

Die Ordnung und die Anderen.

Über Migrantinnen und Migranten und die Grenzen der Demokratie.

Die Migrationspolitik in Europa ist gespalten: Auf der einen Seite sollen Möglichkeiten verbessert werden, Einwanderung zu erleichtern, auf der anderen Seite verstärken europäische Staaten ihre Grenzkontrollen, um Migrantinnen und Migranten mit immer größerem Aufwand vor ihren Grenzen zu halten. Es gehört seit Jahren zu den auch offen formulierten Strategien europäischer Migrationspolitik zwischen erwünschten und unerwünschten Migrantinnen und Migranten zu unterscheiden. Im Jahr 2008 brachte der damalige Innenminister Wolfgang Schäuble die Strategien europäischer Migrationspolitik folgendermaßen auf den Punkt: «Wir machen aus Europa keinen Bunker [...] Sondern wir steuern Wanderungsbewegungen auf der Welt. [...] Wir bekämpfen illegale Migration und wir steuern legale Migration.»¹ Diese sogenannte «illegale Migration», speziell die Bootsflüchtlinge, die versuchen, über das Mittelmeer nach Europa zu gelangen, standen im Zentrum des Workshops. Denn sie fordern die Ordnung auf vielfältige Weise heraus, stellen Fragen an tradierte, unhinterfragte Selbstverständlichkeiten politischer Ordnung. Sie verweisen auf die Grenzen von Recht und Demokratie, stehen für die Anderen der Ordnung, für diejenigen, die Gegenbild der Staatsbürgerinnen sind.

Während also einige Zuwanderer, wie Studentinnen, Saisonarbeiter, ausgebildete Computerspezialistinnen und andere Fachkräfte eher auf die integrativen und damit ordnungsbestätigenden Momente von Demokratie und Rechtsstaat verweisen, können die Bootsflüchtlinge vielmehr als Figuren der Unordnung beschrieben werden. Denn sie unterlaufen die Regeln der Ordnung, halten sich nicht an die Vorgaben der Migrationspolitik der Europäischen Union und ihrer Mitgliedsstaaten, widerstehen Recht und Gesetz und umgehen migrationspolitische Kontrollen. Die Europäische Union wiederum reagiert auf diese Wanderungsbewegungen mit immer schärfer werdenden Kontrollen. So hat sich in den letzten Jahren und Jahrzehnten an den Küsten des Mittelmeeres vieles verändert, das macht Silja Klepp in ihrem Beitrag deutlich. Zuvor unsichtbare Grenzen geraten heute in den Mittelpunkt öffentlicher Aufmerksamkeit, derzeit auch wieder ausgelöst durch den Umbruch in den nordafrikanischen Staaten: «Im Mittelmeerraum ist in den letzten Jahren vieles in Bewegung geraten: Kaum beachtete nationale Grenzen sind zu umkämpften EU-Außengrenzen geworden.»²

Auf den unterschiedlichen politischen und rechtlichen Ebenen versucht die Europäische Union seit Jahren die Migranten, die sich nicht an die vorgegebenen Regeln der Migration halten, außerhalb ihres Territoriums und außerhalb ihres Rechtssystems zu halten. Die Frage danach, wer zu den Ausgeschlossenen gehört,

¹ Zitiert nach: Storst (2010).

² Klepp (2011), S. 11.

wird heute nicht auf dem Territorium oder an der konkreten Landesgrenze verhandelt, sondern bereits weit vorher.³ Wie z. B. Fabrizio Gatti, ein italienischer Journalist, der sich mit Flüchtlingen auf den Weg der berüchtigten afrikanischen Transit-routen begeben hat, zeigt, wirkt sich die europäische Politik bis in den afrikanischen Kontinent aus.⁴ Wenn der Druck Europas auf Libyen zunimmt, dann schließt Libyen seine Grenzen noch konsequenter, so dass gar kein Durchkommen mehr ist. Das hält Auswanderwillige jedoch nicht davon ab, sich überhaupt auf den Weg zu machen. Er endet lediglich früher, d. h. mitten in der Wüste. So werden die Grenzen für die Migrantinnen immer weiter in den Süden bzw. durch die EU-Osterweiterung in den Osten verschoben. Damit entsteht die Paradoxie, dass Grenzen zwar immer diffuser werden, aber gleichzeitig für die Migrantinnen aus Nordafrika immer schwerer zu überwinden sind.

