicht als negative externe Auswirkungen sondern als migrationsbedingte Risiken zu deuten, als wären sie Naturgewalten (»Flut«, »Strom« oder »Lawine«). Wähler\_innen, Politiker\_innen, staatliche Behörden und andere Akteur\_innen müssen davon überzeugt werden, dass die beträchtlichen Kosten – finanzieller, menschlicher, sozialer, politischer Art – schwerer wiegen als die durch die Grenzsicherung entstandenen Vorteile. Dabei könnten neue Impulse von einer »Koalition der Willigen« ausgehen, die sich aus jenen Gruppen, Behörden, Staaten und Gemeinschaften zusammensetzt, die derzeit unter ungleichen Bedingungen mit den Risiken und Kosten umgehen müssen. Das schließt unter anderen europäische und nicht-europäische Regierungen ein, die ihre Rolle als Aufnahmeland annehmen; Gemeinschaften und Regierungen der »Entsende«-Regionen, die ihre Bürger verlieren; Grenzposten, Freiwillige, Grenzgemeinden und staatliche Stellen, die sich um die chaotischen Folgen der Grenzsicherung kümmern; sowie natürlich die Migrant\_innen und Geflüchteten selber, die häufig den besten Einblick in die an den Grenzen installierten, destruktiven Systeme haben.

Die Kernaussage dieses Artikels ist mit anderen Worten, dass Politiker\_innen am falschen »Ort« (der Grenze) und mit den falschen Maßnahmen (Sicherheit) nach einer »Lösung« des »Problems« Migration suchen. Die Beweislage spricht klar gegen auf Strafe setzende Grenzschutzmaßnahmen; auf die heutigen, gemischten Migrationsbewegungen muss mit anderen Mitteln reagiert werden, u.a. mit wirtschaftlichen Instrumenten im Inland und klügeren Interventionen im Ausland. Auf die Gefahr hin zu wiederholen, was auf der Hand liegt: Wenn Migration überlebensnotwendig ist, wird sich an ihr nichts ändern, solange es keinen entschiedenen politischen und diplomatischen Willen zur Lösung der Konflikte in Libyen, Syrien, Somalia und Afghanistan gibt, die alle zu den wichtigsten Herkunfts- oder Ausreiseländern der in Europa ankommenden Migranten zählen; und keine Strafmaßnahme wird arme Menschen daran hindern, für ihre Familien ein besseres Leben zu suchen. Die oben genannten Vorschläge sind gewiss nicht schnell und einfach umzusetzen. Wir sollten das in unseren öffentlichen und politischen Debatten zur Sprache bringen und sogar begrüßen. Denn das Gegenteil – die Suche nach schnellen und sichtbaren »Lösungen« an den Grenzen – hat sich als unbrauchbar erwiesen.

9. Vgl. Betts (2010).



## Literatur

**Amnesty International** (2015): »*Libya is Full of Cruelty*«: *Stories of Abduction, Sexual Violence and Abuse from Migrants and Refugees*. London: Amnesty International Bericht, Mai.

**Andersson, Ruben** (2014): *Illegality, Inc.: Clandestine migration and the business of bordering Europe*. Oakland: University of California Press.

**Betts, Alexander** (2010): »Survival Migration: A New Protection Framework.« In: *Global Governance* 16:361–382.

**Bigo, Didier / Jeandesboz, Julien** (2010): »The EU and the European Security Industry: Questioning the ›Public-Private Dialogue‹.« Centre for European Policy Studies: INEX policy brief 5.

**Guild, Elspeth** (2005): »Who is Entitled to Work and Who is in Charge?« In: Bigo, D. / Guild, E. (Hg.): *Controlling Frontiers: Free Movement into and Within Europe*, pp. 100–139. Aldershot: Ashgate.

**Natter, Katharina** (2013): »The Formation of Morocco's Policy Towards Irregular Migration (2000–2007): Political Rationale and Policy Processes.« In: *International Migration*, Vol. 52, Issue 5; doi:10.1111/imig.12114.

**Svantesson, Monica** (2014): *Threat Construction Inside Bureaucracy*. Stockholm: Stockholm University Press.



## Über den Autor

**Dr. Ruben Andersson** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der London School of Economics and Political Science (LSE) mit den Forschungsschwerpunkten Migration und Grenzregime. 2014 erschien von ihm *Illegality, Inc.: Clandestine migration and the business of bordering Europe*.

Die mit allen Literaturhinweisen versehene Fassung dieses Artikels, inkl. ausführlicherem Hintergrundmaterial, findet sich im Working Paper 8 der [Human Security Study Group series for the EU Strategic Review](#); eine nach einem Peer-Review überarbeitete Fassung findet sich im [Journal of Ethnic and Migration Studies](#), Februar 2016.

## Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Globale Politik und Entwicklung  
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:  
Felix Braunsdorf | Migration und Entwicklung

Tel.: +49-30-269-35-7462 | Fax: ++49-30-269-35-9246  
<http://www.fes.de/GPol>

Bestellungen/Kontakt:  
[Christiane.Heun@fes.de](mailto:Christiane.Heun@fes.de)

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

## Globale Politik und Entwicklung

Das Referat Globale Politik und Entwicklung der Friedrich-Ebert-Stiftung fördert den Dialog zwischen Nord und Süd und trägt die Debatten zu internationalen Fragestellungen in die deutsche und europäische Öffentlichkeit und Politik. Es bietet eine Plattform für Diskussion und Beratung mit dem Ziel, das Bewusstsein für globale Zusammenhänge zu stärken, Szenarien zu entwickeln und politische Handlungsempfehlungen zu formulieren.

Diese Publikation erscheint im Rahmen der Arbeitslinie »Migration und Entwicklung«.  
Verantwortlich: Felix Braunsdorf, [felix.braunsdorf@fes.de](mailto:felix.braunsdorf@fes.de)

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN  
978-3-95861-500-7