

Sonja Buckel und Maximilian Pichl

Europa: Die Politik der Lager

Eine „europäische Lösung“ in der Migrationspolitik wollte die durch den Unionsstreit innenpolitisch heftig unter Druck geratene Angela Merkel beim EU-Gipfel am 28. Juni erreichen. Doch obwohl sich die Bundeskanzlerin nach den Brüsseler Verhandlungen zufriedener zeigte, ist die Gipfelerklärung tatsächlich ein Zugeständnis an autoritär-nationalistische Politiker wie Sebastian Kurz, Matteo Salvini und Viktor Orbán.¹ Denn die Solidarität zwischen den EU-Mitgliedstaaten, von der in Art. 3 Abs. 3 des EU-Vertrages die Rede ist, spielte bei den Verhandlungen nur noch eine nebensächliche Rolle. Stattdessen wurde die Aufnahme und Umverteilung von Geflüchteten zu einer freiwilligen Angelegenheit erklärt. Mehr noch: Die Regierungschefs setzen ausschließlich auf Abschottung. So vage die Ergebnisse des EU-Gipfels – ebenso wie die Lösung des sogenannten Asylstreits zwischen CDU und CSU – auch sind, so formulieren sie doch ein gemeinsames Ziel: die Einrichtung von Lagern zur Internierung und Immobilisierung von Geflüchteten.

Auf diese Strategie setzen die EU-Staaten, weil sie die eigentlichen Ursachen sowohl für die Fluchtbewegungen nach Europa als auch für die Krise der EU nicht angehen wollen. Denn dazu müssten sie eine grundlegende politische Wende einleiten: Zentrale Fluchtursachen sind die ungleiche Verteilung des gesellschaftlichen Reichtums zwischen globalem Norden und Süden, eine neokoloniale Ausbeutung der afrikanischen Staaten und die blutigen Kriege in der arabischen

Welt. Gleichzeitig ist Europa durch die wettbewerbsstaatliche Integration der EU gespalten. Auch daraus resultiert die Uneinigkeit darüber, wer die Menschen aufnehmen soll, die vor den Folgen des Nord-Süd-Konfliktes fliehen. Im Ergebnis verfolgen die EU-Mitglieder eine klassische „Not in my Backyard“-Politik, bei der jeder Staat die Verantwortung von sich wegzuschieben versucht. Obendrein führt das Dublin-Regime zu einer überproportionalen Verantwortung der Staaten an den EU-Außengrenzen, die darauf mit verschiedenen Versuchen reagieren, die rechtlichen Vorgaben zu unterlaufen. So weigert sich der rechtsextreme italienische Innenminister Matteo Salvini derzeit, den Pflichten seines Landes aus den internationalen Seenotrettungsabkommen zu entsprechen.

Umgehung des Rechtsstaats

Diese Abschottungspläne kollidieren allerdings mit rechtsstaatlichen Grundsätzen, auf die sich die EU einst verständigt hatte: Sobald Geflüchtete das Territorium der EU betreten haben oder an den Außengrenzen von Hoheitsträgern der EU-Mitgliedstaaten aufgegriffen werden, gilt das europäische Asyl- und Migrationsrecht. Geflüchtete dürfen dann nicht pauschal zurückgewiesen und ihre Schutzgründe müssen in rechtsstaatlichen Verfahren geprüft werden. Lager sind jedoch Räume, in denen das europäische Recht oder Teile davon nicht mehr anwendbar sein sollen – sie sind Räume der Rechtlosigkeit.

Die jetzt anvisierten und zum Teil schon realisierten Lager lassen sich in vier Kategorien unterteilen: zum einen

¹ Abschlussdokument EUCO 9/18 vom 28.6.2018, Brüssel.

„kontrollierte Zentren“ an den EU-Außengrenzen, die den sogenannten Hot-Spots ähneln, die bereits 2015 in Griechenland und Italien eingerichtet wurden; zum anderen Transitlager an den EU-Binnengrenzen, die die CSU anstrebt; zudem außereuropäische Lager in Drittstaaten, die von der EU betrieben werden und beim EU-Gipfel als „regionale Ausschiffungsplattformen“ firmierten; und schließlich extraterritoriale Lager, die es in Drittstaaten wie in Libyen, Mauretanien oder der Ukraine bereits seit Langem gibt und das Ergebnis der europäischen Externalisierungsstrategie sind.

