

„Die Reise ist noch nicht zu Ende“ – europäische Flüchtlingspolitik auf dem Weg zu sich selbst

Ein Bericht über die Projektreihe „Migration at Europe's External Borders - Fortress Europe?“ als Ergebnis des Recherche- und Schreibwochenendes „Europa zwischen Solidarität und Verantwortung“, Hamburg, September 2015

Ein Projekt des Studentenforums im Tönissteiner Kreis e.V.

Gefördert durch die Stiftung Tönissteiner Kreis

und die Robert Bosch Stiftung GmbH

kurzerhand zu Erstaufnahmezentren umfunktioniert. Dazu gehört gewiss ein Maß an Improvisation, das jedoch nicht in einen Wettbewerb münden darf, an immer ungeeigneteren Orten Erstaufnahmeeinrichtungen zu eröffnen.



Zivilgesellschaft in Aktion: Koordination der Sachspenden in den Messehallen Hamburg

Der provisorische Umgang mit Flüchtlingen war über die Projektphasen hinweg ein wiederkehrendes Motiv – auf lokaler Ebene ist immer Flüchtlings"krise". So etwa auch 2012 im griechischen Komotini, wo aufgrund der großen Zahl der Ankommenden ebenfalls Schulgebäude und Turnhallen zur Nutzung freigegeben wurden. Entsprechend gestaltet sich der Umgang mit Flüchtlingen als perpetuiertes „Krisenmanagement“ - im italienischen Bari wurden schon 2008 Erstaufnahmeeinrichtungen (CARA) für mehrere Tausend Schutzsuchende

eingerrichtet. Kurzfristig mit Zelthallen und Containern im Stile eines römischen Feldlagers auf blankem Betonboden errichtet, tun sie noch heute, mittlerweile regelmäßig überbelegt, ihren Dienst. Auch dort zeigt sich, dass zunächst nicht die Kapazitäten selbst, sondern deren kurzfristiger Aufbau die wesentliche Belastung für die staatlichen Stellen darstellt. Stand solche Infrastruktur in Deutschland Mitte der 1990er Jahre noch zur Verfügung, wurde sie in den vergangenen Jahren sukzessive abgebaut, bis die Zahl der ankommenden Flüchtenden zuletzt wieder rasant angestiegen ist - eine Entwicklung, die sich deutlich abzeichnete. Allein im Zeitraum 2011 bis 2014 hat sich die Zahl der Asyl-Anträge in Europa nach Angaben des Europäischen Statistikamtes verdoppelt. Die gegenwärtigen Fluchtbewegungen deuten ebenso wie die Situation in Auffanglagern in Libyen, der Türkei und im Libanon auf einen weiteren Anstieg hin. Dennoch trafen die hohen Zahlen 2015 Deutschland und die Europäische Union scheinbar unvorbereitet – statt einer Flüchtlingskrise erlebt Europa vielmehr eine „Verwaltungskrise“, gekoppelt mit einer „Solidaritätskrise“: Die Verantwortung wird so lange auf andere abgeschoben, bis die Flüchtlinge Tatsachen schaffen – und lokal reagiert werden muss.

Die „Schizophrenie“ Dublins

Die Ursachen für diese Krisen sind in der Gestaltung des „gemeinsamen“ europäischen Asylsystems zu suchen, das derlei Abschiebung von Verantwortung zulässt. Über die verschiedenen Projektphasen hinweg wurde immer wieder deutlich, dass Europa in der Flüchtlings- und Asylpolitik von „einem“ Europa weit entfernt ist. Kern und Sinnbild dieser Uneinigkeit ist die Schizophrenie der Dublin-Verordnung, die trotz der abgeschafften Binnengrenzen die *Einreise* nach Europa weiterhin national definiert. Das Ersteinreiseland ist verpflichtet, die Einreisenden per Fingerabdruck zu registrieren und auch für die Durchführung der nachfolgenden Verfahren verantwortlich. Der Flüchtlingsstatus wird entsprechend nur für das Land anerkannt, in dem der Antrag bearbeitet wurde. Ein länger als drei Monate währender Aufenthalt in einem anderen europäischen Land ist nicht zulässig. Diese Regelungen führen dazu, dass es im Sinne der Migration eine Einreise in die EU nicht gibt – eine Einreise von außen ist ausgelegt als eine Einreise in den jeweiligen Mitgliedstaat. Ziel eines Asylsuchenden kann daher im Rechtssinne nicht die EU sein, sondern immer nur ein bestimmter Mitgliedstaat auf den die einzelne Person festgelegt wird. Auf diese Weise bleiben die EU-Binnengrenzen, die für EU-Bürger dank der Freizügigkeit kaum noch wahrnehmbar sind, für

einreisende Asylsuchende sehr real. Deutlich sichtbar wurde diese Selektivität der Binnengrenzen im Hafen von Patras. Jahrelang waren Asylsuchende in Griechenland „eingesperrt“, weil ihnen die Weiterreise nach Italien verwehrt wurde: täglich lieferte sich die griechische Hafenpolizei teils gewaltsame Konfrontationen mit Asylsuchenden, um diese daran zu hindern auf eine der Fähren nach Venedig, Ancona oder Bari zu gelangen.

