

Daniele Saracino

Dimensionen europäischer Solidarität:

Die Antwort der EU auf die Migrationsbewegungen über das Mittelmeer während des »Arabischen Frühlings«

1. Einleitung

Als im Dezember 2010 mit den Protesten in Tunesien gegen Machthaber Ben Ali und dessen autokratischen Staatsapparat das begann, was wir heute »Arabischer Frühling« bzw. »Arabellion« nennen, war das Echo aus der westlichen Welt darauf weitgehend positiv. Nicht nur die Politik begrüßte das Freiheits- und Demokratiestreben in den Staaten Nordafrikas (und bald darauf auch Syriens), auch die Medien begleiteten die Ereignisse überwiegend mit wohlwollender Zustimmung. Die internationale Gemeinschaft ging sogar soweit, in das Geschehen in Libyen militärisch einzugreifen. Damit machten sich die dabei beteiligten Staaten auf zweierlei Weise verantwortlich für das Schicksal der revoltierenden Bevölkerungen: erstens, durch die diplomatische Förderung des freiheitlich-demokratischen Strebens aus dem selbstaufgerlegten Werteverständnis heraus. Zweitens, durch die militärische Intervention mit all ihren Auswirkungen auf die Bevölkerung.

Kurz nach dem Ausbruch der Unruhen wurde das Verantwortungsbewusstsein der Europäischen Union auf die Probe gestellt, als sich die ersten Menschen¹ auf den Weg über das Mittelmeer machten, um im vermeintlich sicheren Hafen Europa einen Ausweg aus den Zuständen in Nordafrika zu finden.

Die Antwort der EU auf die Herausforderungen, die mit den Migrationsbewegungen aus den Staaten der Arabellion nach Europa aufkamen, ist Gegenstand dieser Untersuchung. Es soll aufgezeigt werden, welche Strategien die EU gewählt hat, mit den Men-

1 Die Unterscheidung von »Migranten« und »Flüchtlingen« ist in der Praxis schwierig durchzuführen. Die Genfer Flüchtlingskonvention stellt zwar eine rechtliche Basis dar, Flüchtlinge von Migranten zu unterscheiden, jedoch befindet sich die Anerkennung des Status oft in einer rechtlichen Grauzone und im Machtbereich des politischen Willens der Nationalstaaten und ist damit in der Praxis fallibel. Solange jedenfalls Menschen noch »auf dem Weg« sind und/oder keine unparteiische und juristisch saubere Statusdetermination stattgefunden hat, kann man weder de facto noch de jure Flüchtlinge von Migranten unterscheiden. Daher wird der Aufsatz in diesen Fällen beide Begriffe verwenden, weil man davon ausgehen muss, dass Menschen, die ihr im Bürgerkrieg befindliches Land verlassen, Migranten auf der Flucht sind. Zur Vertiefung dieser Problematik ausführlicher: Giulia Scalettari, »Refugee Studies and the International Refugee Regime: A Reflection on a Desirable Separation« in: *Refugee Survey Quarterly* 26, Nr. 3 (2007), S. 36–50; Thais Bessa / Rebecca Brubaker / Nicholas von Hear, *Managing Mobility for Human Development: the Growing Salience of Mixed Migration*, New York 2009.

schen und ihren Herkunfts ländern umzugehen, die sich über den Seeweg nach Europa aufmachten. Dabei steht vor allem das Vorgehen der Europäischen Kommission (Kommission) und das am stärksten von den Wanderungsbewegungen betroffenen EU-Mitgliedstaates, Italien, im Vordergrund. Die Handlungen dieser beiden Akteure waren die Haupttriebkräfte Europas in der Reaktion auf die Migrationsbewegungen. Dabei verfolgten sie jeweils unterschiedliche Interessen und trieben sich augenscheinlich in ihrem Handeln und ihrer Rhetorik voreinander her. Eine Darstellung der politischen Abläufe und Ergebnisse am Beispiel der EU-Einwanderungs- und Asylpolitik ermöglicht dabei einen Einblick in die Prozesse und Winkelzüge einer Unionspolitik, der es ansonsten an Durchsichtigkeit mangelt.

Um eine analytisch sinnvolle Differenzierung zu ermöglichen, soll in dieser Arbeit zwischen einer »äußereren« und einer »inneren« Dimension der politischen Antwort der Europäischen Union unterschieden werden. Erstere dient zur Untersuchung jenes Handelns, das direkt auf die Staaten und Territorien außerhalb von Europas Grenzen abzielte, und zwar als gemeinschaftliche europäische Antwort. Die innere Dimension analysiert demgegenüber zum einen generell das Vorgehen einzelner europäischer Akteure, die zu einer Antwort auf die Migrationsbewegungen gezwungen waren. Andererseits geht es um diejenigen politischen Prozesse innerhalb der Union, die sich als Reaktion auf die Ereignisse in Nordafrika entwickelten und ausschließlich auf Probleme zwischen den EU-Institutionen und den Mitgliedstaaten fokussiert sind.

Bei der vorliegenden Analyse soll dabei aufgezeigt werden, inwiefern sich das politische Handeln europäischer Akteure sowohl in Bezug auf die Mitgliedstaaten untereinander als auch hinsichtlich der Umbruchstaaten unter dem Gesichtspunkt der Solidarität subsumieren lässt.

Die Solidarität mit der Bevölkerung jenseits des Mittelmeers war vom Beginn der Revolten an ein normativer Impetus der europäischen Politik, was man an der breiten diplomatischen, öffentlichen und schließlich auch militärischen Unterstützung bemessen kann. Die EU schlug sich von Anfang an auf der Seite der Menschen, die sich gegen ihre unterdrückenden Regime erhoben.² Eine der Hauptintentionen des internationalen Militäreinsatzes, an dem sich auch einige EU-Staaten aktiv beteiligten, war der Schutz der libyschen Zivilbevölkerung.³ Schon aus dieser Schutzverantwortung ergibt sich eine Solidaritätspflicht mit den Menschen, die versuchen, den gewaltsamen Auseinandersetzungen zu entfliehen. Ferner steht diese Pflicht im Einklang mit dem konstitutiven Ziel der Europäischen Union, ihren Werten, zu denen Solidarität ausdrücklich gehört, auch in ihrer Außenpolitik Geltung zu verschaffen (Art. 21, EUV). Darüber hinaus sieht die gemeinsame Asylpolitik der Union eindeutig die Solidarität mit Drittstaatsangehörigen vor, die internationale Schutz benötigen, da die grundlegenden Werte der Union alle Politikbereiche anleiten (Art. 78, AEUV). Somit gilt das Solidaritätsprinzip in diesem

2 Nicole Koenig, »Zwischen Handeln und Zaudern – die Europäische Union in der Libyen-Krise« in: *Integration*, Nr. 4 (2011), S. 323–336, S. 324f.

3 Zeit Online, *Flugverbotszone über Libyen. Kampfjets fliegen Angriffe auf Gadhafi-Truppen* (19.3.2011), <http://www.zeit.de/politik/ausland/2011-03/libyen-kampfjets-flugverbot-nato>, (Zugriff am 8.1.2014).

Falle auch unabhängig von der direkten Einflussnahme durch die EU. Die Kombination aus Schutzverantwortung, aktiver diplomatischer und militärischer Beihilfe und normativer Werteordnung führt also zu einer selbstaferlegten Solidaritätspflicht mit den Bevölkerungen der »Arabellion«.

Die Solidarität unter den EU-Mitgliedstaaten ist aus demselben Werteverständnis der Europäischen Union abzuleiten (Art. 2 und 3, EUV), wenn auch an spezifischen Stellen stärker ausdifferenziert. So ist für den Gegenstand dieser Untersuchung insbesondere der Artikel 80 im AEUV herauszuheben, durch den die Mitgliedstaaten untereinander ganz speziell im Politikbereich der Einwanderungs- und Asylpolitik zur Solidarität verpflichtet werden.

Insgesamt wurde der Solidaritätsbegriff während des europäischen Integrationsprojektes gehäuft und verdichtet normiert und damit quantitativ und qualitativ immer höher gewertet.⁴ Man kann daher durchaus behaupten, dass er sich »mittlerweile einen festen Platz in der ersten Reihe der europäischen Grundwerte gesichert hat«.⁵ Der normative Imperativ der Solidarität lässt sich also bei der vorliegenden Analyse sowohl in Bezug auf eine äußere als auch auf eine innere Dimension anwenden. Ob Europa diesem Grundpfeiler seines Wertesystems hinreichend und ausnahmslos nachkommt, kann anhand der Reaktion auf die Migrationsbewegungen während der »Arabellion« über das Mittelmeer gut nachvollzogen werden.

