

ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΣΙΔΗΡΟΔΡΟΜΩΝ ΕΛΛΑΔΟΣ

ΗΛΕΚΤΡΟΚΙΝΗΣΗ — ΤΗΛΕΔΙΟΙΚΗΣΗ  
ΣΙΔΗΡΟΔΡΟΜΙΚΗΣ ΓΡΑΜΜΗΣ  
ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ — ΕΙΔΕΜΕΝΗΣ

YOU CAN'T EVICT

647

Ο.Σ.Ε.

ΑΝΑΔΟΧΟ  
ΠΡΟΥΠΟΛ  
ΕΠΙΒΛΕΨΗ

A MOVEMENT

ΤΡΟΜΑΤΩΝ Α.Ε. - ΙΔΙΣ Α.Ε.

ΕΚΚΙΝΗΣΗΣ ΗΛΕΚΤΡΙΚΩΝ ΕΓΚΑΤ/ΣΕΩΝ

ΕΠΙΔΟΤΗΣΗ:

Ε.Ο.Κ.

5.500.000

Ε.Σ.Υ.

Sonja Buckel, Laura Graf, Judith Kopp,  
Neva Löw, Maximilian Pichl (Hg.)

# KÄMPFE UM MIGRATIONSPOLITIK SEIT 2015

Zur Transformation des  
europäischen Migrationsregimes

[transcript]

Kultur und soziale Praxis

Sonja Buckel, Laura Graf, Judith Kopp, Neva Löw, Maximilian Pichl (Hg.)  
Kämpfe um Migrationspolitik seit 2015

**Kultur und soziale Praxis**

Die freie Verfügbarkeit der E-Book-Ausgabe dieser Publikation wurde ermöglicht durch den Fachinformationsdienst Politikwissenschaft POLLUX



und einem Netzwerk wissenschaftlicher Bibliotheken zur Förderung von Open Access in den Sozial- und Geisteswissenschaften (transcript, Politikwissenschaft 2021)

Die Publikation beachtet die Qualitätsstandards für die Open-Access-Publikation von Büchern (Nationaler Open-Access-Kontaktpunkt et al. 2018), Phase 1 [https://oa2o2o-de.org/blog/2018/07/31/empfehlungen\\_qualitätsstandards\\_oabücher/](https://oa2o2o-de.org/blog/2018/07/31/empfehlungen_qualitätsstandards_oabücher/)

**Hauptsponsor:** Staats- und Universitätsbibliothek Bremen (POLLUX – Informationsdienst Politikwissenschaft)

**Vollspensoren:** Universitätsbibliothek Bayreuth | Universitätsbibliothek der Humboldt-Universität zu Berlin | Freie Universität Berlin - Universitätsbibliothek | Staatsbibliothek zu Berlin | Universitätsbibliothek Bielefeld | Universitätsbibliothek der Ruhr-Universität Bochum (RUB) | Universitäts- und Landesbibliothek Bonn | Vorarlberger Landesbibliothek | Universitätsbibliothek der Technischen Universität Chemnitz | Universitäts- und Landesbibliothek Darmstadt | Sächsische Landesbibliothek Staats- und Universitätsbibliothek Dresden (SLUB) | Universitätsbibliothek Duisburg-Essen | Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf | Universitätsbibliothek Erlangen-Nürnberg | Universitätsbibliothek Frankfurt/M. | Niedersächsische Staats- und Universitätsbibliothek Göttingen | Universitätsbibliothek Greifswald | Universitätsbibliothek der FernUniversität in Hagen | Staats- und Universitätsbibliothek Carl von Ossietzky, Hamburg | TIB – Leibniz-Informationszentrum Technik und Naturwissenschaften und Universi-

tätsbibliothek | Gottfried Wilhelm Leibniz Bibliothek - Niedersächsische Landesbibliothek | Universitätsbibliothek Heidelberg | Universitätsbibliothek Kassel | Universitätsbibliothek Kiel (CAU) | Universitätsbibliothek Koblenz · Landau | Universitäts- und Stadtbibliothek Köln | Universitätsbibliothek Leipzig | Zentral- und Hochschulbibliothek Luzern | Universitätsbibliothek Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg | Universitätsbibliothek Marburg | Max Planck Digital Library (MPDL) | Universitäts- und Landesbibliothek Münster | Universitätsbibliothek der Carl von Ossietzky-Universität, Oldenburg | Universitätsbibliothek Osnabrück | Universitätsbibliothek Passau | Universitätsbibliothek St. Gallen | Universitätsbibliothek Vechta | Universitätsbibliothek Wien | Universitätsbibliothek Wuppertal | Zentralbibliothek Zürich

**Sponsoring Light:** Bundesministerium der Verteidigung | Landesbibliothek Oldenburg

**Mikrospensoring:** Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) - Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit | Leibniz-Institut für Europäische Geschichte, Mainz

Sonja Buckel, Laura Graf, Judith Kopp, Neva Löw, Maximilian Pichl (Hg.)

# **Kämpfe um Migrationspolitik seit 2015**

Zur Transformation des europäischen Migrationsregimes

**[transcript]**

Drucklegung mit freundlicher Förderung durch die Hans-Böckler-Stiftung.

**Hans Böckler  
Stiftung** ■■■

### **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.



Dieses Werk ist lizenziert unter der Creative Commons Attribution 4.0 Lizenz (BY). Diese Lizenz erlaubt unter Voraussetzung der Namensnennung des Urhebers die Bearbeitung, Vervielfältigung und Verbreitung des Materials in jedem Format oder Medium für beliebige Zwecke, auch kommerziell. (Lizenztext:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>)

Die Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z.B. Schaubilder, Abbildungen, Fotos und Textauszüge erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.

### **Erschienen 2021 im transcript Verlag, Bielefeld**

© **Sonja Buckel, Laura Graf, Judith Kopp, Neva Löw, Maximilian Pichl (Hg.)**

Umschlaggestaltung: Kordula Röckenhaus, Bielefeld

Umschlagabbildung: Luise Marbach

Druck: Majuskel Medienproduktion GmbH, Wetzlar

Print-ISBN 978-3-8376-5753-1

PDF-ISBN 978-3-8394-5753-5

EPUB-ISBN 978-3-7328-5753-1

<https://doi.org/10.14361/9783839457535>

Buchreihen-ISSN: 2703-0024

Buchreihen-eISSN: 2703-0032

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier mit chlorfrei gebleichtem Zellstoff.

Besuchen Sie uns im Internet: <https://www.transcript-verlag.de>

Unsere aktuelle Vorschau finden Sie unter [www.transcript-verlag.de/vorschau-download](http://www.transcript-verlag.de/vorschau-download)

Inhalt

---

**Der lange Sommer der Migration als ein Ergebnis gesellschaftlicher Kämpfe**  
*Sonja Buckel/Laura Graf/Judith Kopp/Neva Löw/Maximilian Pichl* ..... 7

**»The root causes of migration were suddenly everywhere«**  
Entwicklungspolitik und Migrationskontrolle im Kontext der  
Krise des Grenzregimes 2015  
*Judith Kopp*..... 29

**»Berührungslose Kontrolle«**  
Kämpfe um die symbolische Macht des Rechts  
auf der Hohen See  
*Sonja Buckel* ..... 65

**Pushbacks dokumentieren**  
Ungehorsame Beobachtungen von Grenzgewalt  
auf der Balkanroute  
*Laura Graf* ..... 93

**Rechtskämpfe gegen die Asylrechtsverschärfungen**  
Die juristischen Auseinandersetzungen um die deutschen  
Asyl- und Migrationspakete zwischen 2015 und 2020  
*Maximilian Pichl*..... 125