Hot-Spots als Freiluftgefängnisse

Die EU-Regierungen wissen, dass eine Auslagerung des Grenzschutzes an Drittstaaten nur überaus schwer zu erreichen sein wird. Deshalb findet sich im Abschlussdokument des EU-Gipfels – erstens – der Vorschlag, „kontrollierte Zentren“ auf europäischem Territorium aufzubauen. Dorthin sollen Geflüchtete gebracht werden, um ihre Verfahren zu überprüfen und sie aus diesen Zentren gegebenenfalls schnell abzuschicken.

Ähnliche Lager wurden bereits Ende 2015 als sogenannte Hot-Spots auf den griechischen Inseln eingerichtet. Über eines davon, das Camp Moria, schrieb die Journalistin Carolin Wiedemann jüngst: „In Moria auf Lesbos gibt es keine Engel. Moria ist der Ort, an dem die Europäische Union das opfert, wofür sie einst stehen wollte.“² In den Hot-Spots müsste eigentlich Europäisches Recht durchgesetzt werden. Da sich viele EU-Mitglieder aber weigern, Geflüchtete aus diesen Lagern aufzunehmen, und auch die Bundesregierung die versprochene Zusammenführung von Familienmitgliedern erheblich verzögert, sitzen die Menschen dort faktisch in einem Freiluftgefängnis fest.

2 Carolin Wiedemann, Der Knast im Knast im Knast, in: „Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung“, 1.7.2018.

Die Ergebnisse des EU-Gipfels werden diese Zustände zementieren. Denn eine Umverteilung von Geflüchteten aus den „kontrollierten Zentren“ soll nur noch freiwillig erfolgen. Das ist ein klares Zugeständnis an migrationspolitische Hardliner wie den ungarischen Ministerpräsidenten Viktor Orbán, der jede Form der Flüchtlingsaufnahme ablehnt. Die EU-Mitglieder zeigen sich also bedingt einig in der Abschottung nach außen. Zugleich schaffen sie es aber nicht, die Frage zu klären, wie das Europäische Asylrecht künftig aussehen soll. Davon zeugt auch, dass der EU-Gipfel die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) erneut verschoben hat.

Fiktion zur Nichteinreise

Der CSU-Bundesinnenminister Horst Seehofer wollte – zweitens – an der bayrisch-österreichischen Grenze sogenannte Transitzentren einrichten, aus denen Geflüchtete zurückgewiesen werden sollten. Die SPD verhinderte zwar geschlossene Haftzentren direkt an der Grenze, und die Geflüchteten sollen jetzt in grenznahe Einrichtungen der Bundespolizei oder in den Transitbereich des Münchner Flughafens verbracht werden. Aber die in Seehofers Vorschlag enthaltene „Fiktion zur Nichteinreise“ akzeptiert auch die SPD. Das heißt: Selbst wenn sich Asylsuchende faktisch auf deutschem Boden befinden, werden sie der rechtlichen Fiktion unterworfen, nicht nach Deutschland eingereist zu sein.³ Damit wird das Flughafenverfahren, das es schon seit 1993 gibt, jetzt auch für Geflüchtete angewendet, die über europäische Binnengrenzen eingereist sind. Doch diese Fiktion ist schon im Flughafentransit hochproblematisch und beim Aufriff von Personen innerhalb des Schengen-Raums wird sie es

3 Vgl. dazu Dana Schmalz, Die Fiktion der Nichteinreise ist ein Instrument der Entrechtung, www.verfassungsblog.de, 4.7.2018.

umso mehr. Denn in einem Europa der offenen Grenzen kann es das Rechtskonstrukt der „Nichteinreise“ über eine Binnengrenze nicht mehr geben, weil Kontrollen an diesen Grenzen nur noch in absoluten Ausnahmefällen nach Art. 23ff. des Schengener Grenzkodexes möglich sind. Offensichtlich soll auf diese Weise also geltendes Recht ausgehebelt werden.