2. Die äußere Dimension der europäischen Antwort

Zur Erläuterung der äußeren Dimension der europäischen Antwort auf die Migrationsbewegungen aus den Staaten des »Arabischen Frühlings« dienen die Frontex-Operation »HERMES« sowie die offiziellen Vorschläge der Kommission zum gemeinsamen Vorgehen der EU. Dabei stehen einerseits die Problematiken in Bezug auf die Einsätze der europäischen Grenzschutzagentur auf dem Mittelmeer im Blickpunkt. Auf der anderen Seite lässt sich anhand der Veröffentlichungen der Kommission als Reaktion auf Migrationsbewegungen gut nachvollziehen, welche politischen Ziele die EU verfolgt und ob diese im Einklang mit dem Bekenntnis nach Solidarität und Verantwortungsübernahme stehen.

a) Die Frontex-Operation »HERMES«

Schon relativ kurz nach Ausbruch der Revolte in Tunesien machten sich Menschen auf meist kleinen, kaum seetauglichen Booten auf den Weg über das Mittelmeer, um europäisches Territorium zu erreichen. Allein zwischen dem 9. und 12. Februar 2011 landeten

4 Andreas Müller, »Solidarität als Rechtsbegriff im Europarecht«, in: Clemens Sedmak (Hg.), *Solidarität. Vom Wert der Gemeinschaft*, Darmstadt 2010, S. 77–104, S. 78.

5 Müller, Solidarität als Rechtsbegriff im Europarecht, aaO. (FN 4), S. 103.

über 3000 Migranten auf der italienischen Insel Lampedusa.⁶ Angesichts dieser Ereignisse sah sich der damalige italienische Innenminister Roberto Maroni von der rechtspopulistischen Lega Nord am 14. Februar dazu veranlasst, öffentlich die Erwartung eines »Exodus biblischen Ausmaßes« anzukündigen.⁷ Dies war nur die Spitze einer breit angelegten Kampagne der Berlusconi-Regierung in den Medien, die die europäische Öffentlichkeit für die Ereignisse im Mittelmeer sensibilisieren sollte und dabei auf populistische Parolen zurückgriff. Daraufhin wurde am 20. Februar auf Antrag und unter der Führung Italiens die Frontex-Mission »HERMES« gestartet.⁸ Diese Operation diente der Überwachung des Seeweges und der Verhinderung »illegitimer« Grenzüberschreitungen auf die Pelagischen Inseln, Sizilien und das italienische Festland. Auch Europol wurde in die Operation involviert, um Kriminelle unter den Migranten identifizieren zu können.⁹ Insgesamt beteiligten sich 14 Mitgliedstaaten an der Mission.

Frontex-Einsätze werden u.a. von zivilgesellschaftlichen Gruppen heftig kritisiert. Die Gründe dafür liegen in Vorwürfen mangelnder Transparenz, Missachtung der Menschenrechte und der internationalen Abkommen zum Flüchtlingsschutz gegen die europäische Grenzschutzagentur. Wie berechtigt solche Bedenken sind, kann auch im Rahmen von HERMES anhand eines besonders gut dokumentierten Vorfalls aus dem März 2011 nachvollzogen werden. Ein Boot mit über 70 Flüchtlingen aus Subsahara-Afrika an Bord, die vor den Kämpfen in Libyen geflohen waren, wurde bereits kurz nach Antritt seiner Reise am 26. März 2011 auf dem Mittelmeer entdeckt und alle zuständigen Behörden informiert. Eine Rettung von Seiten der zuständigen Akteure – unter anderem auch Frontex – blieb jedoch aus. Auch nach zehn Tagen, in denen das Boot manövriertunfähig wurde und durch verschlechterte Seebedingungen und Mangel an Nahrungsmitte bereit die Hälfte der Besatzung verloren hatte, zogen es die beobachtenden Militärschiffe vor, nicht zu handeln. Das Ende ihrer Odyssee fanden die Flüchtlinge, als ihr Boot nach 15 Tagen auf See wieder an die libysche Küste gespült wurde und die elf Überlebenden festgenommen wurden, von denen letztendlich nur neun überlebten.¹⁰

Dieses »left-to-die« Ereignis ist weder ein seltenes noch ein isoliertes Beispiel des europäischen Umgangs mit Mittelmeermigration und zeigt gleich mehrere Probleme der EU-Migrationspolitik auf. Ferner exemplifiziert es das Verständnis von Solidarität mit den Opfern des »Arabischen Frühlings«.

Zum einen ist die unterlassene Hilfeleistung der Behörden eine gängige Praxis im Mittelmeer. Sie ist eine Form der »push-back« Praxis, nach der beispielsweise Frontex gesichtete Migrantenboote an der Weiterfahrt hindert oder an die Herkunftsorte zurück-

6 Paola Monzini, *Recent Arrivals of Migrants and Asylum Seekers by Sea to Italy. Problems and Reactions*, Madrid 2011, S. 2.

7 Allessandra Ziniti, »Maroni: Esodo biblico, Ue assente. La Tunisia invia le truppe sulle coste« in: *La Repubblica* (14.2.2011), http://palermo.repubblica.it/cronaca/2011/02/14/news/sbarchi_maroni_esodo_biblico-12432273/, (Zugriff am 8.1.2014).

8 Frontex, *HERMES 2011 Running*, Warschau 21.2.2011.

9 Europäische Kommission, *Communication on Migration*. COM(2011) 248 final, Brüssel 2011, S. 5.

10 Teneke Strik, *Lives lost in the Mediterranean Sea: Who is responsible?* Report for the Parliamentary Assembly, Committee on Migration Refugees and Displaced Persons 2012.

schickt, obwohl dieses Vorgehen auch unter Juristen sehr umstritten ist.¹¹ Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat der »push-back« Praxis in einem Urteil sogar seine Legitimität abgesprochen.¹² Die unverminderte Anwendung lässt sich sowohl auf einen mangelhaften Rechtsrahmen bei Rettungsmaßnahmen auf See zurückführen, als auch auf die mangelnde Rechenschaftspflicht und Überwachung im Mittelmeer. So wurde im Falle des »left-to-die« Ereignisses niemand zur Rechenschaft gezogen. Ferner sind bei Frontex-Einsätzen keine unabhängigen Beobachter erlaubt. Die Migranten selbst können im Prinzip Rechtsverletzungen gegen sie kaum geltend machen und befinden sich damit bei ihrer Überfahrt im quasi-rechtsfreien Raum. Darüber hinaus werden auch private Fischerboote durch die Kriminalisierung italienischer Behörden eingeschüchtert, Menschen in Seenot zu retten.¹³ Letzten Endes ist die mangelnde Solidarität der geografisch zentral gelegenen Mitgliedstaaten wie Deutschland mit den Mittelmeer-Anrainerstaaten entscheidend: Sie bieten weder ihre Hilfe beispielsweise durch die Übernahme von Flüchtlingskontingenten an, noch können sich beide Seiten auf Kompromisse über einheitliche Regeln im Mittelmeer einigen. Das Dublin-System, welches regelt, dass Asylanträge nur im Mitgliedstaat der Erstbetreuung durch den Flüchtling gestellt werden dürfen, verschlimmert diese Ausgangssituation noch.

b) Die Vorschläge der Kommission

Bereits am 8. März des Jahres 2011 veröffentlichte die Kommission das Papier »A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean«, das die langfristigen Ziele der Zusammenarbeit zwischen EU und den Staaten des »Arabischen Frühlings« festlegte.¹⁴ Dabei lag eine der Prioritäten im Umgang mit Mobilität, für die die »Mobilitätspartnerschaften« als das Mittel der Wahl für gut geregelte Migration zwischen den Anrainerstaaten dies- und jenseits des Mittelmeeres bestimmt wurden. Der inhaltliche Fokus in diesem Dokument liegt auf einseitigem Migrationsmanagement, Verstärkung der Grenzkontrollen und der Verhinderung von irregulärer Migration. Diese Pläne kamen unter der Federführung der Generaldirektion »Inneres« zustande und werden von dieser im Falle der Umsetzung auch mit den Partnerstaaten verhandelt.¹⁵

- 11 Andreas Fischer-Lescano / Tillmann Löhr, *Menschen- und flüchtlingsrechtliche Anforderungen an Maßnahmen der Grenzkontrolle auf See*. Rechtsgutachten, Berlin 2007; Urszula Lissner / Ruth Weinzierl, *Grenzschutz und Menschenrechte. Eine europarechtliche und seerechtliche Studie*, Berlin 2007.
- 12 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, *Case of Hirsi Jamaa and Others v. Italy* (23.2.2012), [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-109231#%22itemid%22:\[%22001-109231%22\]](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-109231#%22itemid%22:[%22001-109231%22]), (Zugriff am 8.1.2014).
- 13 Leonhard den Hertog, *Two Boats in the Mediterranean and their Unfortunate Encounters with Europe's Policies towards People on the Move*, Brüssel 2011, S. 5ff.
- 14 Europäische Kommission, *A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean*. COM(2011) 200 final, Brüssel 2011.
- 15 Sergio Carrera / Leonhard den Hertog / Joanna Parkin, *EU Migration Policy in the wake of the Arab Spring. What prospects for EU-Southern Mediterranean relation?* 2012, S. 9.