## **Arbeitskämpfe im Migrationsregime nach 2015**

Ein Streik bei Amazon

*Neva Löw* ..... 157

**Autor:innen der Forschungsgruppe ›Beyond Summer15‹** ..... 189

# Der lange Sommer der Migration als ein Ergebnis gesellschaftlicher Kämpfe

---

*Sonja Buckel/Laura Graf/Judith Kopp/Neva Löw/Maximilian Pichl*

## 1. Beyond Summer '15

Die hunderttausendfachen kollektiven Grenzübertritte in den Sommermonaten des Jahres 2015 und die umfangreiche solidarische Unterstützung der Ankommenden durch Transport, Unterbringung, Sachspenden und Sprachmittlung sowie das Willkommenheißen haben die Imagination der Grenze der europäischen Gesellschaften ins Wanken gebracht. Der »lange Sommer der Migration« (Kasperek/Speer 2015) scheint beinahe zu einer Art »Geschichtszeichen« (Kant 1795/1982: 357) geworden zu sein. In der Kantischen Geschichtsphilosophie bezeichnet ein Geschichtszeichen ein herausragendes Ereignis, an dem sich der moralische Fortschritt einer Gesellschaft ablesen lässt. Von einem solchen Fortschritt kann zwar keineswegs die Rede sein, denn er setzt die vernünftige Einrichtung der »Gesamtgesellschaft als Menschheit« voraus, also als »des schlechterdings nichts Ausschließenden« (Adorno 1964: 618f.). Allerdings blitzte während der Ereignisse des Sommers 2015 für einen Augenblick die Möglichkeit einer solidarischen Vergesellschaftung auf. Deswegen ist er für die einen zum Symbol progressiver gesellschaftlicher Veränderung geworden, während er den anderen schlicht als das Gegenteil gilt: als »Kontrollverlust« oder gar »Rechtsbruch« (vgl. Detjen/Steinbeis 2019).

Bereits im Dezember 2016, als das Kräfteverhältnis sich nach einem Jahr massiver gesellschaftlicher Auseinandersetzungen verschoben hatte, prägte die deutsche Bundeskanzlerin nach ihrem anfänglichen »Wir



schaffen das!« einen neuen emblematischen Ausspruch: nämlich, dass sich »eine Situation wie die des Spätsommers 2015« nicht wiederholen »kann, soll und darf« (zit. n. Die Zeit v. 6.12.2016). Der »lange Sommer der Migration« steht diskursiv nun dem Sommer 2015, der sich nicht wiederholen soll, entgegen. Seither ist er als (Droh-)Szenario gesellschaftlich und politisch abrufbar, sobald die andauernd umkämpften Situationen an den Grenzen mediale Aufmerksamkeit erhalten – und seither ringen verschiedene gesellschaftliche Kräftekonstellationen (vgl. Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa« 2014) um die hegemoniale Deutung dieses Ereignisses, das die Normalität so sehr erschüttert hatte.

Die tief verankerte Hegemonie der Außengrenze (ebd.) hatte innerhalb der EU vergessen lassen, dass die Grenze kontingent und als das Ergebnis einer jüngeren historischen Entwicklung äußerst fragil ist. Sie ist fragil, weil sie umkämpft ist und täglich aufs Neue wiederhergestellt werden muss. Tief verankerte Hegemonie bedeutet, dass genau dieser Sachverhalt in der Unsichtbarkeit des Selbstverständlichen verschwindet (Bourdieu 1990/2014: 94) – bis genau zu jenem Zeitpunkt, da die Krise diese Normalität in Frage stellt. In der Folge des Sommers 2015 mussten die Gesellschaften der Europäischen Union erkennen, dass ihre gemeinsamen Außengrenzen weder durch die »Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache« (Frontex) noch in nennenswertem Ausmaß durch die nationalen Grenzpolizeien aufrecht erhalten wurden, sondern maßgeblich durch die Exekutiven der postkolonialen Staaten Afrikas auf der anderen Seite der Grenze: Letztere hatten bereits zwanzig Jahre zuvor damit begonnen, auf Druck und mit massiver finanzieller Unterstützung der EU-Mitgliedsstaaten ein System bestehend aus Lagern, Patrouillenfahrten, Pushbacks, der militärischen Aufrüstung der Grenzanlagen, der Einführung von Delikten wie der »verbotenen Ausreise« in ihre Strafgesetze sowie Rückführungsübereinkommen zu errichten, das die EU-Außengrenze externalisiert hatte (Buckel 2013: 168ff.).

Die untergründige Vorgeschichte des Sommers der Migration handelt von selbstorganisierten Geflüchtetengruppen, die gegen ihre untragbaren Lebensbedingungen, das Lagersystem sowie die

Residenzpflichten protestierten. Sie handelt von NGOs und Asylrechtsanwält:innen, denen es durch eine sehr genaue Dokumentation der Menschenrechtsverletzungen innerhalb der Europäischen Union gelungen war, dem innereuropäischen Abschiebesystem tiefe Risse zuzufügen. Sie handelt von Kirchengemeinden, antirassistischen Netzwerken und dem Widerstand von Geflüchteten, die Woche für Woche Abschiebungen verhinderten und dem Recht zu bleiben öffentliche Legitimität verschafften. Und sie handelt auch von der No-Border-Bewegung, die mit ihren Camps an den Grenzen Europas transnationale Netzwerke und eine antirassistische Infrastruktur erschuf, die für viele Schutzsuchende notwendig war, um lebend in die EU zu gelangen.

Als es dann ab dem Jahr 2010 zu sozialen Spannungen und revolutionären Umbrüchen im »Arabischen Frühling« sowie zu deren autoritärer Niederschlagung kam, und zeitgleich die internationale Staatengemeinschaft in den Flüchtlingslagern nahe der Kriegs- und Krisenregionen die Lebensmittelrationen deutlich kürzte, so dass viele weiter flohen, schlicht um zu überleben (Süddeutsche Zeitung v. 14.10.2014), geriet das europäische Grenzregime allmählich ins Wanken. Wesentliche Transitstaaten konnten oder wollten ihre Grenzwächtertätigkeit nicht mehr ausüben, z.B. da Bündnispartner der europäischen Exekutiven, wie etwa Muammar al-Gaddafi in Libyen, in diesen revolutionären Umbrüchen ums Leben kamen. Als die Geflüchteten über die Türkei in die EU flohen, war zudem die Syriza-Partei in Griechenland an die Regierung gelangt, die für einen kurzen Zeitraum eine Politik des »Durchlassens« verfolgte, indem die brutalen und völkerrechtswidrigen Pushback-Operationen der Vorgängerregierung in der Ägäis eingestellt wurden. Auf diese Weise gelangten die Geflüchteten auf die griechischen Inseln. In dieser Zeit hatten sich auf der Insel Lesbos zahlreiche pro-migrantische Unterstützungsstrukturen herausgebildet (Kasperek/Maniatis 2017).

Von den griechischen Inseln gelangten sie dann über verschiedene Staaten Osteuropas bis nach Österreich, in die BRD, Frankreich, Großbritannien und Schweden. Staaten entlang dieser Route wie Griechenland, Mazedonien und Serbien ließen den Transit der Flücht-

tenden wie in einem »unausgesprochenen Pakt« zu (Kasperek/Speer 2015). Eine entscheidende Rolle spielte der »March of Hope« von etwa 2000 Flüchtenden, der »begleitet von etlichen Unterstützer:innen und Journalist:innen am Mittag des 4.9.2015 [...] vom Bahnhof Keleti aus in Richtung Österreich startete« (Speer 2017: 17). Die ungarischen, österreichischen und deutschen Regierungen trafen in der folgenden Nacht die Entscheidung, darauf nicht mit Repression zu reagieren, sondern die Flüchtenden weitgehend ungehindert in Zügen, Bussen und Bahnen weiterreisen zu lassen. Viele zehntausend Menschen machten sich daraufhin auf den Weg. Es entstand ein humanitärer Korridor, der die irreguläre Migration vorübergehend formalisierte (ebd.). Über diese staatlich bereitgestellte Infrastruktur, die für weniger als sechs Monate anhalten würde, gelangte fast eine Million Flüchtende in die EU (Beznec/Kurnik 2020: 35). Als also im Sommer 2015 weitere zehntausende Geflüchtete auf den griechischen Inseln ankamen und von dort weiterzogen, konnten sie die durch diese Bewegungen erkämpften Zugänge zum Recht und zum Territorium der EU nutzen.