Durch die ständige Gefahr aufgefasst und registriert zu werden, werden die Grenzen für Flüchtlinge auch allgegenwärtig. In diesem Sinne können Grenzen nicht (mehr) als scharfe Trennlinien gedacht werden. Die geographischen „Grenzorte“, allen voran Lampedusa, lassen sich als Moderatoren zwischen Innen und Außen begreifen. Sie sind komplexe soziale Räume in denen sich die Rechte und Pflichten von Staaten und Individuen kreuzen. Nicht nur betroffene Staaten lassen Flüchtlinge immer wieder – und zuletzt systematisch – unregistriert weiter reisen. Auch viele Flüchtlinge würden alles tun, um ihren Fingerabdruck nicht in einem Land abzugeben, in dem sie nicht bleiben wollen und keine Perspektiven für sich sehen. Dies führt zu dramatischen Szenen. Retter der italienischen Küstenwache und der Marine berichten, dass Menschen mitunter damit drohen, sich oder ihre Kinder über Bord zu werfen, wenn sie zur Abgabe von Fingerabdrücken gezwungen würden. Selbst die Überwindung der „offenen“ Binnengrenzen wird auf diese Weise wieder lebensgefährlich, wie es das Beispiel der 71 Flüchtlinge zeigt, die zwischen Ungarn und Österreich in einem LKW erstickten – mutmaßlich in der Absicht, die Registrierung zu vermeiden.

Auch für anerkannte Flüchtlinge bleiben die Binnengrenzen sowohl allgegenwärtig als auch real, wie sich 2014 in Italien zeigte. Der junge Somalier Abdillahi, der mit einem Boot aus Libyen über Lampedusa eingereist ist, war in Italien registriert worden. „Our fingerprints are here, so this is our home“, bringt er seine Lage im Gespräch mit uns nüchtern auf den Punkt, „we’re here to stay“. Obwohl sein Asylantrag von Italien positiv beschieden wurde, hat Abdillahi weder einen Job noch eine reguläre Unterkunft. Mit rund 250 anderen anerkannten Flüchtlingen aus Sudan, Eritrea und Äthiopien besetzt er die baufällige ehemalige Klosterschule Santa Chiara in der Nähe des Hafens von Bari. Unterstützung vom italienischen Staat gibt es nicht. Aufgrund der desolaten Lage in Italien reisen mehrere der Flüchtlinge regelmäßig in andere europäische Länder weiter. Entweder halten sie sich dort irregulär auf, bis sie von den Behörden entdeckt und nach Italien zurück geschickt werden, oder sie pendeln regelmäßig alle drei Monate um ihre Papiere zu erneuern. Ein 30-jähriger Sudanese mit italienischem Flüchtlingsstatus berichtet in Bari, dass er auf diese Weise bereits mehrere Jahre in Schweden und Großbritannien, sowie zwei Jahre in den Niederlanden verbracht und dort gearbeitet hat, aber immer wieder nach Italien zurück geschickt wurde. Nach zehn Jahren als Flüchtling in Europa ist er immer noch nicht angekommen. „This is no life“, sagt er.

Europa zwischen Solidarität und Verantwortung

In diesen Szenen zeigen sich stark verdichtet die Widersprüche europäischer Flüchtlingspolitik. Vor der absehbaren Erosion des Dublin-Systems, das Flüchtlinge streng an Länder bindet und damit deren eigene Antriebskraft so immens unterschätzte, hat die Bundesrepublik noch 2012 – bei dem Besuch des Projektteams in Athen – die Augen verschlossen. Lange war Deutschland wesentlicher Fürsprecher und Begünstigter dieser Regelung, eben so lange wie die „Krisen“ noch in Ceuta, Evros oder Lampedusa verortet werden konnten. Erst jetzt, wo sich Passau und München in diese Liste einreihen, und die Binnengrenzen auch für EU-Bürger zunehmend wieder sichtbarer werden, erscheint eine Reform nicht nur auf der politischen Agenda, sondern unvermeidlich. Fraglich bleibt jedoch, ob eine wie auch immer im Detail geartete Reform Erfolg haben kann, die weiterhin die Binnengrenzen nur selektiv öffnet.