Am 4. Mai folgte dann das erste Papier, das sich ausschließlich mit Migrationsfragen im Zuge des »Arabischen Frühlings« beschäftigte: die »Communication on Migration«.¹⁶ Dies war allgemein eine Reaktion auf die breite öffentliche Debatte über die »Flüchtlingskrise« und speziell auf die französisch-italienische Auseinandersetzung im Vormonat. Inhaltlich bildet es das Zwischenstück zwischen dem am 8. März veröffentlichten Papier und dem am 24. Mai erfolgten »Dialogue on Migration, Mobility and Security with the Southern Mediterranean«.¹⁷ All diesen Veröffentlichungen ist gemeinsam, dass sie kurzfristige und langfristige Maßnahmen unterscheiden. Als zentral für die zukünftige Zusammenarbeit in Mobilitätsfragen werden dabei immer die Implementierung von Frontex-Operationen zur Verhinderung von irregulärer Migration, Rückführungsvereinbarungen und die Mobilitätspartnerschaften angeführt. Echte Möglichkeiten zu einer regulierten und kanalisierten Mobilität in beide Richtungen werden dabei nur vage berührt und ferner stark einseitig konditional seitens der EU festgelegt. Insgesamt sticht dabei besonders hervor, dass auf eine echte Solidarität und Übernahme von Verantwortung durch die EU in Form von Öffnung von Migrationskanälen in Richtung Europa nicht konkret eingegangen wird. Außerdem wird Migration kontinuierlich mit Kriminalität verbunden und so unter den Sicherheitsaspekt gestellt.

Mit dem vorerst letzten Papier der Kommission in dieser Frage, dem »Global Approach to Migration and Mobility« (GAMM) vom 18. November 2011, der Neuauflage des »Global Approach to Migration« aus dem Jahre 2005, wird dieser Eindruck bestätigt.¹⁸ Hier bettet die Kommission den Migrationsaspekt in die Außenpolitik der EU ein. Sie stellt den GAMM auf vier Säulen, von denen zwei auf den Zusammenhang von Legalität und Migration abzielen und eine die Förderung der äußeren Dimension der Asylpolitik postuliert.¹⁹ Es wird hier also erkennbar, dass eine Diskrepanz zwischen der Rhetorik und der Realität der EU im Sinne der Solidarität mit den Umbruchstaaten herrscht. Die Ziele der EU in Fragen der Migrationspolitik im Mittelmeerraum (Rückführungsabkommen, Frontex-Kooperation, Verlagerung des Asylsystems nach außerhalb des eigenen Territoriums, keine Zugeständnisse bei Fragen der Immigration in die EU) werden als konditional für die Mobilitätspartnerschaften festgelegt. Auch nach den Umbrüchen in Nordafrika sollen diese Maßnahmen als Vehikel für die migrationspolitische Agenda der EU dienen. Damit wird auch nach den Ereignissen des »Arabischen Frühlings« keine Politik der Solidarität eingeleitet. Im Gegenteil: Das GAMM untermi-

16 Europäische Kommission, *Communication on Migration*, aaO. (FN 9).

17 Europäische Kommission, *A Dialogue for Migration, Mobility and Security with the Southern Mediterranean Countries*. COM(2011) 292 final, Brüssel 2011.

18 Europäische Kommission, *The Global Approach to Migration and Mobility*. COM(2011) 743 final, Brüssel 2011.

19 Diese Verlagerung der Migrationspolitik nach außerhalb der Schengen-Grenzen ist eine seit nunmehr zwei Jahrzehnten andauernden Strategie der EU mit dem Ziel, das Ankommen von Drittstaatsangehörigen auf europäischen Boden gar nicht erst zuzulassen und die damit einhergehenden Pflichten zu umgehen. Siehe dazu ausführlicher: Elspeth Guild, »The Europeanisation of Europe's Asylum Policy« in: *International Journal of Refugee Law* 18, 3-4 (2006), S. 630-651; Dace Schlentz, *Did 9/11 matter? Securitization of Asylum and Immigration in the European Union in the period from 1992 to 2008*, Oxford 2010.

niert die außenpolitischen Ziele der EU und erkennt nicht die Chance zu echten Partnerschaften mit den neuen Regimen in Nordafrika.²⁰ Insofern kann also auch vom Vorhaben einer solidarischen Annäherung von Seiten der EU keine Rede sein. Daher ist es auch nicht verwunderlich, dass die EU noch keinen Erfolg bei der Implementierung der Mobilitätspartnerschaften mit den Umbruchstaaten hatte (jeder Mitgliedstaat entscheidet anschließend für sich selbst, ob er sie eingehen möchte). Einerseits sind sie für die Transformationsländer noch ungeeignet, solange dort keine Stabilität herrscht. Andererseits hängt der Erfolg auch davon ab, ob die Mitgliedstaaten den möglichen Partnerländern eine echte partnerschaftliche und solidarische Perspektive bieten wollen und auch temporäre bzw. zirkuläre Migration auf beiden Seiten zulassen, was bisher nicht zu erkennen ist.²¹

Die Umbruchstaaten zeigten sich nach den Revolten bei den Verhandlungen zu einer gemeinsamen Migrationspolitik selbstbewusst, was auch daran liegt, dass sie die Verbindungen zu den im Ausland lebenden Landsleuten zu verstärken suchen.²² Abgesehen davon ist das Thema Migration dort an den Rand gedrängt worden, da die Situation vor Ort weiter angespannt ist und andere Probleme weiter oben auf der politischen Agenda stehen. Das Hauptproblem bei der Implementierung der Mobilitätspartnerschaften besteht jedoch in der dominanten Rolle der Vertreter für Innere Angelegenheiten. Sowohl die Mitgliedstaaten durch die »High Level Working Group on Migration and Asylum«, die von Abgesandten der einzelnen Innenministerien dominiert wird, als auch die Generaldirektion »Inneres« der Kommission gestalten die äußere Migrationspolitik der EU und sind die Triebkräfte ihrer Externalisierung.

Die Problematik der Gestaltungs- und Verhandlungsführerschaft von Vertretern innenpolitischer Agenden liegt in ihrer exklusiven und sicherheitsorientierten Vorgehensweise, die sich von dem Ansatz von Vertretern der Außenpolitik stark unterscheidet. Letztere versuchen Mobilität normalerweise in einen größeren, integrativen Rahmen eines sozialen, ökonomischen und ökologischen Spektrums einzubetten.²³ Nach dem Vertrag von Lissabon sollte eigentlich der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) die Führungsrolle bei denjenigen Verhandlungen spielen, die die EU-Außenpolitik betreffen.²⁴ Zweifellos wäre dies bei den Mobilitätspartnerschaften der Fall. Im Kampf um die gestalterische Vorherrschaft innerhalb der EU in Bezug auf den Bereich der Migration, der per se mehrere Politikfelder einschließt, hat sich die Generaldirektion »Inneres« aber schlicht durchgesetzt. Sie hat dabei ihre Macht auf ein Feld erweitert und konsolidiert,

20 Sergio Carrera / Leonhard den Hertog / Joanna Parkin, *EU Migration Policy after the Arab Spring: The Pitfalls of Home Affairs Diplomacy*, Paris 2013, S. 5.

21 Steffen Angenendt, »Migration aus den Umbruchstaaten in die EU: Gesamtansatz Migration und Mobilitätspartnerschaften«, in: Muriel Asseburg (Hg.), *Proteste, Aufstände und Regimewandel in der arabischen Welt. Akteure, Herausforderungen, Implikationen und Handlungsoptionen*, Berlin 2011, S. 58–60, S. 60.

22 Christine Fandrich / Philippe Fargues, *Migration after the Arab Spring*, San Domenico di Fiesole 2012, S. 7f.

23 Carrera / den Hertog / Parkin, EU Migration Policy in the wake of the Arab Spring, aaO. (FN 15), S. 16.

24 Carrera / den Hertog / Parkin, EU Migration Policy after the Arab Spring, aaO. (FN 20), S. 3.

auf dem sie durch andere Politikbereiche kaum noch beeinträchtigt werden kann: die äußere Dimension der europäischen Migrationspolitik. Darüber hinaus war sie auch in ihrem Bemühen erfolgreich, den Einfluss des EAD in diesen Fragen von Beginn seiner Installation an zu beschränken.²⁵

Ein weiterer Weg dieser von innenpolitischen Denkstrukturen gestalteten Migrationsagenda war die Gründung von Frontex im Jahre 2004. Durch diese Maßnahme wurde die Möglichkeit geschaffen, nationale und größtenteils auch europäische Kontrollmechanismen in Bezug auf die Einwanderungs- und Asylpolitik zu umgehen. Durch die zunehmende Bedeutung und Machtfülle der europäischen Grenzschutzagentur in Mobilitätsfragen seit ihrer Gründung, welche in ihrer Rhetorik Migration und Kriminalität ständig vermischt und somit alle Migranten zu potentiellen Straftätern konstruiert, werden schutzbedürftige Menschen als Bedrohung umgedeutet und damit ihrer internationalen Schutzzansprüchen beraubt.²⁶ Das Ergebnis kann folgendermaßen zusammengefasst werden: »Combined with a policy framing of migration that is increasingly dominated by security concerns, in which migrants and asylum-seekers are inherently depicted as a threat, the result is a restrictive stance on human mobility, in which the overriding concern is to stem irregular immigration«.²⁷