Diese Ereignisse führten dazu, dass die europäischen Außengrenzen, die schon zuvor durchlässig gewesen waren, vorübergehend nahezu vollständig erodierten. Dies hatte eine einschneidende Erkenntnis zur Folge, die alle Elemente jener Lebens- und Produktionsweise auf Kosten anderer wieder auf die Tagesordnung setzte, die bis dato verdrängt wurden. Seit diesem Zeitpunkt herrscht hektische Betriebsamkeit: Die EU und ihre Mitgliedstaaten versuchen die alten Formen der Migrationskontrollpolitik wiederaufzubauen und zu erweitern: Die Externalisierung der Grenzkontrollen, geschlossene Lager, Einschränkungen der Bewegungsfreiheit von Geflüchteten, rigorose Abschiebungen, illegale Pushbacks. Doch dieses Grenzregime bleibt umkämpft und widersprüchlich, und es lässt sich nur angesichts zahlreicher, europaweiter Kämpfe für Bewegungsfreiheit und Bleiberecht wieder errichten – vielleicht ist es sogar noch fragiler als zuvor. Denn seine wesentlichen Pfeiler – die zwei Ringe der Externalisierung (Buckel/Kopp 2021) in den europäischen und den globalen Süden – mussten noch weiter ausgedehnt werden. Inzwischen sterben mehr Menschen bei dem Versuch, die Sahara zu passieren als auf dem Mittelmeer (die tageszei-

tung v. 3.11.2019). Die Externalisierungsstrategie ist die einzige Antwort, die Europa auf die wahrhaft globale Herausforderung der sozial-ökologischen Krise anzubieten hat. Unfähig, ein selbst auch nur kapitalismusimmanentes politisches Transformationsprojekt zu formulieren, scheint die einzige Lösung darin zu bestehen, die Exklusivität dieser Lebensweise (Brand/Wissen 2017) durch eine immer ausgedehntere Externalisierung um jeden Preis aufrecht zu erhalten.

Inmitten dieser widerspruchsvollen Konstellation begann die Arbeit unserer Forschungsgruppe »Transformation der Europäischen Migrationspolitik in der Krise: BeyondSummer15«, die, gefördert von der Hans-Böckler-Stiftung, zwischen 2017 und 2021 gemeinsam an der Universität Kassel geforscht hat. Wir knüpfen an die theoretischen und methodischen Erkenntnisse an, die die Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa« (2014) in ihrer Analyse der europäischen Migrationspolitik vor dem Sommer 2015 entwickelt hat. Unsere Arbeit ist zudem eingebettet in eine vielfältige kritische Wissensproduktion über das europäische Grenzregime. So erscheint etwa zeitgleich zu unserem Buch der vierte Band der »Grenzregime«-Reihe des *Netzwerks kritische Migrations- und Grenzregimeforschung* (kritnet): »Von Moria bis Hanau: Brutalisierung und Widerstand« (Hänsel et al. 2021, i.E.).

Die Beiträge in diesem Buch zeigen einen Ausschnitt aus unseren Analysen der gegenwärtigen Krise der EU-Migrationspolitik. Sie behandeln die Re-Etablierung von Grenzen im Inneren wie außerhalb der Europäischen Union, in den zwei Ringen der Externalisierung also, und wie diese Grenzziehungen sich gegenseitig bedingen. Mit einem relationalen Staatsverständnis, das dessen Apparate als materielle Verdichtungen gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse begreift, analysieren wir die Versuche, die Grenze wieder zu errichten sowie den Widerstand dagegen; die Externalisierungspolitik in ihrer Umkämpftheit, die Pushbacks auf der Balkanroute sowie die ungehorsamen Dokumentationen, die jene für die Öffentlichkeit sichtbar machen; die Verschärfungen des Asylrechts sowie die Rechtskämpfe dagegen; die Ausbeutung migrantischer Arbeitskraft sowie die gewerkschaftlichen Arbeitskämpfe dagegen in der BRD. Ein gemeinsamer Bezugspunkt unserer Forschungen

ist dabei der Begriff der *Kämpfe* als gesellschaftstheoretische Schlüsselkategorie. Entwicklungen in der politischen und juristischen Arena sind demzufolge nicht das Ergebnis technokratischer Entscheidungen, sondern von gesellschaftlichen Kämpfen und Kräfteverhältnissen, aus denen heraus prekäre hegemoniepolitische Konstellationen entstehen. In diesem Kontext ereignet sich der Deutungskampf um den »Sommer 2015«.

Im Folgenden wollen wir zunächst einige Schlaglichter auf diese Entwicklungen und Kämpfe werfen, um anschließend, darin eingebettet, die konkreten Beiträge für diesen Band vorzustellen.

## 2. Kämpfe und Auseinandersetzungen um Grenzziehungen

### 2.1 Externalisierung: Die Politik der Auslagerung

Die Reorganisierung der europäischen Migrationspolitik erfolgte auf unterschiedlichen Ebenen: Neben den verstärkten Kontrollen an den Außengrenzen, dem Ausbau der Grenz- und Küstenwache Frontex sowie Asylgesetzverschärfungen auf nationaler und europäischer Ebene bildete die Forcierung der Kooperation mit Herkunfts- und Transitstaaten die einschneidendste Maßnahme (Buckel/Kopp 2021). Bilaterale Kooperationen blieben zentral, doch trieben nationale und europäische Staatsapparate die Externalisierung der EU-Migrationspolitik entschieden voran. Dafür wurden bedeutende Finanzmittel bereitgestellt. Nicht zuletzt die deutsche Bundesregierung setzte auf europäische Antworten – außerhalb Europas. Bundeskanzlerin Angela Merkel unternahm enorme Bemühungen, die türkische Regierung für eine Zusammenarbeit zu gewinnen. Mit dem EU-Türkei-Deal wurde im März 2016 ein Exempel für eine Kooperation der europäischen Staatsapparate mit Transit- und Herkunftsländern mit neuer Intensität statuiert. Im Kern sah der Deal die Abschiebung aller auf den griechischen Inseln ankommenden Schutzsuchenden in die als »sicherer Drittstaat« qualifizierte Türkei sowie die Blockade der Ägäis-Route vor. Als Gegenleistung wurden der Regierung von Recep Tayyip Erdoğan zunächst drei Milli-

arden Euro in Aussicht gestellt. Das Abkommen führte zu der massenhaften Festsetzung von Geflüchteten auf den griechischen Inseln unter katastrophalen Bedingungen, die bis heute anhalten (Pichl 2021).

Die Ereignisse auf der zentralen Mittelmeerroute seit 2014 führten dazu, dass die EU die kaum zu überblickenden Kooperationen mit Regierungen des afrikanischen Kontinentes weiter vertiefte oder neu initiierte, um Fluchtmigrationsbewegungen einzuschränken. Nach dem dramatischen Bootsunglück vom 18. auf den 19. April 2015, bei dem über 800 Menschen ertranken, wurde bereits kurz darauf in Brüssel die Migrationskontrolle verstärkt auf die euro-afrikanische Agenda gesetzt. Im Mai 2015 kam es zur Verabschiedung eines neuen übergreifenden Rahmenwerks – der »Europäischen Migrationsagenda«. Propagiert wurde darin unter anderem eine noch engere Verzahnung von Migrationskontrolle und Entwicklungshilfe (Davitti/La Chimia 2017).

Ende Juni 2015 startete die europäische Militäroperation EUNAVFOR Med/Sophia im zentralen Mittelmeer. Allerdings nicht mit dem erklärten Ziel der Seenotrettung, sondern der sogenannten »Schlepperbekämpfung«. Da eine Ausweitung des Einsatzes bis in libysche Gewässer und auf libysches Festland nicht durchsetzbar war, setzte die EU schließlich auf die sogenannte »libysche Küstenwache« – vorrangig bestehend aus lokalen, gewaltsamen Milizen. Boote sollten nahe der libyschen Küste aufgegriffen und nach Libyen zurücktransportiert werden. Dort wurden die Geflüchteten in Internierungslager verbracht, wo sie sexualisierter Gewalt, Folter, Entführungen und Sklaverei ausgesetzt waren (Amnesty International 2017).