Auch wenn Seehofer die Transitzentren zunächst nicht in der gewünschten Form durchzusetzen vermochte, könnte diese „Fiktion zur Nichteinreise“ zur Blaupause werden, um Geflüchteten den Zugang zu normalen Asylverfahren zu verwehren. In der Praxis führt das Flughafenverfahren schon jetzt dazu, dass Geflüchtete oft nicht rechtzeitig mit Anwältinnen und Anwälten gegen negative Bescheide vorgehen können. Das Flughafenverfahren ist deshalb anfällig für fatale Fehlentscheidungen.⁴

Auslagerung nach Afrika

Der EU-Gipfel verständigte sich – drittens – auf die Auslagerung von Asylverfahren in Drittstaaten. So sollen aus Seenot gerettete Flüchtende zukünftig nicht mehr nach Europa gebracht werden, sondern in (nord-)afrikanische Staaten. Im Gespräch sind dabei Algerien und Libyen, aber auch Mali und Niger, die wesentlichen Knotenpunkte auf den Fluchtrouten durch Westafrika. Die afrikanischen Staaten weigern sich bislang aber beharrlich, „Internierungslager“ auf ihrem Territorium in Kauf zu nehmen, wie es unter anderem in einer Erklärung der Afrikanischen Union vom Oktober 2017 heißt.⁵ Die EU versucht sich daher die Zustimmung zu erkaufen und verspricht nun eine wei-

tere Zahlung von 500 Mio. Euro in den „Trust fund for Africa“. Auch die Türkei soll erneut drei Mrd. Euro erhalten, damit sie weiterhin Geflüchtete von den EU-Außengrenzen fernhält.

Innerhalb der EU waren diese Lager aufgrund des vermuteten „Pull-Effekts“ bisher nicht durchsetzbar. Denn die Geflüchteten, so die Argumentation der Kritiker, würden sich die gefährliche Reise über das Mittelmeer ersparen, sofern es ihnen ermöglicht wird, in den „regionalen Ausschiffungsplattformen“ EU-Asyl-Anträge zu stellen. Daher erklärte der österreichische Kanzler Sebastian Kurz – der eine Regierung unter Beteiligung der rechtsextremen FPÖ anführt – direkt nach dem EU-Gipfel, dass Geflüchteten diese Möglichkeit dort verwehrt bleiben müsse.

Um dennoch wenigstens den Anschein von Rechtsstaatlichkeit zu erwecken, sollen in den geplanten Zentren das UN-Flüchtlingshilfswerk (UNHCR) und die International Organisation for Migration (IOM) für die Einhaltung des internationalen Rechts sorgen. Allerdings hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in einem Grundsatzzurteil vom Februar 2012 entschieden, dass Geflüchtete nicht auf hoher See abgefangen und nach Libyen zurückgebracht werden dürfen, sondern Anspruch auf ein Asylverfahren auf europäischem Boden haben.⁶ Das ergibt sich aus dem Verbot der Kollektivausweisung und aus dem Recht auf wirksame Beschwerde, die beide in der Europäischen Menschenrechtskonvention verankert sind. Denn wie sollten Geflüchtete in den außereuropäischen Lagern einen negativen Bescheid gerichtlich anfechten? Dort gibt es weder Gerichte, die über europäische Migrationsrechte entscheiden noch Asylrechtsanwältinnen und -anwälte, die die Betroffenen effektiv vertreten könnten. Noch eindeutiger ist

4 Bernd Mesovic, Das Flughafenasylverfahren – volles Risiko zu Lasten von Flüchtlingen, in: Grundrechte-Report 2017, S. 136ff.

5 African Union, Specialised Technical Committee (STC) on Migration, Refugees and Internally Displaced Persons, Second Ordinary Session, 16.-21. Oktober 2017, Punkt 13k.

6 Maximilian Pichl und Katharina Vester, Menschenrechte auf Hoher See, in: „Blätter“, 4/2012, S. 23-26.

die rechtliche Lage, wenn dort noch nicht einmal Asylanträge gestellt werden können.