Die zunehmende Kooperation von Frontex und Europol, wie auch im Falle von HERMES, verstärkt dieses verzerrte Narrativ, das Migranten zu allererst als potentielle Kriminelle identifiziert. Menschen mit einem realen Rechtsanspruch werden von Politikern a priori als »falsche« Migranten bzw. Asylsuchende (»bogus migrants/asylum seekers«) vorverurteilt, ohne die Realität von »mixed migration flows«²⁸ zu reflektieren.²⁹ Eine humanitäre Sicht- und Handlungsweise mit einer Priorisierung der Schutzbedürftigkeit wird dabei kaum in Betracht gezogen. Dies wiederum führt zum am Anfang dieses Kapitels beispielhaft geschilderten Scheitern der europäischen Migrationspolitik im Mittelmeer und gibt sich als systemisches Problem der EU in der äußeren Dimension ihrer Migrationspolitik zu erkennen. Unter dem Gesichtspunkt der Solidarität ist das Vorgehen Europas insofern in Frage zu stellen. Es muss bezweifelt werden, ob man es

- 25 Carrera / den Hertog / Parkin, EU Migration Policy in the wake of the Arab Spring, aaO. (FN 15), S. 9.
- 26 Nina Perkowsky, *A Normative Assessment of the Aims and Practices of the European Border Management Agency Frontex*, Oxford 2012, S. 28f.
- 27 Carrera / den Hertog / Parkin, EU Migration Policy in the wake of the Arab Spring, aaO. (FN 15), S. 17.
- 28 Der Begriff »mixed (migration) flows« beschreibt die Tatsache, dass Menschen aus verschiedenen Gründen migrieren und sich daher nur schwer kategorisieren lassen. Migration ist generell vermischt in Bezug auf Motivation, Gestalt, Art und Ausprägung. Ferner nutzen diese Migranten oft die gleichen Wanderungswege. Daher kann man auch keine Ad-hoc-Pauschalisierung bei der Beschreibung von Wanderungsbewegungen vornehmen. Siehe dazu ausführlicher: Thomas Linde, »Mixed Migration – A Humanitarian Counterpoint« in: *Refugee Survey Quarterly* 30, Nr. 1 (2011), S. 89–99; Van der Klaauw, Johannes, »Refugee Rights in Times of Mixed Migration: Evolving Status and Protection Issues« in: *Refugee Survey Quarterly* 28, Nr. 4 (2010), S. 59–86.
- 29 Marie Martin, *The Arab Spring and the Death Toll in the Mediterranean: the True Face of Fortress Europe*, London 2011, S. 3.

solidarisch nennen kann, die Menschen bei ihrem Aufbegehren gegen autokratische Staatsapparate zwar diplomatisch und militärisch zu unterstützen, ihnen in ihrer Suche nach Schutz de facto aber nicht beizustehen. Wenn Europa selbst angesichts verheerender Bürgerkriege die Außengrenzen abschottet, vergeht es sich an seiner politischen und humanitären Verantwortung und lässt den zentralen europäischen Grundwert der Solidarität außer Acht.

3. Die innere Dimension der europäischen Antwort

Um die politische Antwort der Europäischen Union auf die Migrationsbewegungen während der Revolten in den Staaten Nordafrikas hinreichend einordnen zu können, muss man auch ihre innere Dimension erörtern. Dabei wird im Folgenden zuerst das Vorgehen Italiens beleuchtet, das durch seine im Mittelmeer vorgelagerte Insel Lampedusa als Hauptankunftsziel unter den EU-Mitgliedstaaten die meiste Verantwortung im Umgang mit den Migranten trug. Die italienische Regierung setzte dabei teils auf Alleingänge nach außen und teils auf die Konfrontation mit anderen EU-Mitgliedstaaten und der Kommission. Beides sorgte für große Spannungen innerhalb des europäischen Bündnisses und offenbarte das inhärente Konfliktpotential beim Thema der Einwanderung von Drittstaatsangehörigen in die EU. Darüber hinaus wird durch die EU-interne Diskussion über eine Veränderung des Schengen-Systems anhand des »Schengen Governance Package« illustriert, welchen Charakter die innere Dimension der politischen Antwort der EU hatte und in welcher Form sie unter dem Gesichtspunkt der Solidarität eingeordnet werden kann.

a) Das Vorgehen der italienischen Regierung

Als sich bereits Anfang Februar 2011 herausstellte, dass jene Menschen aus den Staaten der arabischen Revolten, die die nordafrikanische Krisenregion über das Mittelmeer verlassen wollten, hauptsächlich die kleine italienische Insel Lampedusa im Mittelmeer zu erreichen suchten, schlug die Mitte-Rechts-Regierung unter Ministerpräsident Silvio Berlusconi öffentlich Alarm und beantragte den Einsatz der europäischen Grenzschutzagentur Frontex. Am 1. April 2011 äußerte Berlusconi die Warnung vor einem »menschlichen Tsunami«, und gab an, dass die Lösung dieses Immigrationsaufkommens nur die sofortige Rückkehr der Immigranten in ihre Heimatländer sein könne.³⁰ Bis zum 6. April 2011 hatten 390 Flüchtlingsboote Italien erreicht und knapp über 25.000 Menschen an Land gebracht. Der Großteil von ihnen war tunesischer Herkunft.³¹

Am 5. April 2011 eskalierte die Situation dann, als die italienische Regierung ein Dekret erließ, das allen vom 1. Januar bis 5. April angekommen tunesischen Immigranten

30 La Repubblica, *No delle Regioni alle tendopoli. Berlusconi: Soluzione è il rimpatrio* (1.4.2011), http://www.repubblica.it/cronaca/2011/04/01/news/non_c_accordo_tra_governo_e_regioni-14372543/, (Zugriff am 8.1.2014).

31 Monzini, Recent Arrivals of Migrants and Asylum Seekers by Sea to Italy, aaO. (FN 6), S. 2.

Aufenthaltsgenehmigungen aus »humanitären Gründen« zusicherte, welche ihnen Freiheit und Zügigkeit im Schengenraum ermöglichte.³² Kurz zuvor hatte Innenminister Maroni in Tunesien ein Repatriierungsabkommen zwischen beiden Ländern ausgehandelt. Darin verpflichtete sich Tunis, die Anstrengungen zur Verhinderung von weiteren Ausreisen nach Italien zu erhöhen und zurückkehrenden bzw. von Italien zurückgeschickten Migranten Einlass ins Land zu gewähren. Im Gegenzug garantierte Italien die Zahlung von 200 Millionen Euro. Das Abkommen trat am 6. April in Kraft.³³ Zur gleichen Zeit versuchte die italienische Regierung auf der EU-Ebene eine Aktivierung der Richtlinie 2001/55/EG.³⁴ Bei der Bewilligung durch die europäischen Partner wäre z.B. die von Italien im Alleingang durchgeführte Gewährung von vorübergehender Bewegungsfreiheit für alle Flüchtlinge aus Nordafrika EU-weit in Kraft getreten. Bei der Annahme des Antrages wären zudem die anderen Mitgliedstaaten dazu verpflichtet worden, Italien bei der Bewältigung des Flüchtlingsaufkommens zu unterstützen, beispielsweise durch Übernahme von Flüchtlingskontingenten. Der Antrag wurde auf einem Treffen des Rates für Justiz und Innenes am 11. und 12. April abgelehnt.³⁵

Nachdem die temporären Aufenthaltsgenehmigungen an die tunesischen Migranten vergeben worden waren, machten sich viele von ihnen auf den Weg nach Frankreich. Das italienische Vorgehen wurde währenddessen von anderen Mitgliedstaaten wie Deutschland, den Niederlanden, Österreich oder Belgien kritisiert.³⁶ Daraufhin setzte die französische Regierung unter Präsident Sarkozy wieder Grenzkontrollen am Übergang zu Italien ein, um die Einreise der Tunesier zu verhindern. Dabei wurde auch Repräsentanten von NGOs, die die Migranten begleiteten, die Einreise verwehrt.³⁷

Eigentlich regelt der Schengen Borders Code (SBC, deutsch: Schengener Grenzkodex) für alle Schengen-Staaten den Umgang mit Grenzübertritten. Die einzelnen Mitgliedstaaten sind in ihrem Handeln auf dieser Ebene eigentlich rechtlich gebunden und können nicht mehr autark agieren. Als die französische Regierung nun wieder Grenzkontrollen einsetzte, berief sie sich auf die Ausnahmeregelung im SBC, die in den Artikeln 23-31 festgelegt sind. Dort ist beispielsweise vorgesehen, dass bei einer Gefahr für die öffent-