Doch nicht erst in Libyen sollten Maßnahmen zur Fluchtverhinderung greifen. Den Auftakt für neue Verhandlungen mit weiteren afrikanischen Staats- und Regierungschefs stellte die Valletta-Konferenz am 11./12. November 2015 dar. Den Gipfel auf Malta sowie den dort verabschiedeten Aktionsplan kritisierten afrikanische Teilnehmer:innen und zivilgesellschaftliche Organisationen als Versuch Europas, die eigenen Interessen rigoros durchzusetzen (Korvensyrjä 2017). Nicht etwa verbesserte legale Migrationswege standen ganz oben auf der Agenda, sondern vielmehr die Rückführung und Finanzmittel zur sogenannten Fluchtursachenbekämpfung. Im Fluchtursachendiskurs scheint sich

die Realität der imperialen Lebensweise (Brand/Wissen 2017) explizit Geltung zu verschaffen. Doch die Ursachen, die im globalen Nord-Süd-Verhältnis begründet liegen, werden gerade nicht benannt, sondern diese ausschließlich in den Herkunftsstaaten verortet. Gleichzeitig wird ein weiterer Anlass für die räumliche Ausdehnung der Migrationskontrollen geschaffen (Buckel/Kopp 2021). Außerdem zeigten die EU und ihre Mitgliedstaaten bei ihren Externalisierungsstrategien eine immer stärkere Bereitschaft, mit autoritären Staaten zusammenzuarbeiten, die selbst bedeutende Fluchtbewegungen zu verantworten haben (Jakob/Schlundwein 2017).

Die neuesten Initiativen der EU-Kommission, die sie mit dem »EU-Migrationspakt« (EU-Kommission 2020) im September 2020 vorlegte, zeigen, dass beiden Ringen der Externalisierung ein prominenter Platz eingeräumt wird. Schnellverfahren an den Außengrenzen sollen den Zugang zu einem Asylverfahren weiter massiv einschränken und Abschiebungen forciert werden. Fast sechs Jahre nach dem Sommer der Migration spielt die Externalisierungspolitik nach wie vor die Hauptrolle in der Aufrechterhaltung der europäischen Grenze. Denn: Aufgrund ihrer Logik der Stabilisierung der imperialen Lebensweise ist die Grenzsicherung eine gewaltvolle Praxis, die zu ihrer Legitimation den »Schleier des Nicht-Wissen-Wollens« (Lessenich 2016) erfordert – über die Auslagerung jener gewaltvollen Praxen bis weit in die Herkunfts- und Transitstaaten von Geflüchteten.

## 2.2 Rechtskämpfe auf dem zentralen Mittelmeer

Nachdem die Praxis völkerrechtswidriger Pushbacks durch die italienische Küstenwache im wegweisenden »Hirsi-Urteil« des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) im Februar 2012 verurteilt worden war, eskalieren seit 2015 die Rechtskämpfe im zentralen Mittelmeer von Neuem. So hatte der EGMR 2012 entschieden, dass die *de jure* und *de facto* Kontrolle eines europäischen Mitgliedstaates über die Geretteten die Verantwortung dieser Staaten auslöst. Dies führte, in Ermangelung einer Alternative, faktisch dazu, dass sie nach Italien verbracht werden und dort Zugang zu einem Asylverfahren haben

mussten. Nachdem dies zunächst umgesetzt und durch die Seenotrettungsoperation »Mare Nostrum« in einem bisher nicht dagewesenen Umfang auch sichergestellt wurde, kehrte Italien, das keinerlei Unterstützung durch die restlichen EU-Staaten erfuhr, zu einer neuen Version seiner alten Praxis zurück: Unterstützt von der EU übertrug Italien die Rettungsmaßnahmen an die sogenannte libysche Küstenwache, die nicht an die Europäische Menschenrechtskonvention gebunden ist. Wieder wurde das Non-Refoulement-Gebot grob verletzt (Global Legal Action Network 2018). Auf diese Weise unterlief Italien das Hirsi-Urteil. Die daraufhin ins Leben gerufenen zivilen Seenotrettungsorganisationen leisten seitdem einen unverzichtbaren Einsatz zur Rettung von Menschenleben im zentralen Mittelmeer, gerieten aber immer stärker unter Druck der europäischen Exekutiven, nachdem sie zehntausende Menschenleben retteten. Statt zu skandalisieren, dass staatliche Seenotrettung mutwillig zurückgefahren und weitere Todesfälle sehenden Auges in Kauf genommen wurden, verfolgten verschiedene europäische Ministerien, vor allem das österreichische Außen- und das italienische Innenministerium, im Frühjahr 2017 eine Diffamierungskampagne zur Kriminalisierung zivilgesellschaftlicher Seenotrettungsinitiativen (Cuttitta 2020), die bis heute anhält. Die Todesrate stieg rapide an: Insgesamt kamen laut UNHCR 2018 an den Seegrenzen noch immer mindestens 2.270 Menschen zu Tode, obwohl die Überfahrten erheblich zurückgingen (UNHCR 2021).

## **2.3 Kämpfe um die Sichtbarkeit von Menschenrechtsverletzungen auf der Balkanroute**

Die zeitweilig erfolgreichen Rechtskämpfe über Zurückweisungen auf dem Mittelmeer und an den EU-Außengrenzen ebneten Geflüchteten Zugang zum europäischen Territorium. Auch aus diesem Grund entstand entlang der sogenannten Balkanroute ab Mitte 2015 ein staatlich kontrollierter humanitärer Fluchtweg. Er führte durch Mazedonien, Serbien – anfangs auch durch Ungarn –, Kroatien, Slowenien und Österreich. Im März 2016 wurde der Korridor geschlossen. Die Schließung erfolgte einerseits durch das Ende der Finanzierung und



Bereitstellung der humanitären Infrastruktur, die den Balkankorridor ausgezeichnet hatte. Zum anderen wurden die Grenzen für Flüchtende zunächst graduell gesperrt. Dies begann im November 2015, als Slowenien die Grenzen für Menschen schloss, die nicht aus Syrien, Afghanistan oder dem Irak kamen. Im Februar 2016 entschied Österreich, ebenso Afghan:innen auszuschließen. Es folgte ein Domino-Effekt in Richtung der südlicheren Grenzen. Mazedonien baute einen Zaun an der Grenze zu Griechenland. Der Korridor wurde zu einer Maschinerie der Segregation der Bewegung und der »mobilen Gefangenschaft« (Beznec/Kurnik 2020: 36). Von Slowenien bis Mazedonien wurden Zäune errichtet: an den Grenzen Slowenien-Kroatien, Ungarn-Kroatien, Ungarn-Serbien, Mazedonien-Griechenland, Bulgarien-Türkei.

Gewaltsame Zurückweisungen und illegale Abschiebungen an den Grenzen des ehemaligen Korridors sind heutzutage eine fast schon selbstverständliche Praxis der staatlichen und EU-Migrationskontrolle. Diese Pushback-Operationen werden häufig im Verborgenen durchgeführt und die Betroffenen können sich auf ihre Rechte nur selten berufen. Es lässt sich eine Form der »intra-europäischen« Externalisierung (ebd.) in die Länder des Balkans feststellen, welche als Peripherien und eine verräumlichte Grenze – ähnlich wie die griechischen Ägäis-Inseln als »Pufferzone« (Hänsel 2019) – konstruiert werden. Doch zahlreiche aktivistische Gruppen, solidarische Initiativen, Organisationen und die Geflüchteten selbst dokumentieren die Rechtsbrüche an den europäischen Grenzen und kämpfen weiterhin für die Sichtbarkeit von Grenzgewalt, um diese anklagbar zu machen und zu überwinden. Sie stehen dabei Betroffenen in Einzelfällen zur Seite und kämpfen gegen Rassismus und Ignoranz in den europäischen Gesellschaften. Durch »ungehorsame Beobachtungen« legen sie die staatlichen Strukturen offen, die hinter der – meist im Verborgenen stattfindenden – Gewalt gegen Migrant:innen stehen.