Durch die Vorverlagerung der Grenzen kommt es immer wieder zu Rechtsverletzungen auf hoher See. So betreibt z.B. Italien, nach Darstellung eines Europarat Berichtes,⁵ seit 2009 eine offensive Rückführungspolitik von Migrantinnen und Migranten, die auf kleinen Booten versuchen, über das Mittelmeer Italien zu erreichen. Werden die Bootsflüchtlinge in internationalen Gewässern aufgegriffen, werden sie, ohne eine weitere Prüfung, ob sie z.B. asylberechtigt sind oder nicht, direkt nach Libyen oder Algerien zurückgeschoben.

In dieser Rückführungspolitik scheint es keine Ausnahmen zu geben. Kinder und Minderjährige werden ebenso wie Schwangere abgeschoben. Auch befinden sich immer wieder Personen unter den Abgeschobenen, die laut UNHCR ein Anrecht auf internationalen Schutz gehabt hätten. Und ihre Anzahl ist nicht gering: Allein zwischen Mai und Juli 2009 waren es 97 Menschen von ca. 600 Zurückgeschobenen. Italien befindet sich also, das wird immer wieder von verschiedenen Organisationen angemerkt, bestenfalls in einer rechtlichen Grauzone bzw. verstößt mit dieser Politik gegen geltendes - auch internationales - Recht.⁶

Damit haben sich die Grenzen weit über die konkrete Grenze des Territoriums ausgedehnt und ihren Charakter und ihre Bedeutung dadurch verändert. Insofern muss auch das Bild von der Festung Europas korrigiert werden. Es passt nicht mehr, um die gegenwärtige Realität zu beschreiben. Denn das Bild lebt von einer spezifischen Grenze, von hohen, einen konkreten Raum umgrenzenden Mauern, die überwunden werden müssten, um innerhalb der Festung anzukommen.⁷ Aber die Grenzen beschreiben keine eindeutige Linie mehr, sondern sie begegnet den Flüchtlingen weit vor den territorialen Landesgrenzen und werden immer schwieriger zu überschreiten. Selbst wenn sie auf dem Territorium eines Landes der Europäischen Union angelangt sind, bedeutet es nicht, die Grenze überwunden zu haben, denn sie begegnet ihnen in anderen Formen, wie z.B. den Auffanglagern.⁸

Die Lager, die sowohl außerhalb als auch innerhalb der Europäischen Union für die Aufnahme von illegalen Einwanderern errichtet worden sind, gehören zu

³ Vgl. dazu auch: Samers (2003), S. 21.

⁴ Gatti (2010).

⁵ Council of Europe (2010).

⁶ Zu den Menschenrechtsverletzungen auf hoher See siehe: Fischer-Lescano/Tohidipur (2007) und Weinzierl (2009).

⁷ Siehe z. B. Euskirchen/Lebuhn/Ray (2009): S. 73, S. 77 f.