- 32 Alessia Di Pascale / Bruno Nascimbene, »The ›Arab Spring‹ and the Extraordinary Influx of People who arrived in Italy from North Africa« in: *European Journal of Migration and Law* 13, Nr. 4 (2011), S. 341–360, S. 352.
- 33 *La Repubblica*, *Maroni firma l'accordo a Tunisi. »Sono previsti anche i rimpatri»* (5.4.2011), http://www.repubblica.it/cronaca/2011/04/05/news/maroni_a_tunisi-14512895/, (Zugriff am 8.1.2014).
- 34 Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 2001/L 212/12: *Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten 2001*.
- 35 Di Pascale / Nascimbene, The ›Arab Spring‹ and the Extraordinary Influx of People who arrived in Italy from North Africa, aaO. (FN 32), S. 346f.
- 36 Sergio Carrera / Elspeth Guild / Massimo Merlino / Joanna Parkin, *A Race against Solidarity. The Schengen Regime and the Franco-Italian Affair*, Brüssel 2011, S. 2.
- 37 Sergio Carrera, *An Assessment of the Commission's 2011 Schengen Governance Package. Preventing abuse by EU member states of freedom of movement?*, Brüssel 2012, S. 3.

liche Ordnung und die innere Sicherheit kurzfristig eingesetzte Kontrollen an den Binnengrenzen erlaubt sind.³⁸ Schaut man sich die Zahl der tunesischen Migranten an, die sich potentiell auf den Weg nach Frankreich hätten machen können, ist es zu bezweifeln, dass eine solche Gefahr jemals bestanden hat. Ferner verstieß Frankreich gegen Antidiskriminierungsbestimmungen im SBC, dadurch dass die Regierung es nur auf die tunesischen Migranten abgesehen hatte. Die Fokussierung auf eine bestimmte Gruppe von Menschen als diejenigen, deren Einreise es zu verhindern gilt, ist außerdem auch unter Menschenrechtsgesichtspunkten und den Bestimmungen der Grundrechtecharta der Europäischen Union als politischen Handeln in Frage zu stellen. Auch hier wird deutlich, dass die EU die Solidarität im Sinne der Schutzverpflichtung und des normativen Imperatives ihrer Werteordnung nicht eingehalten hat.

Das Dekret der italienischen Regierung, welches zur Ausstellung der temporären Aufenthaltsgenehmigungen führte, war der Versuch, eine europäische Solidarität durch die Hintertür zu erzwingen und darüber hinaus die tunesischen Migranten zu ermutigen, das Land zu verlassen. Dieses Vorgehen widerspricht dem Prinzip der loyalen Kooperation in der EU, welches in Artikel 4 (3) des Vertrages über die Europäische Union vorgeschrieben ist. Auf der anderen Seite ist das französische Vorgehen gegenüber dem fundamentalen EU-Recht der Bewegungsfreiheit exzessiv gewesen. Jene Praxis hat das Fehlen einer Solidarität ausgedrückt, nicht nur gegenüber dem Nachbarland Italien, sondern auch gegenüber den Umbruchstaaten und nicht zuletzt gegen die Migranten selbst. Die Legitimität der gesamten europäischen Migrationspolitik steht durch ein solches Vorgehen auf dem Spiel: »The Franco-Italian Affair therefore reveals a rather shameful 'race to the bottom' by two Schengen members [...] as regards the principles of solidarity, mutual respect, loyal cooperation and fundamental rights protection«.³⁹

Der Fall des italienisch-französischen Konfliktes zeigt einmal mehr, dass der Sicherheitsfokus der europäischen Immigrationspolitik ineffektiv und kontraproduktiv ist in Bezug auf die grundlegenden und allgemeinen Prinzipien der EU. Innerhalb der Kommission gab es Bedenken angesichts der von Italien vorgebrachten »humanitären Notwendigkeit« einerseits, aber auch gegenüber der von Frankreich behaupteten »Gefährdung von innerer Sicherheit und öffentlicher Ordnung« andererseits.⁴⁰ In Anbetracht der Frage, ob diese Maßnahmen mit dem Rechts- und Wertesystem der EU im Allgemeinen und des Schengener Abkommens im Speziellen vereinbar sind, waren und sind diese Bedenken berechtigt. Gerade auch im Hinblick auf die Funktion der Kommission im europäischen System als »Hüterin der Verträge«, muss es ihre Pflicht und ihr Ziel sein, alle Änderungen an den Prinzipien von Schengen – einer tragenden Säule der europäischen Integration – zu limitieren. Nichtsdestotrotz brachte die Kommission in der

38 Amtsblatt der Europäischen Union, 2006/L 105/1: Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) 2006.

39 Carrera / Guild / Merlino / Parkin, A Race against Solidarity, aaO. (FN 36), S. 19.

40 Carrera / den Hertog / Parkin, EU Migration Policy in the wake of the Arab Spring, aaO. (FN 15), S. 7.

Folge ein Maßnahmenpaket hervor, durch welches sie augenscheinlich auf die Forderungen der einzelnen Mitgliedstaaten einging.

b) Das »Schengen Governance Package«

Nach dieser kurzen Eskalation zwischen den beiden Mitgliedstaaten Italien und Frankreich trafen sich ihre beiden Staats- und Regierungschefs am 26. April zu einem Gipfel, an dessen Ende ein gemeinsamer Brief an Kommissionspräsident Barroso und den Europäischen Ratspräsidenten van Rompuy verfasst wurde. In diesem Brief forderten Berlusconi und Sarkozy die Kommission und den Europäischen Rat auf, das Schengen-System angesichts der Vorkommnisse zu reformieren, besonders hinsichtlich der Wiedereinführung von Grenzkontrollen.⁴¹ Diesem Anliegen wurde durch die Kommission prompt Folge geleistet, als Barroso in seiner Antwort die Präsentation neuer Maßnahmen ankündigte.⁴² Der Druck von einzelnen Mitgliedstaaten auf die EU-Ebene wurde noch weiter verstärkt, als Dänemark im Mai an seinen Binnengrenzen permanente Zollkontrollen einführte.⁴³

In dieser inner-europäischen Konstellation lieferte die Kommission – unter Federführung des Generaldirektorats »Inneres« – am 16. September 2011 das so genannte »Schengen Governance Package« (SGP).⁴⁴ Es beinhaltete zwei Hauptinitiativen: Zum einen die Einführung neuer Evaluations- und Überwachungsmechanismen für die Einhaltung des Schengen-Besitzstandes der Mitgliedstaaten; zum anderen überarbeitete Auflagen zur temporären Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen. Inhaltlich fällt auf, dass die Kommission sich in den beiden Punkten mehr Macht in Form der ultimativen Entscheidungs- und Durchführungsbefugnis geben wollte. So hätten die Mitgliedstaaten ihr Recht an die Kommission abgegeben, über die Wiedereinführung von Grenzkontrollen zu entscheiden. Ebenso wäre ein neuer Evaluationsmechanismus in Kraft getreten, welcher die von den Mitgliedstaaten durchgeführten Grenzkontrollen und Rückkehrprozeduren bewertet hätte – angeführt von der Kommission.

Die Mitgliedstaaten reagierten äußerst kühl auf dieses Paket. Sie verwiesen auf die fehlende Subsidiarität, auf die Verletzung der nationalen Souveränität und die Fragwürdigkeit der rechtlichen Basis für die intendierten Vorhaben.⁴⁵ An diesem Echo erkennt man bereits eines der Hauptprobleme in der inneren Auseinandersetzung Europas im Umgang mit Immigration in den Schengenraum: Der Konflikt zwischen Kommission

- 41 Andrea Bachstein / Cerstin Gammelin, »Neue Grenzkontrollen sollen Migranten stoppen« in: *Süddeutsche.de* (26.4.2011), <http://www.sueddeutsche.de/politik/fluchtwelle-aus-nordafrika-neue-grenzkontrollen-sollen-migranten-stoppen-1.1089447>, (Zugriff am 8.1.2014).
- 42 Carrera, An Assessment of the Commission's 2011 Schengen Governance Package, aaO. (FN 37), S. 4.
- 43 Zeit Online, *Dänemark führt Grenzkontrollen ein* (11.5.2011), <http://www.zeit.de/politik/ausland/2011-05/daenemark-grenzkontrollen-rechtspopulisten>, (Zugriff am 8.1.2014).
- 44 Europäische Kommission, *Schengen Governance – Strengthening the Area without Internal Border Control*. COM(2011) 561 final, Brüssel 2011.
- 45 EUobserver.com, *EU countries say 'No' to commission powers on border control* (13.9.2011), <http://euobserver.com/justice/113606>, (Zugriff am 8.1.2014).