## 2.4 Auseinandersetzungen um innere Grenzziehungen – Kämpfe um den Zugang zum Recht für Geflüchtete

Die staatlichen Reaktionen auf den Sommer der Migration führten zu einer Intensivierung der Rechtskämpfe gegen die europäische Migrationskontrollpolitik. Denn die europäischen Mitgliedstaaten verschärften ihre Asyl- und Aufenthaltsgesetze und setzten rigoros auf Abschiebungen. Auch die Europäische Kommission verfolgte seit 2015 eine Strategie, die auf eine noch intensivere Auslagerung des Flüchtlingsschutzes und der Grenzabschottung abzielte (Pichl 2016). Die Innenminister:innen der Mitgliedstaaten und die EU-Kommission konnten dabei an bereits vorhandene restriktive Bestimmungen in den europäischen Asylgesetzen anknüpfen.

Die Strategie der europäischen Innenministerien war es stets, das Recht auf Asyl formal beizubehalten, um gegenüber der Öffentlichkeit auf einer Verteidigung der europäischen Werte beharren zu können, aber dieses Recht mit Restriktionen zu versehen, damit Schutzsuchende keinen unbeschränkten Zugang mehr zu rechtsstaatlichen Verfahren haben. Der deutsche Asylkompromiss der 1990er Jahre folgte genau dieser Logik, indem das individuelle Grundrecht auf Asyl auf dem Papier erhalten blieb, aber sogenannte »sichere Drittstaatsklauseln« seine Inanspruchnahme verhinderten. Entlang der Fluchtrouten etablierten die europäischen Mitgliedstaaten ab 2015 vergleichbare Instrumente der Migrationsabwehr: An der serbisch-ungarischen Grenze errichtete die Regierung von Viktor Orbán das System der Transitzentren (Speer 2016), in denen unter inhumanen Bedingungen beschleunigte Asylverfahren durchgeführt, Serbien pauschal als sicherer Drittstaat behandelt und Asylsuchende zurück in Richtung Belgrad abgeschoben wurden. Auch auf den griechischen Inseln entstanden im Zuge des EU-Türkei-Abkommens sog. »Hotspots«, aus denen heraus Asylsuchende schnellstmöglich in die Türkei verbracht werden sollen – auch wenn die Rückführungen in der Praxis, unter anderem wegen zahlreicher Klagen von NGOs und aus der Anwaltschaft nicht funktionierten (siehe Hänsel 2019, Hasselmann 2020, Pichl 2021), zeugen die Elendslager auf Lesbos,

Leros, Chios, Kos und Samos von den menschenrechtswidrigen Folgen dieser Externalisierungsstrategie.

Doch nicht nur in der europäischen Peripherie wurde der Zugang zum Asylverfahren massiv beschnitten. Auch in Deutschland, das international wegen seiner scheinbar humanitären Flüchtlingspolitik 2015 gelobt wird, gab es zahllose Asylrechtsverschärfungen und eine Renaissance des Lagersystems, durch das Flüchtlinge fernab der großen Ballungszentren von der Zivilgesellschaft separiert werden sollen. Der fehlende Kontakt zu Vereinen und Rechtsbeiständen unterminiert ein faires Asylverfahren.

National-konservative Jurist:innen imaginierten seit 2015 den bereits erwähnten »Rechtsbruch« sowie einen »Kontrollverlust« wegen der Aufnahme zehntausender Schutzsuchender im deutschen Asylsystem (Detjen/Steinbeis 2019) – ein Vorgang, der im Übrigen völlig im Einklang mit dem Europarecht stand. In der breiten Öffentlichkeit fanden hingegen die drastischen Beschneidungen des Asylrechts keine derartige Aufmerksamkeit. Dabei zeigte sich zugleich, dass aus den Rechtskämpfen der letzten dreißig Jahre eine transnational vernetzte und professionell agierende Anwalts- und Menschenrechtsszene hervorgegangen war, die an den neuralgischen Punkten der Migrationskontrollpolitik neue Rechtsverfahren initiierte. Nichtregierungsorganisationen wie das »European Center for Constitutional and Human Rights«, »Refugee Support Aegean«, das ungarische »Helsinki-Committee«, das britische »AIRE-Center«, Refugee Law Clinics, kleinere Anwaltsnetzwerke oder auch jüngere Organisationen wie »Equal Rights Beyond Borders« brachten erfahrene und jüngere Anwält:innen zusammen, die in tausenden von Rechtsverfahren die Rechtspositionen von Asylsuchenden vor den Gerichten verteidigten. In vielen Fällen hatten sie damit sogar Erfolg: Der Europäische Gerichtshof verurteilte zudem Ungarn, auf Initiative des »Hungarian Helsinki Komitees«, wegen der Inhaftierung von Asylsuchenden in der Transitzone und den dokumentierten Pushbacks (EuGH C-924/19 PPU und C-925/19 PPU). Diese Rechtskämpfe zeugen von der weiterhin schlagkräftigen Mobilisierungskraft des Rechts, auch wenn der generelle Trend zur Intensivierung der Grenzabschottung und Externalisierung nicht aufgehalten werden konnte.

## 2.5 Gewerkschaftliche Kämpfe im Kontext von 2015

Dass die Willkommensbewegung nicht aus heiterem Himmel entstanden ist, wurde in der Aufarbeitung der vorangegangenen migrationspolitischen Kämpfe schon mehrfach deutlich. Das Anfang 2021 erschienene Buch »Nach der ›Willkommenskultur‹« (Dinkelaker et al. 2021), geht diesen Dynamiken von 2015 auf den Grund. Auch innerhalb der Gewerkschaftsbewegung in Deutschland schlugen sich diese Kämpfe nieder. So intervenierten erfolgreich verschiedene Gruppen und auch Einzelpersonen im Sinne von Menschen mit Fluchterfahrungen. Die »Gesellschaft für Legalisierung«, das Netzwerk »Respect Berlin« und der »Arbeitskreis Undokumentierte Arbeit« trieben solidarische Positionen und solidarisches Handeln der Gewerkschaften voran. Der Etablierung gewerkschaftlicher Beratungsstellen für illegalisierte Menschen sind wiederum migrantische und antirassistische Kämpfe vorangegangen (Wilcke 2018). Auch die Geflüchtetenproteste der 2010er Jahre hinterließen ihre Spuren in der Gewerkschaftsbewegung. Als eine Gruppe Aktivist:innen der »*Refugee Struggle for Freedom* (RSFF)« 2013 das DGB-Gewerkschaftshaus in München besetzte, führte das zu einer innergewerkschaftlichen Auseinandersetzung zum Umgang mit den Aktivist:innen. Insbesondere Ver.di verhinderte eine polizeiliche Räumung und organisierte anschließend eine gemeinsame Veranstaltungsreihe. Als im folgenden Jahr eine weitere Gruppe des RSFF das DGB-Haus Berlin-Brandenburg besetzte, endete dies mit einer gewaltsamen polizeilichen Räumung der Aktivist:innen. Die Räumung löste innerhalb der Gewerkschaften sowohl heftige Debatten als auch viele Solidaritätserklärungen aus. Der Spruch der RSFF-Aktivist:innen: »Wir gehören zum untersten Teil der Arbeiter:innenklasse. Deswegen sind wir hier beim DGB«, hallte nach und blieb nicht ohne Konsequenzen (Fischer 2020: 98ff.). Die innergewerkschaftlichen Aushandlungsprozesse kulminierten schlussendlich in der begeisterten Teilnahme von Mitgliedern, Funktionär:innen und Aktivist:innen der deutschen Gewerkschaften an den Willkommensbewegungen 2015 (Löw 2021: 252ff.).