Doch schon heute existieren – vier- tens – eine Reihe von Lagern, die allerdings nicht von der EU, sondern von afrikanischen Regierungen betrieben werden und in denen hunderttausende Geflüchtete inhaftiert sind. Diese Einrichtungen wurden teilweise von der EU oder ihren Mitgliedstaaten finanziert oder sogar erbaut, wie etwa das Lager in Nouadhibou in Mauretanien. Vor allem aber liegen sie im ausschließlichen Interesse der EU-Migrationspolitik und werden durch Geldtransfers für Entwicklungszusammenarbeit, Visa-Erleichterungen oder ähnliches forciert. Das Kennzeichen dieser Lager ist absolute Rechtslosigkeit. Sie erinnern damit an Giorgio Agambens Begriff der „biopolitischen Lager“⁷, in denen das „nackte Leben“ verwaltet wird, vor dem die Welt, wie schon Hannah Arendt schrieb, „keinerlei Ehrfurcht“ empfindet.⁸ In die Lager Libyens werden jene Geflüchteten verbracht, die die libysche Miliz bei der Grenzüberquerung abfängt. Die Miliz wiederum wird durch die EU-Marinemission „Sophia“ ausgebildet. Diese Zusammenarbeit mit der „libyschen Küstenwache“ soll, so der auf dem EU-Gipfel formulierte Wille, fortan sogar noch intensiviert werden. Dabei haben Berichte von Oxfam, dem UNHCR und anderen hinlänglich dokumentiert, dass in den libyschen Lagern Folter und sexualisierte Gewalt vorherrschen und von dort aus Sklaverei organisiert wird.⁹

Jedoch sind der Aufbau von Internierungslagern und der damit verbundene Versuch der Externalisierung der Verantwortung keineswegs neu, sondern charakteristisch für das Ver-

hältnis des Nationalstaates zu seinen Nicht-Bürgerinnen und Bürgern. Hannah Arendt, die als Jüdin selbst auf der Flucht interniert wurde, schrieb daher bereits 1951 über die Zeit zwischen den beiden Weltkriegen und die Flucht vor dem Nationalsozialismus: Der Begriff „transitional centers“ sei ein Euphemismus für Internierungslager, „um nur einen Platz auf der Welt zu finden, wohin ein souveräner Staat seine Flüchtlinge deportieren kann“.¹⁰

Die Konstruktion der »Anderen«

Die aktuell beschlossenen Maßnahmen mögen also noch so vage, rechtswidrig und zu einem großen Teil schlicht nicht praktikabel sein, sie reihen sich aber doch in die Logik der Lager ein. Vor allem aber konstituiert das politische Grenzspektakel der vergangenen Wochen die Figur der „Anderen“, die interniert werden müssen, rechtlos sind und deren Leben nicht zählt. Dieser diskursive Rechtsruck dürfte nachhaltige Auswirkungen auf die europäischen Gesellschaften haben und die extreme Rechte auf lange Sicht stärken. Denn eine Politik, die rhetorisch auf Abwertung und Entmenschlichung setzt, verändert die Grundlagen des alltäglichen Zusammenlebens und wird den Rassismus in der EU verstärken.

Die Alternative kann nur in einer echten europäischen Lösung bestehen, die weder den Tod tausender Menschen noch deren Internierung in Kauf nimmt. Eine solche wird jedoch offenkundig nicht auf Regierungsebene gefunden, sondern muss von unten erstritten werden. Die Mehrheit der Geflüchteten sind People of Color. Auch für Europa steht daher, wenn auch unter anderen Bedingungen als in den USA, eine „Black Lives Matter“-Bewegung auf der Tagesordnung.

7 Giorgio Agamben, *Homo sacer. Die souveräne Macht und das nackte Leben*, Frankfurt a. M. 2002.

8 Hannah Arendt, *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft*, Frankfurt a. M. 1955, S. 619f.

9 Andrea Backhaus et al., *An Europas neuer Grenze*, in: „Die Zeit“, 12.12.2017.

10 Arendt, *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft*, a.a.O., S. 594, Fußnote 36.