und Mitgliedstaaten um Verantwortlichkeit und Macht. Man sollte davon ausgehen, dass die Kommission mit dem SGP lediglich der Forderung einiger Mitgliedstaaten nach einer Veränderung des SBC nachkam. Doch die Kommission in ihrem Selbstverständnis als Hüterin der EU-Verträge und damit auch des Schengen-Systems hat ihren eigenen, selbstbewussten Machtanspruch in Bezug auf die Einhaltung und Regelung des Schengen-Besitzstandes. Daher ist es auch nicht verwunderlich, dass es an dieser Stelle zum Konflikt mit den Mitgliedstaaten kommt. Denn die nationale Souveränität und damit die Kontrolle dessen, was auf dem eigenen Grund und Boden passiert, ist nach wie vor eines der machtpolitischen Kernelemente der Nationalstaaten. Integral für diesen Anspruch ist die Kontrolle über die Einwanderung, insbesondere von Drittstaatsangehörigen. In dem Moment, in dem die Kommission also versucht, sich mit neuen Regelungen im Falle des SGP mehr Macht zu geben, werden die Nationalstaaten genau dies zu verhindern suchen. Deren eigene Intention ist eigentlich die Verringerung der Macht der Kommission in Fragen der Immigration und die Umverteilung der Verantwortung in die eigene politische Einflussssphäre. So kann man durchaus mit Sergio Carrera urteilen, dass sich die Kommission genau aus diesem Grund falsch verhalten habe, als sie augenscheinlich der italienisch-französischen Forderung nach Veränderung des SBC durch die Vorstellung des SGP nachkam. Eigentlich hätte sie auf die angemessene Anwendung der bereits bestehenden Regelungen pochen müssen und ihre fehlende Umsetzung durch die Mitgliedsstaaten anprangern und vielleicht sogar bestrafen sollen. Das Problem sei nämlich nicht ein Mangel an Regeln oder deren Klarheit.⁴⁶ Stattdessen zeigte die Kommission in ihrer politischen Antwort auf das Aufbegehren der Mitgliedstaaten eher Schwäche. Sie hätte sowohl kraft des vorgegebenen Rechtsrahmens als auch durch ihre Funktion als Hüterin der EU-Verträge Staaten wie Frankreich oder Italien deutlich in die Schranken weisen können. Durch das Unterlassen ihrer eigentlichen Aufgabe kreierte sie für die betreffenden Mitgliedstaaten einen politischen Handlungsspielraum, innerhalb dessen diese ihre dem europäischen Freizügigkeitsgedanken zuwider laufenden Interessen zum Ausdruck bringen und teilweise in die Tat umsetzen konnten. Zu diesem Zweck bedienen sich die betreffenden Regierungen nicht nur in diesem Fall zweifelhafter Methoden: »The myth of an invasion and unprecedented crisis that is being propagated by European governments seems to be influenced by domestic policy concerns and the growing influence of right-wing political parties, especially in Italy and France, rather than on solid facts«.⁴⁷

In den weiteren Verhandlungen zum SGP waren die Mitgliedstaaten dann auch erfolgreich, was die Beschränkung der Befugnisse der Kommission angeht. Erst erhöhten einige Mitgliedstaaten den öffentlichen und politischen Druck, angefacht durch Entwicklungen an der südlichen Grenze Griechenlands. Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich, die Niederlande, Belgien und Schweden drohten im März 2012,

46 Carrera, An Assessment of the Commission's 2011 Schengen Governance Package, aaO. (FN 37), S. 18.

47 Perkowski, A Normative Assessment of the Aims and Practices of the European Border Management Agency Frontex, aaO. (FN 26), S. 28.

Kontrollen an ihren Binnengrenzen wieder einzuführen, falls die griechischen Regierung die Probleme der unerlaubten Überschreitungen an der Grenze zur Türkei nicht in den Griff bekäme.⁴⁸ Auf dem Höhepunkt des französischen Wahlkampfes verstieg sich Präsident Sarkozy gar zu der Drohung, Frankreichs Mitgliedschaft im Schengen-System auszusetzen.⁴⁹ Im Zuge dessen wurde entgegen der ursprünglichen Intention auch das Europäische Parlament aus dem Prozess ausgeschlossen, indem die Rechtsbasis des Vorhabens verändert wurde. Daraufhin beschloss das Parlament, die Kooperation mit dem Rat in dieser Frage vorübergehend einzustellen.⁵⁰

Der Rat für Justiz und Inneres setzte hernach durch, dass die zwei Hauptinitiativen des SGP der Machtssphäre der Mitgliedstaaten unterliegen.⁵¹ Der neue Evaluationsmechanismus soll von nun an hauptsächlich von Vertretern der Mitgliedstaaten angeführt und die Evaluationsberichte nicht mehr öffentlich zugänglich gemacht werden. Ferner wurde hinzugefügt, dass im Falle des Scheiterns eines Mitgliedstaates bei der Pflicht, einen Teil der EU-Außengrenze adäquat schützen zu können, die anderen Schengenmitglieder Grenzkontrollen einführen dürfen. Dazu bedarf es nach der Novellierung zukünftig nur einer Empfehlung des Rates für Inneres und Justiz an die Mitgliedstaaten.

In dieser politischen Auseinandersetzung erkennt man das Dilemma des Schengen-Systems: Es gibt einen Widerspruch zwischen der Europäisierung des Migrationssystems und der Verantwortlichkeit der Kommission einerseits und dem Anspruch der Nationalstaaten, autark über ihre Souveränitätsgebiete zu regieren andererseits. Es lässt sich daher kaum vermeiden, dass es zu kontinuierlichen Forderungen zu einem Mehr an nationaler Dominanz der Mitgliedstaaten in Fragen der Freizügigkeit kommt, die sie dazu befähigen würde, selbst stärker und flexibler auf die Bewegungsfreiheit der Menschen einzuwirken. Das wiederum ist mit der Idee der europäischen Integration und der Freizügigkeit als ihrem integralen Kern nur schwer vereinbar. Dieser Konflikt, der wie bereits dargelegt von Seiten der Mitgliedstaaten hauptsächlich durch Vertreter der Inneren Angelegenheiten ausgetragen wird, führt dann zum so genannten »Schengen insecurity governance dilemma«.⁵² Dies beschreibt die Annahme der EU-Offiziellen, dass mehr Sicherheit notwendig ist, um die Bewegungsfreiheit zu sichern. Doch mehr Sicherheit in Bezug auf das Grenzregime bedeutet mehr Unsicherheit bezüglich der europäischen Grundrechte und der Freiheitsrechte der Individuen. Der Fokus verschiebt sich von der

- 48 Nikolas Busse, »Griechische Grenzen. ›Offen wie ein Scheunentor‹« in: FAZ.net (8.3.2012), <http://www.faz.net/aktuell/politik/europaeische-union/griechische-grenzen-offen-wie-ein-scheunentor-11677371.html>, (Zugriff am 8.1.2014).
- 49 Zeit Online, *Sarkozy droht mit Verlassen des Schengen-Raums* (11.3.2012), <http://www.zeit.de/politik/ausland/2012-03/sarkozy-schengen-wahlkampf>, (Zugriff am 8.1.2014).
- 50 Sergio Carrera / Nicholas Hernanz / Joanna Parkin, *Local and Regional Authorities and the EU's External Borders. A Multi-Level Governance Assessment of Schengen Governance and »Smart Borders«*, Brüssel 2013, S. 8.
- 51 Rat der Europäischen Union, *Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 zwecks Festlegung einer gemeinsamen Regelung für die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen unter außergewöhnlichen Umständen* 30.5.2013.
- 52 Carrera, An Assessment of the Commission's 2011 Schengen Governance Package, aaO. (FN 37), S. 18.

Sicherung der Freizügigkeit gegen nationalistische oder populistische Interessen hin zur Anwendung von Ausnahmen dieser Freiheit. Dafür ist die Genese des SGP exemplarisch. Anstatt also diese Grundfreiheit und eine der Haupterrungenschaften der europäischen Integration zu stärken, werden mehr und mehr Löcher in das Schengen-System geschlagen und es damit immer weiter ausgehöhlt. Die Mitgliedstaaten wollen eine unionszentrierte Herangehensweise bei der Einwanderungspolitik nicht akzeptieren, was eine starke Tendenz zum Ziel der Zurückerhaltung von nationaler Souveränität und damit zur Renationalisierung der EU-Freizügigkeit bedeutet.⁵³ Dies alles geschieht aufgrund eines dominierenden Sicherheitsdiskurses, der die Verzerrung der Narrative in Bezug auf Migration in Richtung der Kriminalisierung und Gefahrenabwehr intensiviert. Diese Prozesse gehen letzten Endes zulasten sowohl der Bewegungsfreiheit der Bürger Europas als auch der Rechte von Drittstaatsangehörigen und der Solidarität mit ihnen: » [...] the Governance Package could encourage national governments to continue using similar unfounded discourses and securitarian policies framing migration as an internal insecurity threat legitimising the suspension of free mobility and their obligations under the SBC and EU free movement law«.⁵⁴

Das SGP wäre eine Möglichkeit gewesen, die Mitgliedstaaten an ihre rechtlichen und moralischen Verpflichtungen im Sinne der Rechts- und Wertegemeinschaft zu erinnern. Die Stärkung der Freizügigkeit und die Solidaritätspflicht mit den Schutzsuchenden, nicht der Sicherheitsaspekt hätten dafür im Zentrum der Diskussion stehen müssen. Stattdessen wurden die Forderungen der Mitgliedstaaten letzten Endes angenommen. Auch das Europäische Parlament gab schließlich nach, sodass am 30. Mai 2013 die Übereinkunft über das SGP verkündet werden konnte.⁵⁵