Denn angesichts der großen Zahl der Flüchtenden und dem teilweise prekären Umgang mit den Schutzsuchenden erweist sich Europa als instabiles Konstrukt, das aus der Binnenperspektive aus

einem gemeinsamen Ganzen besteht; aber aus der Außenperspektive aus vielen Einzelteilen. Dieses Konstrukt wird brüchig, wenn sich beide Perspektiven begegnen: die Unschlüssigkeit hinsichtlich Grenzkontrollen innerhalb Europas – Grenzen zu, wieder auf, dann wieder halb zu – spiegelt die tiefer liegenden Grenzen, die in Europa fort bestehen. Die Schutzsuchenden fördern nicht nur die „systemischen Mängel“ der Dublin-Verordnung selbst und die in ihr fortbestehenden nationalen Grenzen zu Tage, sondern auch die systemischen Mängel der Europäischen Union, die sich irgendwo auf dem Kontinuum zwischen Verantwortung und Solidarität verliert. Fehlt es der Europäischen Union mit den Worten Junckers nicht nur an Europa sondern auch an Union so navigiert sie orientierungslos durch die verschiedenen sich überlappenden Grensräume, und diese Irrfahrt setzt sich auf allen Ebenen fort – auf nationaler, auf regionaler, lokaler und individueller Ebene.

Fazit – Antworten aus dem europäischen Erfahrungsschatz

Eine Europäische Flüchtlingspolitik, die ihrem Namen gerecht werden will, steht erst am Anfang. Dabei wird dieser Tage überdeutlich, dass es sich um eine europäische Herausforderung enormen Ausmaßes und von höchster Dringlichkeit handelt. Sie verlangt neben Engagement auf allen Ebenen eine im Kern auf europäischer Ebene ansetzende Lösung. Diese Notwendigkeit wird im Umgang mit den Grenzen innerhalb des Schengen-Raumes besonders deutlich: Hier hinken die politischen Verfahren und vertraglichen Vereinbarungen der Europäischen Staatengemeinschaft dem gelebten Europa hinterher. Es fällt nicht schwer, eine Parallele zur Eurofinanzkrise zu ziehen: auch hier kann man unterstellen, dass die Akteure auf den Finanzmärkten, die Verbraucher und letztlich auch die Kreditgeber eine europäische Solidaritätspflicht bereits antizipiert hatten, die erst im Nachhinein mühsam politisch ausgehandelt, flankiert und kodifiziert wurde. Ähnlich verhält es sich mit der Freizügigkeit im Schengen-Raum: wollen wir, die eben jene Freizügigkeit als allgegenwärtig real gewordenen Inbegriff des europäischen Gedankens im "Inneren" erhalten, erfordert dies auch eine gesamteuropäische Antwort auf die Asyl- und Flüchtlingsthematik und – weitergedacht – Migrations – und Integrationspolitik, bis hin zur Sozialpolitik. Europa hat in all diesen Bereichen vor Ort und ganz praktisch zumeist bereits viel erreicht. Aus diesen Erfahrungen aus Melilla, Patras und Pozzallo können wir und sollten wir schöpfen. Auf diese Weise könnte die aktuelle Solidaritätskrise einen weiteren Entwicklungsschritt für die europäische Integration begründen.



TeilnehmerInnen des Recherchewochenendes Hamburg (v.l.n.r.): Florian Woitek, Nele Weßels, Janna Weßels, Klaas Eller, Julia Lemke

Die Projektreihe wurde mit freundlicher Unterstützung des Deutschen Akademischen Austauschdienstes, der Robert Bosch Stiftung gGmbH sowie der Stiftung Tönissteiner Kreis ermöglicht.

An der Projektreihe nahmen teil:

- Spanien/Marokko 2008: Thies Hauck, Lena Kampf, Elminaz Khatami, Arne Lietz, Kay Neumann, Caterina Rost, Albert Rühling und Jutta Steinmann
- Griechenland 2012: Klaas Eller, Lena Kampf, Julia Lemke, Kay Neumann, Janna Weßels, Nele Weßels, Florian Woitek
- Italien 2014: Kajetan von Armansperg, Clara Böcher, Klaas Hendrik Eller, Janna Weßels, Nele Weßels, Florian Woitek
- Hamburg 2015: Klaas Eller, Julia Lemke, Janna Weßels, Nele Weßels, Florian Woitek

Projektleitung: Janna Weßels (seit 2011)

Weitere Informationen und Ergebnisse der Projektreihe finden Sie auf der Webseite des Studentenforums: <https://tonissteiner-studentenforum.de/projekte/fortress-europe>. Darüber hinaus stehen Ihnen das Projektteam für Rückfragen gern unter fortress-europe@tonissteiner-studentenforum.de zur Verfügung.