⁸ Zur Veränderung der Grenze siehe verschiedene Aufsätze in: Hess; Kasperek (2010).

den zentralen Institutionen, mit denen der Ausschluss unerwünschter Migrantinnen faktisch und symbolisch zum Ausdruck gebracht wird. Lager machen den Ausschluss aus der demokratischen Rechtsgemeinschaft deutlich. Sie können sich zwar auf dem Territorium eines Rechtsstaates befinden, bergen jedoch immer die Gefahr, Regeln und Situationen außerhalb des geltenden Rechts zu schaffen und damit bestimmten Menschen auch die Grundrechte zu verweigern. Das zeigen die vielen Berichte von Menschenrechtsorganisationen und Journalisten über die Situation in den sogenannten Auffanglagern an den südlichen und östlichen Grenzen der Europäischen Union.⁹ An ihnen wird deutlich, dass sich die irregulären Zuwanderer in der ständigen Gefahr befinden, nicht außerhalb irgendeiner Rechtsprechung zu stehen, sondern außerhalb des Rechts überhaupt.¹⁰ Ob sie misshandelt werden oder nicht, scheint mehr von der persönlichen Einstellung des Personals abzuhängen, als dass es rechtlich gesichert wäre – auch das hat Fabrizio Gatti, der sich in ein Lager auf Lampedusa eingeschleust hat, eindrücklich gezeigt.¹¹ Das Lager kennzeichnet das Außerhalb, den abgegrenzten Raum inmitten einer anderen Ordnung.

Lager markieren damit eine Grenze, die nicht an territoriale Grenzen gebunden ist, sondern die sich mitten in den Gesellschaften befindet, in denen die konkreten Landesgrenzen eine immer geringere Rolle spielen. Die Verschiebung der Grenzen in die Gesellschaften hinein und gleichzeitig über die territorialen Landesgrenzen hinaus bringen eine gegenläufige Entwicklung hervor: Denn der für die europäischen Bürgerinnen geschaffenen grenzenlosen Bewegungsfreiheit steht die zunehmende Einschränkung der Bewegungsfreiheit irregulärer Migrantinnen gegenüber.

Die Bootsflüchtlinge können als Figuren der politischen Ordnung bzw. außerhalb der Ordnung verstanden werden, die die Grauzonen des Rechts aufdecken oder auch auf den Rechtsbruch verweisen. Sie markieren damit die Ränder der Ordnung, ihre Grenzen, sowohl in territorialer als auch in normativer Hinsicht. Das ist das zentrale Thema des Beitrages von Silja Klepp. Sie zeigt am Beispiel von Frontex, wie in der Flüchtlingsabwehr die normativen Grundlagen der Ordnung an ihre Grenzen stoßen. Migrationspolitik hat damit nicht nur Auswirkungen auf die Zuwanderer, sondern wirkt direkt in die Demokratien selbst zurück, deren Legitimation sich aus den Menschenrechten speist. Die irregulären Flüchtlinge verweisen auf den Widerspruch universell deklarerter Rechte, die bis heute nur von partikularen Staaten eingelöst werden können.¹² Sie hinterfragen die Ordnung durch ihre Wanderung, die Kontrollen und Regeln zu umgehen versucht. Menschen, die aus unserer verrechtlichten Gesellschaft herausfallen, stellen die Grundfesten des Selbstverständnisses moderner demokratischer Rechtsstaaten in Frage. Sie passen nicht in die Trias von Bürger (als Träger von Rechten), Staat und Territorium, sondern sind auf den (mehr oder weniger) rechtsfreien Raum «zwischen» den Nationalstaaten verwiesen¹³ und fordern die etablierten Mitgliedschaftskonzepte heraus.

⁹ In diesen Lagern können Menschen ihnen zustehende Rechte kaum in Anspruch. Selbst das Recht auf körperliche Unversehrtheit, das Recht auf medizinische Versorgung werden verweigert. Zu Italien siehe beispielsweise die zahlreichen Berichte des ARD Korrespondenten Stefan Troendle, einzusehen unter www.tagesschau.de.

¹⁰ Agamben (2002): S. 175-190.

¹¹ Gatti (2010)

¹² Arendt (1991): S. 452-470.

¹³ Haddad (2003): S. 297.