Darüber hinaus sahen sich auch die Gewerkschaften selbst als integraler Teil der Willkommenskultur. Beim Ver.di-Kongress 2015 sprachen zwei Geflüchtete, die in einem nahegelegenen Erstaufnahmezentrum untergebracht waren, zu den Delegierten und erzählten ihre Fluchtgeschichte (ebd.). Einige Gewerkschaften, wie die IG Metall, die IG BCE und Ver.di stellten Fonds zur Finanzierung von Solidaritätsaktivitäten zur Verfügung und forderten ihre Mitglieder zur Mithilfe auf (Bergfeld 2017: 80f.). Eine wesentliche Aufgabe sahen die Gewerkschaften darin, die Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Fluchterfahrung zu erleichtern und zu begleiten. Dies führte zur euphorischen Betitelung einer »betrieblichen Willkommenskultur« in Deutschland, bei denen Betriebsräte eine wesentliche Rolle spielten (Schmidt 2020: 10). Den Geflüchteten wurde auf betrieblicher Ebene mit einer »Offenheit« begegnet, die einige Wissenschaftler:innen zu der Schlussfolgerung veranlasste, dass die gesellschaftliche und arbeitsmarktpolitische Integration der Geflüchteten nach dem Sommer der Migration erfolgreicher sein wird als die der »Gastarbeiter:innen« (ebd.: 11ff.). Tatsächlich gibt es etliche Beispiele einer betrieblichen Willkommenskultur, bei denen Gewerkschaften eine zentrale Rolle gespielt haben (Löw 2021: 253ff.). 2016 mobilisierten Gewerkschaften zusammen mit Refugee-Aktivist:innen und anderen zivilgesellschaftlichen Akteur:innen gegen das restriktive Bayerische Integrationsgesetz. Dabei war auf einem Flugblatt zu lesen: »Das geplante bayerische Integrationsgesetz ist ein Angriff auf uns alle« (Fischer 2020: 179).

Inwiefern die deutsche Gewerkschaftsbewegung die Angriffe auf Asylrechte auch als Angriffe auf sich selbst wahrgenommen hat und wahrnimmt, ist umkämpft. Sie ist auch ein Ausdruck interner Kräfteverhältnisse. Eine wesentliche Auseinandersetzung dreht sich um die Frage, wer als »respectable working class« (Virdee 2014) gilt und wer nicht. Gewerkschaften bewegen sich immer in einem Spannungsverhältnis zwischen Kräften, die die Gruppe der gewerkschaftlich repräsentierten Arbeiter:innen ausweiten möchten – die »respectable working class« – und denjenigen, die versuchen das zu verhindern (ebd.). Gewerkschaftlich geführte Kämpfe von Menschen mit Fluchterfahrung sichtbar zu machen ist dabei wesentlich, um solidarische

Kräfte auch innerhalb der Gewerkschaftsbewegung zu stärken (Khan 2016).

### 3. Zu den Beiträgen dieses Buches

Die Beiträge wollen jeweils einen dieser Aspekte aufschlüsseln und ergeben gemeinsam gelesen ein Mosaik der Kämpfe in und um die europäische Migrationspolitik nach dem »Sommer 2015«:

*Judith Kopp* analysiert die Kämpfe um Hegemonie, die sich im Diskurs um die Bekämpfung von Fluchtursachen nachzeichnen lassen. Sie stellt die Frage, ob es unter dem Schlagwort »Fluchtursachenbekämpfung« zur Herausbildung eines neuen politischen Projektes kommt, das für unterschiedlichste Akteur:innen anschlussfähig ist. Die Analyse zeigt, wie sich ein hegemoniales Verständnis von Fluchtursachen und deren Bewältigung im Kontext des Sommers der Migration herausbildet, in dem sich die diskursiven Strategien konservativer Akteur:innen weitgehend durchsetzen. Nicht zuletzt entwicklungspolitische Akteur:innen sehen sich dadurch mit widersprüchlichen Anforderungen und Konflikten konfrontiert. Denn die Kämpfe um das Konzept der Fluchtursachenbekämpfung und die Möglichkeiten und Grenzen gegenhegemonialer Interventionen treten im Feld der Entwicklungspolitik in besonderer Weise hervor. Um das hegemoniale Verständnis herauszufordern, so schlussfolgert der Beitrag, ist eine Allianz derjenigen gesellschaftlichen Kräfte notwendig, die gegen die Verknüpfung von Fluchtursachenbekämpfung mit Migrationsverhinderung angehen und Fluchtursachen im globalen Nord-Süd-Verhältnis verorten.

Daran anschließend analysiert *Sonja Buckel* einen aktuellen, noch nicht entschiedenen Rechtsstreit vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. In diesen Rechtskampf sind Geflüchtete auf ihrem Weg in die EU involviert, darüber hinaus aber auch die NGO »Sea-Watch«, die Wissenschaftler:innen und Aktivist:innen von »Forensic Oceanography«, die italienische Regierung, die libyschen Milizen, die von EUNAVFOR Med/Sophia zu einer »libyschen Küstenwache« ausge-

bildet werden sollen, wie auch diverse *legal think tanks* und nicht zuletzt einzelne juristische Intellektuelle. In diesem exemplarischen und für den Fortbestand der Pushback-Praxis auf dem zentralen Mittelmeer entscheidenden Rechtsfall wird in der Rechtsform der Antagonismus zwischen der Akzeptanz des Todes (Foucault 1999/1976: 297) auf dem Mittelmeer und dem Begehren nach einem besseren Leben sowie dem Bestehen auf dem Recht auf Teilhabe an dem Wohlstand Europas ausgetragen. Der Kampf um die symbolische Macht des Rechts, die gute Ordnung zu verkünden (Bourdieu 1986/2019: 37), steht im Zentrum des Artikels und die damit verbundene Frage, was ein rechtlicher Erfolg bedeuten könnte.

*Laura Graf* beschäftigt sich mit »ungehorsamen Beobachtungen« von Grenzgewalt auf der Balkanroute seit 2015. Sie zeichnet rechtspolitische Erfolge nach, die durch Dokumentationen illegaler Pushbacks erzielt werden konnten: Von Griechenland über Kroatien bis Slowenien führen Geflüchtete und solidarische Gruppen bzw. Organisationen Rechtskämpfe und fordern Rechenschaft ein. Sie kämpfen für die Sichtbarkeit der systematischen Gewalt gegen Menschen an den EU-Außengrenzen und zeigen auf, in welchem Ausmaß illegale Pushbacks als »institutionelle Praxis« der EU (Push-Back Map Collective 2020) gelten können. Die Akteur:innen der »ungehorsamen Beobachtungen« stehen zudem vor der Herausforderung eines »balkanistischen Diskurses« (Todorova 1993), der historisch die Balkanstaaten als »Grenze zwischen Zivilisation und Barbarei« mit »fragwürdiger Europäität« konstruiert (Boatcă 2010). Im Beitrag wird diskutiert, wie dieser Diskurs mit der »intra-europäisch« (Beznec/Kurnik 2020) externalisierten gewaltsamen Migrationskontrolle korrespondiert, wie er eine spezifische Form der gesellschaftlichen Ignoranz gegenüber der Gewalt gegen Flucht-Migrant:innen produziert – und was die »ungehorsamen Beobachtungen« dem entgegensetzen können.

*Maximilian Pichl* wendet sich den Rechtskämpfen um die Asylrechtsverschärfungen zu. In Deutschland gab es seit 2015 eine ganze Reihe von Verschärfungen des Asyl- und Aufenthaltsrechts. Rechtskämpfe von Geflüchteten und ihren Anwalt:innen richteten sich gegen den Aufbau von neuen Lagern, rigorosere Abschiebungen, weitere

»sichere Herkunftsstaaten« und eine Beschränkung des Familiennachzugs. Der Beitrag zeigt, wie die politische Mobilisierung gegen die Asylrechtsverschärfungen, auch durch die Beschleunigung der Gesetzgebung, scheiterte. Auch aus diesem Grund verlagerten sich die Kämpfe in die Rechtsarena. Dort gelang es der Anwaltschaft in zahlreichen Einzelfällen, Erfolge gegen das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, das Bundesinnenministerium und das Auswärtige Amt zu erringen – aber Maximilian Pichl benennt auch die Gründe, warum die Rechtskämpfe nicht in der Lage waren, die Asylrechtsverschärfungen insgesamt anzugreifen.