Es bleibt festzuhalten, dass die Hürden für die Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen auch nach der Novellierung nach wie vor nicht leicht zu umgehen sind. Es muss die Gefährdung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit eines Mitgliedstaates festgestellt werden, die das Funktionieren des Schengenraumes gefährden könnte. Damit sind also die Bewertungsgrundlagen nicht verändert worden.⁵⁶ Problematisch ist allerdings, dass diese Bedrohungsszenarien einen breiten interpretatorischen Ermessensspielraum bieten. Im Schengen-Besitzstand sind auch nach der geplanten Erneuerung »Gefährdung der öffentlichen Ordnung« oder der »inneren Sicherheit« nicht näher definiert. An der italienisch-französischen Auseinandersetzung hat man sehen können, zu welchen Problemen dieser Mangel führen kann. In Anbetracht dessen, dass auch die neuen Bestimmungen durch den Ausschluss des Europäischen Parlaments in Bezug auf die demokratische Rechenschaftspflicht und damit auf die Legiti-

53 Carrera / Hernanz / Parkin, Local and Regional Authorities and the EU's External Borders, aaO. (FN 50), S. 11.

54 Carrera, An Assessment of the Commission's 2011 Schengen Governance Package, aaO. (FN 37), S. 20f.

55 Rat der Europäischen Union, *Council and the European Parliament reach a provisional agreement on the Schengen Governance legislative package*. 10239/13, Brüssel 30.5.2013.

56 Yves Pascouau, *Schengen and Solidarity: The Fragile Balance between Mutual Trust and Mis-trust*, Paris 2012, S. 16.

mität enorme Defizite aufweisen, muss in Zukunft noch stärker auf die korrekte Einhaltung geachtet werden.

Diese innereuropäischen Kontroversen um das Migrationssystem schüren Zweifel an dem europäischen Grundwert der Solidarität und des Prinzips des gegenseitigen Vertrauens in dreierlei Hinsicht: Erstens unter den einzelnen Mitgliedstaaten, zweitens zwischen den europäischen Institutionen und drittens zwischen den Mitgliedstaaten und den Institutionen. Eigentlich obliegt es dabei der Rechtsetzung, den Ausgleich zwischen den verschiedenen Akteuren herzustellen und das Spannungsverhältnis zwischen dem Solidaritätsprinzip und dem Subsidiaritätsprinzip auszubalancieren.⁵⁷ Der Rechtekorpus der EU ist Ausdruck des Willens der Mitgliedstaaten und der Union. Man muss davon ausgehen, dass das europäische Rechtssystem normalerweise ordnend und konfliktentschärfend auf alle Akteure wirkt, weil es durch Konsens zustande gekommen ist. Somit sollte es also auch zum stärkeren Bewusstsein gemeinsamer Werte wie der Solidarität beitragen. Erodiert nun aber dieses gegenseitige Vertrauen im Sinne der Rechtsgemeinschaft durch die Abwendung von für die EU eigentlich unabdingbarer Prinzipien wie im Falle des SGP, kann dies zu einer gefährlichen Entwicklung führen, die an den Grundfesten des europäischen Einigungsprozesses rüttelt. Zweifellos steht die Novelle ohnehin in einem Spannungsverhältnis mit dem Solidaritätsprinzip, welches im EU-Vertrag umfangreich normiert ist. Schließlich wurde ein juristisches Mittel genutzt, um eine europäische Institution – das Parlament – aus der Novellierung herauszuhalten. Dies alles sind Tendenzen, die jene Annahmen bestärken, die die europäische Solidarität und damit auch das Projekt der europäischen Integration unter gewaltigem Druck stehen sehen. Bedenklich ist dabei vor allem auch, dass es die Kernstaaten der europäischen Integration wie Deutschland, Frankreich und die Niederlande sind, die das Schengen-System auszuhöhlen versuchen. Dadurch wird das gegenseitige Vertrauen innerhalb der gesamten Union immer schwächer und damit auch der Wille zur Solidarität. Am Beispiel der gemeinsamen Einwanderungs- und Asylpolitik wird dies besonders deutlich.

4. Fazit

Was Solidarität nach außen für die EU bedeutet, bekamen die arabischen Umbruchstaaten und ihre Bürger exemplarisch zu spüren, als es auf der »Ministerial Pledging Conference« am 12. Mai 2011 darum ging, von Seiten der Mitgliedstaaten konkrete Zusagen zur Aufnahme von Flüchtlingen zu machen, die in den Lagern Nordafrikas gelandet waren. Man einigte sich dort auf ein gemeinsames Kontingent von 700 Menschen.⁵⁸ Die Kommissarin für Innere Angelegenheiten, Cecilia Malmström, urteilte später, dass die

57 Christian Calliess, *Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union. Vorgaben für die Anwendung von Art. 5 /ex-Art. 3b) EGV nach dem Vertrag von Amsterdam*, Baden-Baden 1999, S. 188.

58 Europäische Kommission, *Statement by Cecilia Malmström, EU Commissioner in charge of Home Affairs, on the results of the Ministerial Pledging Conference 12 May*. MEMO/11/295, Brüssel 13.5.2011.

EU die Flüchtlinge im Stich gelassen habe.⁵⁹ Tatsächlich hatte die gesamte EU bis Anfang 2012 lediglich 600 Flüchtlinge aufgenommen. Nicht-EU-Mitglied Norwegen akzeptierte alleine 500 Menschen, die USA 700 und Australien 100.⁶⁰

Im gleichen Zeitraum vom Ausbruch der Revolten an starben nach UNHCR-Angaben ca. 1500 Menschen bei ihrer Überfahrt über das Mittelmeer.⁶¹ Die Zahlen von »Fortress Europe« sind gar noch höher, dort wurden im Jahr 2011 knapp 2000 Tote dokumentiert.⁶² Wie viele Menschen bei ihrer Flucht innerhalb der Umbruchstaaten selbst beispielsweise in der Sahara umgekommen sind, ist dabei noch gar nicht berücksichtigt. Setzt man diese Zahlen ins Verhältnis zum gesamten Aufkommen von Fluchtbewegungen während der Arabellion, bei dem alleine Libyen über eine Million Menschen verlassen mussten⁶³, mutet der Anspruch von Solidarität der EU gegenüber den Umbruchstaaten zynisch an und offenbart sich als leeres Versprechen.

Italien als Inbegriff dieser so verstandenen Solidarität Europas in Bezug auf die schutzbedürftige Bevölkerung, hatte es nach dem bereits im Februar mit Tunesien unterzeichneten Abkommen (s.o.) auch nach der ernüchternden »Pledging Conference« eilig, weiter das Ziel der Abschottung zu verfolgen. Am 17. Juni 2011 – also noch während der Bürgerkrieg in Libyen in vollem Gange war – unterzeichnete die italienische Regierung mit dem Libyschen Nationalen Übergangsrat eine Vereinbarung für den Kampf gegen die Migrationsbewegungen aus dem Land und über die Rückkehr irregulärer Migranten.⁶⁴ Tausende Flüchtlinge wurden daraufhin zurückgeschickt, was unter zivilgesellschaftlichen Akteuren immense Kritik auslöste. Gerade die Verletzung des Nicht-Zurückweisungsgebots der Genfer Flüchtlingskonvention stand dabei im Zentrum der Einwände.⁶⁵ Einige Vereinbarungen des Freundschaftsvertrags zwischen Italien und dem von Gaddafi geführten Libyen wurden übernommen. Daran kann man ablesen, dass die italienische Regierung nicht etwa eine solidarische Lösung mit einem in Not geratenen Partnerland und seinen Bewohnern zum Ziel hatte, sondern die Wiederherstellung des Status quo zu Zeiten des unterdrückenden und menschenrechtsverachtenden Regimes Gaddafis.

Diese Art der externalisierten Migrationspolitik der EU im Allgemeinen und einiger Mitgliedstaaten im Speziellen, die es u.a. der unzufriedenen, gut ausgebildeten Jugend in den Umbruchstaaten unmöglich gemacht hat, ihren gesellschaftlichen Wert in den Staaten

59 Cecilia Malmström, »Refugees: How Europe failed« in: *The Times of Malta* (19.1.2012), <http://www.timesofmalta.com/articles/view/20120119/opinion/Refugees-How-Europe-failed.402977#.Us6-grSWePU>, (Zugriff am 8.1.2014).

60 Madeline Garlick / Joanne van Selm, »From Commitment to Practice: the EU Response« in: *Forced Migration Review*, Nr. 39 (2012), S. 20–22, S. 21.

61 UNHCR, *More than 1,500 drown or go missing trying to cross the Mediterranean in 2011*, Genf 31.1.2012.

62 Martin, The Arab Spring and the Death Toll in the Mediterranean, aaO. (FN 29), S. 1.

63 Fandrich / Fargues, Migration after the Arab Spring, aaO. (FN 22), S. 4.

64 Kordula Doerfler, »Italien will Flüchtlinge abschieben« in: *FR-Online* (18.6.2011), <http://www.fr-online.de/politik/einwanderung-italien-will-fluechtlinge-abschieben,1472596,8570176.html>, (Zugriff am 8.1.2014).