Die Flüchtlinge selbst leben in einer Welt der Unordnung, der Flüchtigkeit und der Unsicherheit. Michel Agier hat die Welt der Flüchtlinge als eine Art post-politische Welt bezeichnet, in der keine Gemeinsamkeit diese Gruppe zusammenhalten würde, weder eine ethnische noch eine, die auf gemeinsame Interessen gegründet ist. Das einzige unmittelbare Interesse, das alle Flüchtlinge miteinander teilen, ist der Wille zum Überleben. Es ist eine eigene Welt, deren Grundlage aus individuellen Erfahrungen der unendlichen Wanderungen, den langen, ungewissen Aufhalten in Transitlagern oder Gefängnissen besteht, die geprägt sind von der brüchigen Beziehung zu Gesetz, Recht und Staaten. Staaten, die sie ausgewiesen oder aufgenommen haben¹⁴ – oder, die sie nicht aufzunehmen bereit sind und sie vor ihren territorialen Grenzen halten. In diesem Sinne ist die Welt der Flüchtlinge die Welt der entgrenzten Grenze, ohne Klarheit, ohne jede Ordnung und Sicherheit. Sie ist eine Welt des Dazwischen, des weder drinnen noch draußen, des weder hier noch da, eine Welt der ständigen Veränderungen, auch im Verhältnis zur demokratischen Ordnung.

- Agamben, Giorgio (2002): *Homo sacer. Die souveräne Macht und das nackte Leben*, Frankfurt a. M.
- Agier, Michel (2008): *On the Margins of the World. The Refugee Experience Today*. Aus dem Französischen von David Fernbach, Cambridge.
- Arendt, Hannah (1991): *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft. Antisemitismus, Imperialismus, Totale Herrschaft*, Frankfurt a. M.
- Council of Europe (2010): *Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment from 27 to 31 July 2009*, <http://www.cpt.coe.int/documents/ita/2010-inf-14-eng.pdf>, 1.3.2011.
- Euskirchen, Markus/Lebuhn, Henrik/Ray, Gene (2009): *Wie Illegale gemacht werden. Das neue EU-Grenzregime*. In: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 53. Jg., H. 7, S. 72-80.
- Fischer-Lescano, Andreas/Tohidipur, Timo (2007): *Europäisches Grenzkontrollregime. Rechtsrahmen der europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX*. In: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 67. Jg., H. 4, S. 1219-1277.
- Gatti, Fabrizio (2010), Bilal. *Als Illegaler auf dem Weg nach Europa*. Aus dem Italienischen von Friederike Hausmann und Rita Seuß, München.
- Haddad Emma (2003): *The Refugee. The Individual between Sovereigns*, in: *Global Society*. Jg. 17 (July 2003), S. 297-322.
- Hess, Sabine; Kasperek, Bernd (Hg.) (2010): *Grenzregime. Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa*, Berlin/Hamburg.
- Klepp, Silja (2011): *Europa zwischen Grenzkontrolle und Flüchtlingsschutz: Eine Ethnographie der Seegrenze auf dem Mittelmeer*, Bielefeld.
- Samers, Michael: *An Emerging Geopolitics of Illegal Immigration in the European Union*. Paper prepared for the *European Journal of Migration and Law*, <http://www.liv.ac.uk/ewc/docs/Samers-paper11.2003.pdf>, 4.2.2011.
- Storost, Ursula (2010): *Menschen ohne Papiere*. In: *Deutschlandfunk, Studiozeit*, 10.6.2010, <http://www.dradio.de/dlf/sendungen/studiozeit-ks/1200756/>, 1.3.2011.
- Weinzierl, Ruth (2009): *Menschenrechte, Frontex und der Schutz der gemeinsamen EU-Außengrenze. Bemerkungen unter besonderer Berücksichtigung der südlichen EU-Außengrenze der EU*. In: *Martin Möllers/ Robert Christian van Ooyen (Hg.), Europäisierung und Internationalisierung der Polizei*, Bd. 1, Frankfurt a. M., S. 339-362.

14 Agier (2008): S. 10 f.