Neva Löw geht in ihrem Beitrag auf die Verschränkung des Arbeits- mit dem Migrationsregime nach 2015 ein und analysiert, wie das Amazon-Unternehmen von den daraus resultierenden inneren Grenzbeziehungen profitiert hat. Die Ver.di Aktivitäten in den Amazon-Lagerhallen sind anschauliche Beispiele für das Aufeinandertreffen einer heterogenen Arbeiter:innenschaft, darunter viele mit Fluchterfahrung, und einer deutschen Gewerkschaft. Die Autorin zeigt anhand eines Streiks im Versandzentrum Werne, wie erfolgreiche gewerkschaftliche Strategien zur Integration einer zutiefst heterogenen Arbeiter:innenschaft bei einem Arbeitskampf führen können. Der Beitrag endet mit einem Ausblick auf eine mögliche transnationale Vernetzung der Amazon-Arbeiter:innen in ihren Kämpfen für bessere Arbeitsbedingungen.

Im Zentrum unseres Sammelbands stehen also sowohl die Versuche, das Grenzregime wieder zu errichten als auch die Kämpfe gegen diese Migrationskontrollpolitik. Über eine Million Menschen haben die Grenzen überwunden und bis heute kämpfen sie und jene, die sich solidarisch zeigen, dafür, dass sie zu europäischen Bürger:innen mit allen Rechten werden und damit Europa verändern (Balibar 2015). Der Ausgang des Deutungskampfes um den »Sommer 2015« wird zeigen, ob es gelingt, eine solidarische Lebensweise (Brand/Wissen 2017: 165 ff.) durchzusetzen, mit der die Vielen bereits in ihren Willkommenspraktiken begonnen hatten.



## Danksagung

Dass wir gemeinsam forschen konnten hatte Voraussetzungen, materielle wie ideelle. An allererster Stelle wollen wir uns bei der *Hans-Böckler-Stiftung* für die großzügige und unkomplizierte Förderung bedanken. Besonders *Gudrun Löhner* und *Jens Becker* haben uns bei jedem Anliegen unterstützt. *Mario Neumann*, der lange Zeit Teil unserer Forschungsgruppe war, bevor er zu *medico international* wechselte, verdanken wir viele spannende Diskussionen und Erkenntnisse. Er hat die Ausrichtung unserer Forschung maßgeblich mitgeprägt. Ebenfalls eine Zeit lang gehörten *Helena Lovreković* und *Moritz Elliessen* als studentische Mitarbeiter:innen zum Team von *beyond-summer15*. *Tanja Schöttner* hat uns den Rücken freigehalten und von vielen organisatorischen und bürokratischen Arbeiten entlastet. Ihnen allen möchten wir unseren großen Dank aussprechen. Die Universität Kassel bot ein angenehmes und mit ihren vielfältigen kritischen Forscher:innen inspirierendes Arbeitsumfeld. Und schließlich wollen wir uns auch bei den *Interviewpartner:innen* bedanken, die ihr Wissen mit uns geteilt haben – und die zum Teil sogar, im Rahmen einer Public Political Science-Veranstaltung, zu uns gereist sind. In der kommenden Zeit werden auch die anderen Arbeiten publiziert werden, die im Rahmen dieser Forschungsgruppe entstanden sind. Und wir werden diese Zeit kollektiver Wissensproduktion, die in ihrem letzten Jahr auch noch durch die Pandemie geprägt war, sicherlich noch das ein oder andere Mal vermissen.

## Literatur

- Adorno, Theodor W. (1964): Fortschritt, in: *Gesammelte Schriften*, Bd. 10.2, Frankfurt am Main, 617–638.
- Amnesty International (2017): *Libya's dark web of collusion. Abuses against Europe-bound refugees and migrants*, London.
- Balibar, Étienne (2015): *Europa und die Geflüchteten: die Erweiterung*. In: transversal blog 09/2016, <https://transversal.at/blog/erweiterung>, letzter Zugriff: 11.3.2021.

- Bez nec, Barbara/Kurnik, Andrej (2020): Old Routes, New Perspectives. A Postcolonial Reading of the Balkan Route. In: *Movements – Journal for Critical Migration and Border Regime Studies* 5 (1), 33-54. <http://www.movements-journal.org>, letzter Zugriff: 07.02.2021.
- Boatcă, Manuela (2010): Multiple Europas und die interne Politik der Differenz. In: Boatcă, Manuela/Spohn, Wilfried (Hg.): *Globale, multiple und postkoloniale Modernen (Reihe Zentrum und Peripherie, Band 7)*, München/Mering, 341-364.
- Bourdieu, Pierre (1990/2014): *Über den Staat. Vorlesungen am Collège de France 1989-1992*. Hrsg. v. Patrick Champagne, Remi Lenoir, Franck Poupeau und Marie-Christine Rivière, Berlin.
- Bourdieu, Pierre (1986/2019): Die Kraft des Rechts. Elemente einer Soziologie des juristischen Feldes, in: Kretschmann, Andrea (Hg.), *Das Rechtsdenken Pierre Bourdieus*. Weilerswist, 35-75.
- Brand, Ulrich/ Wissen, Markus (2017): *Imperiale Lebensweise. Zur Ausbeutung von Mensch und Natur im globalen Kapitalismus*, München.
- Buckel, Sonja (2013): »Welcome to Europe« – juristische Kämpfe um das Staatsprojekt Europa. Die Grenzen des europäischen Migrationsrechts. Kämpfe um das Staatsprojekt Europa, Bielefeld.
- Buckel, Sonja/Kopp, Judith (2021): Struggles and Repair Work in the Wake of 2015, in: Grappi, Giorgio (Hg.), *Contested Justice. Europe and Migration in a Global Perspective*, London, 40-59.
- Cuttitta, Paolo (2020): Search and Rescue at sea, non-governmental organisations and the principles of the EU's external action. In: Carrera, Sergio/Curtin, Deirdre/Geddes, Andrew (Hg.): *20 Year anniversary of the Tampere Programme. Europeanisation Dynamics of the EU Area of Freedom, Security and Justice*, European University Institute, Florence, 123-143.
- Davitti, Daria/La Chimia, Annamaria (2017): A Lesser Evil? The European Agenda on Migration and the use of aid funding for migration control. UCD Working Papers in Law, Criminology & Socio-Legal Studies. Research Paper No. 07/2017.

- Detjen, Stephan/Steinbeis, Max (2019): »Die Zauberlehrlinge«, Der Streit um die Flüchtlingspolitik und der Mythos vom Rechtsbruch, Stuttgart.
- Dinkelaker, Samia/Huke, Nikolai/Tietje, Olaf (2021): Nach der »Willkommenskultur«, Geflüchtete zwischen umkämpfter Teilhabe und zivilgesellschaftlicher Solidarität, Bielefeld.
- EU-Kommission (2020): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen »Ein neues Migrations- und Asylpaket«, COM (2020) 609 final.
- Fischer, Oskar-Ilja (2020): Geflüchtetenprotest und Gewerkschaften: Verhandlungen von Repräsentation im deutschen Arbeits- und Migrationsregime, Bielefeld.
- Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa« (2014): Kämpfe um Migrationspolitik. Theorie, Methode und Analysen kritischer Europafor- schung, Bielefeld.
- Foucault, Michel (1999/1976): In Verteidigung der Gesellschaft. Vorle- sungen am Collège de France (1975-76), Frankfurt am Main.
- Global Legal Action Network (2018): »Legal action against Italy over its coordination of Libyan Coast guard pull-packs resulting in migrant deaths and abuse.«, 8.5.2018. <https://www.glanlaw.org>, letzter Zu- griff: 12.3.2021.
- Hänsel, Valeria (2019): Gefangene des Deals. Die Erosion des europäi- schen Asylsystems auf der griechischen Hotspot-Insel Lesbos, Mün- chen.
- Hänsel, Valeria/Heyer, Karl/Schmidt-Sembdner/Schwartz, Nina V. (2021): Von Moria bis Hanau – Brutalisierung und Widerstand. Grenzregime IV, Berlin/Hamburg.
- Hasselmann, Donata (2020): »Europas Asylpolitik vor Gericht.« In: Me- diendienst Integration vom 17.06.2020, [https://mediendienst-integ- ration.de](https://mediendienst-integration.de).
- Jakob, Christian/Schindwein, Simone (2017): Diktatoren als Türsteher Europas. Wie die EU ihre Grenzen nach Afrika verlagert, Berlin.