65 Carrera / den Hertog / Parkin, EU Migration Policy in the wake of the Arab Spring, aaO. (FN 15), S. 5.

ten Europas unter Beweis zu stellen, wird von einigen Experten als Voraussetzung⁶⁶ bzw. entscheidender Faktor⁶⁷ für die Revolten in den Staaten Nordafrikas gesehen. Neben den bereits beschriebenen zahlreichen moralischen und rechtlichen Problemen dieser Ausgestaltung der Migrationspolitik der EU, ergibt dieses Vorgehen auch unter dem Gesichtspunkt der Wohlstandserhaltung bzw. -vermehrung Europas wenig Sinn. Der Bedarf an Zuwanderung in die EU-Staaten ist durch den demografischen Wandel enorm und wird in den kommenden Jahren sogar noch ansteigen.⁶⁸ Die Umbrüche in den Staaten Nordafrikas als Chance dazu zu sehen, engere Kooperation, echte Partnerschaft und die Einhaltung der europäischen Werte zu schaffen, wurde vertan. Gleichzeitig wurde die Gelegenheit verpasst, sich einen Standortvorteil im Kampf mit den anderen Industriestaaten um die besten Köpfe zu verschaffen. Zudem hat die EU mit ihrem Handeln auf die Möglichkeit verzichtet, einen politischen Willen zu einer geteilten Verantwortung und echter Solidarität mit der revoltierenden Bevölkerung zu zeigen. Stattdessen wird Einwanderung nach wie vor mehr als Last denn als Chance verstanden. Dabei zeigt sich auch die Doppelmoral der EU in ihrer Antwort auf die Arabellion: Demokratisierung ist willkommen, die Menschen, die diese fordern und durchsetzen möchten, hingegen nicht. Letzten Endes war der Zulauf von Migranten in die EU während der Arabellion viel zu gering, um die Solidarität der Mitgliedstaaten untereinander in vollem Umfang auf die Probe zu stellen. Dagegen hat sich am untersuchten Beispiel herausgestellt, dass der vorherrschende Sicherheitsdiskurs in Europa im konkreten Fall das Menschrecht und die Solidaritätspflicht überwältigen kann. Die Dominanz dieses Sicherheitsdiskurses und die dadurch produzierten Mythen der Migration sorgen dafür, dass die europäischen Werte angesichts echter humanitärer Verantwortung erodieren: »[...] the response in terms of addressing the possible, and actual, influx of people seeking protection in the EU seemed to reveal a certain disjunction between alarmist concerns and the reality«.⁶⁹ Dieser ausschließende und sowohl von Medien als auch Politikern getragene Diskurs, der vor allem die Verhinderung irregulärer Migration zum Ziel hat, kann eine generelle Intoleranz und Xenophobie gegenüber Immigranten perpetuieren, insbesondere jenen aus Drittstaaten. Darüber hinaus verschlechtert er auch den Status der bereits in der EU lebenden Einwanderer.⁷⁰

Am Beispiel der Migrationsbewegungen während des »Arabischen Frühlings« hat man beobachten können, welche Auswirkungen dies auf die Solidarität der EU hat – sei es in ihrer inneren Dimension oder sei es in der äußeren Dimension. Es mutet zynisch an, dass ausgerechnet in der Verordnung zur Gründung von Frontex der Grenzschutzagentur

66 Bernd Kasparek, »Revolution. Macht. Migration« in: *Hinterland Magazin*, Nr. 16 (2011), S. 16–25, S. 16.

67 Hein de Haas / Nando Sigona, »Migration and Revolution« in: *Forced Migration Review*, Nr. 39 (2012), S. 4–5, S. 5.

68 Angenendt, Migration aus den Umbruchstaaten in die EU, aaO. (FN 21), S. 58.

69 Garlick / van Selm, From Commitment to Practice: the EU Response, aaO. (FN 60), S. 20f.

70 Perkowski, A Normative Assessment of the Aims and Practices of the European Border Management Agency Frontex, aaO. (FN 26), S. 30.

aufgetragen wird, die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern.⁷¹ Letzten Endes ist dies aber nur Ausdruck einer in vielerlei Hinsicht problematischen Migrations- und Asylpolitik der EU, die auch in der vorliegenden Analyse deutlich geworden ist. In dieser Logik ist Frontex ein operationaler Solidaritätsmechanismus. So zeigt sich auch, dass die derzeitige Haltung einiger Mitgliedstaaten zurückgeht vor die Zeit des Lissabon-Vertrages, in der das Europaparlament nicht als Partner in der Gesetzgebung akzeptiert und die Kommission in ihren Befugnissen beschnitten wird.⁷² Den Trend zu einer stärkeren Dominanz von innenpolitischer Diplomatie konnte auch durch den neuen EU-Vertrag nicht wie intendiert angehalten werden, sondern er hat eher zugenommen.⁷³ So gibt es nach wie vor keine echte solidarische Regelung in Bezug auf die Übernahme von Verantwortung bei plötzlich auftretenden hohen Flüchtlingsaufkommen mit denjenigen Mitgliedstaaten, die in solchen Fällen die Hauptlast tragen – also jene an der Außengrenze Europas. Durch die Weigerung der Kernstaaten, eine solche Regelung anzustreben, wird das gegenseitige Vertrauen weiter geschwächt. Darüber hinaus gefährdet das SGP, aber auch neue Pläne wie die Smart Borders Initiative, die Grundrechte und die administrativen Garantien für Drittstaatsangehörige und Asylsuchende im Schengenraum.

Die Werte der EU stehen durch diese politischen Prozesse auf dem Spiel. Trotz einer zuletzt erhöhten Zunahme von Menschenrechtsrhetorik von Seiten der Grenzschutzagentur Frontex, gibt es keine handfesten Nachweise darüber, dass solchen Worten auch in der Praxis Folge geleistet wird.⁷⁴ Ferner kann man festhalten, dass es weder in Bezug auf eine äußere noch auf eine innere Dimension Solidarität in Europa gibt, wenn es um die Einwanderung von Drittstaatsangehörigen geht. Nicht einmal millionenfache Flucht in der direkten Nachbarschaft konnte daran etwas ändern, im Gegenteil: Die Abschottungstendenzen der »Festung Europa« mit der Erosion von moralischem Anspruch und der Missachtung internationalen Rechts nehmen sogar noch zu.

Zusammenfassung

Am 30. Mai 2013 verkündeten der Rat der Europäischen Union und das Europäische Parlament eine Einigung in den Verhandlungen um die Reformvorhaben des »*Schengen Governance Package*«. Dieser Vereinbarung war eine zähe politische Auseinandersetzung zwischen den Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission vorausgegangen. In Zukunft werden nach der Novellierung des Schengener Grenzkodex die Evaluierung der Anwendung des Vertragswerkes durch die Mitgliedstaaten sowie die Bedingungen zur Wiedereinführung von Kontrollen an den

71 Amtsblatt der Europäischen Union, 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 2004.

72 Carrera / Hernanz / Parkin, Local and Regional Authorities and the EU's External Borders, aaO. (FN 50), S. 11.

73 Carrera / den Hertog / Parkin, EU Migration Policy after the Arab Spring, aaO. (FN 20), S. 5.

74 Perkowski, A Normative Assessment of the Aims and Practices of the European Border Management Agency Frontex, aaO. (FN 26), S. 32.

EU-Binnengrenzen erneuert. Hintergrund dieses Reformvorhabens war die Einwanderung einiger Zehntausend Menschen ab Februar 2011, die aus den Umbruchstaaten Nordafrikas im Zuge des »Arabischen Frühlings« nach Europa flohen. Die politischen Antworten nach innen und außen, die Europa auf diese Einwanderung fand, lassen die Dimensionen der häufig zitierten »Solidarität« Europas erkennen. Die diplomatischen Strukturen und Prozesse in der europäischen Einwanderungs- und Asylpolitik werfen dabei ein Schlaglicht auf einen der wichtigsten Grundwerte der EU.

Summary

On May 30, 2013, the Council of the European Union and the European Parliament announced an agreement on the negotiations over the »Schengen Governance Package« reform plans. The deal was preceded by tough political debates between the member states, the European Parliament and the European Commission. In the future, the evaluation mechanisms regarding the application of the Schengen Borders Code, as well as the requirements for reinstating internal border checks within the framework will be renewed through the reform. The background of this reform package was the influx of several ten thousand people starting in February 2011, who fled the countries in upheaval in Northern Africa during the »Arab Spring« and sought refuge in Europe. The internal and external political response to this influx reveals the dimensions of Europe's much-quoted »solidarity«. The diplomatic structures and processes within Europe's immigration and asylum policy highlight one of the core values of the European Union.

Daniele Saracino, Dimensions of European solidarity: The EU response to the migratory movements over the Mediterranean during the »Arab Spring«