- Kant, Immanuel (1795/1982): Streit der Fakultäten, 2. Abschnitt, 5. In: Ders.: Werkausgabe. Bd. XI, Hrsg. v. W. Weischedel. Frankfurt a.M., 191-259.
- Kasperek, Bernd/Speer, Marc (2015): Of Hope. Ungarn und der lange Sommer der Migration, <http://bordermonitoring.eu>, letzter Zugriff: 11.3.2021.
- Kasperek, Bernd/Maniatis, Giorgos (2017): Griechenland, Syriza und die Migration. Ein Interview mit Giorgos Maniatis. In: Hess, Sabine/Kasperek, Bernd/Kron, Stefanie/Rodatz, Mathias/ Schwertl, Maria/Sontowski, Simon (Hg.), Der lange Sommer der Migration. Grenzregime III. Berlin/Hamburg, 71-83.
- Khan, Romin (2016): Von der Willkommenskultur zur Einwanderungsgesellschaft: Das Beispiel Verdi. In: Z. Zeitschrift für marxistische Erneuerung. Nr. 105, 87 - 94.
- Korvensyrjä, Aino (2017): The Valletta Process and the Westphalian Imaginary of Migration Research. In: movements, Jg. 3, Heft 1/2017: 191-204.
- Lessenich, Stephan (2016): Neben uns die Sintflut. Die Externalisierungsgesellschaft und ihr Preis, München.
- Löw, Neva (2021): Trade unions in solidarity, 2015: testimonials from the Austrian and German labour movements. In: Galgoczi, Bela (Hg.): Betwixt and between: Integrating refugees into the EU labour market, Brüssel: ETUI.
- Pichl, Maximilian (2021): Der »Moria-Komplex«. Verantwortungslosigkeit, Unzuständigkeit und Entrechtung fünf Jahre nach dem EU-Türkei-Abkommen und der Einführung des Hotspot-Systems. Eine Studie im Auftrag von medico international, Frankfurt am Main.
- Pichl, Maximilian (2016): Dublin-IV: Europäischer Asylausstieg. In: Blätter für deutsche und internationale Politik 10/2016, 9-12.
- Push-Back Map Collective (2020): The Push-Back Map. Mapping the Border Violence in Europe and Beyond – A Collective Self-Reflection. In: Movements – Journal for Critical Migration and Border Regime Studies 5 (1), 197-204. <http://www.movements-journal.org>

- Schmidt, Werner (2020): Geflüchtete im Betrieb: Integration und Arbeitsbeziehungen zwischen Ressentiment und Kollegialität. Bielefeld.
- Speer, Marc (2017): Die Geschichte des formalisierten Korridors. Erosion und Restrukturierung des Europäischen Grenzregimes auf dem Balkan. München: bordermonitoring.eu.
- Speer, Marc (2016): Gänzlich unerwünscht. Entrechtung, Kriminalisierung und Inhaftierung von Flüchtlingen in Ungarn. München: bordermonitoring.eu.
- Todorova, Maria (1999): Die Erfindung des Balkans: Europas bequemes Vorurteil, Darmstadt.
- UNHCR (2021): »Mediterranean Situation. Operational Portal Refugee Situations«, <https://data2.unhcr.org>, letzter Zugriff: 12.3.2021.
- Virdee, Satnam (2014): Racism, class and the racialized outsider, London.
- Wilcke, Holgar (2018): Illegal und unsichtbar? Papierlose Migrant\*innen als politische Subjekte, Bielefeld.

## **»The root causes of migration were suddenly everywhere«**

### **Entwicklungspolitik und Migrationskontrolle im Kontext der Krise des Grenzregimes 2015**

---

*Judith Kopp*

»Wir werden ein Europa sein, das mehr Geld in Entwicklungspolitik geben muss, das gezielter, vielleicht auch interessengeleiteter fragt, wo kommen die Flüchtlinge her, wo müssen wir zuerst anpacken« (Angela Merkel, Tagesschau, 8.10.2015)

»Fluchtursachenbekämpfung« erlangte im Zuge des »langen Sommers der Migration« 2015 (Kasperek/Speer 2015) Hochkonjunktur: Das Schlagwort hielt Einzug in die öffentliche Debatte, in zivilgesellschaftliche Publikationen und Konferenzen und führte in den Staatsapparaten zu institutionellen Veränderungen: Im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), in der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und im Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) entstanden eigene Arbeitsbereiche unter der Rubrik. Das Thema »Bekämpfung von Fluchtursachen« sorgte im Bundestag für hitzige Debatten und gelangte im Februar 2018 in den Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD. Die Mittel der 2014 initiierten BMZ-Sonderinitiative »Fluchtursachen bekämpfen – Flüchtlinge reintegrieren« (SI Flucht) wurden

nach 2015 erheblich aufgestockt, von anfänglich 70 Millionen auf 406 Millionen Euro 2016.<sup>1</sup> Auch auf europäischer Ebene ist »Fluchtursachenbekämpfung« zu einer zentralen Forderung avanciert. Der Begriff fehlte seit 2015 in kaum einer Rede zur »Krise«. Auch hier materialisierte sich der Diskurs in erster Linie in Finanzierungsinstrumenten, vor allem im EU-Treuhandfonds für Afrika. Vor diesem Hintergrund will der folgende Beitrag in einem ersten Schritt (1) eine hegemonietheoretische Analyse vornehmen, um den Diskurs der »Fluchtursachenbekämpfung« im Kontext der Krise des europäischen Grenzregimes 2015 einzuordnen.<sup>2</sup> Im Fokus steht die Debatte um Fluchtursachenbekämpfung im deutschen Kontext.<sup>3</sup> Denn zum einen lässt sich eine besondere Ausprägung des Diskurses feststellen, die nicht zuletzt im Handlungsdruck begründet liegt, dem sich die deutsche Bundesregierung nach den Ankünften in 2015 ausgesetzt sah. Zum anderen bemühte sie sich auch in Brüssel darum, das Thema voranzutreiben.

Im zweiten Schritt wird anhand des Diskurses und der Maßnahmen zur Bekämpfung von Fluchtursachen die widersprüchliche Einbindung entwicklungspolitischer Akteur:innen in die Versuche der Restabilisierung des europäischen Grenzregimes nachgezeichnet (2). Denn ein zentraler Strang der politischen Vorstöße zur »Fluchtursachenbekämpfung« zielt auf die Verhinderung von Fluchtbewegungen durch den Einsatz entwicklungspolitischer Gelder. Die enge Verzahnung von Entwicklungspolitik und Migrationskontrolle in Europa ist nicht neu, doch lässt sich seit 2015 eine Verschiebung im Diskurs um Migration

- 
- 1 Aus der SI Flucht wurden zwischen 2014 und Ende 2018 Projekte mit Mitteln in Höhe von 1,9 Milliarden Euro ausgestattet (BMZ 2019).
  - 2 Der Beitrag beruht u.a. auf Expert:inneninterviews, die 2018/2019 mit staatlichen und nicht-staatlichen entwicklungspolitischen Akteur:innen in Deutschland und auf EU-Ebene geführt wurden, sowie auf der Analyse relevanter Plenarprotokolle des Deutschen Bundestages. Hier wurde eine Eingrenzung auf die Jahre 2015/2016 vorgenommen, in denen die Debatte ihren Höhepunkt erreichte.
  - 3 Zur Geschichte des Diskurses siehe Buckel und Kopp 2021 und zur deutschen Debatte siehe Schraven 2019.

und Entwicklung feststellen: Die nach 2015 lancierten Vorstöße zeigen, dass entwicklungspolitische Maßnahmen unter dem Label »Fluchtursachenbekämpfung« primär der Verhinderung von Migration dienen sollen (Den Hertog 2016: 34; Kopp 2017: 134). Konflikte mit originären Zielsetzungen entwicklungspolitischer Akteur:innen sind die Folge. Der Beitrag zeichnet den Diskurs in seiner Umkämpftheit nach und diskutiert die Möglichkeiten gegenhegemonialer Strategien. Vorab soll daher der zugrundeliegende Begriff der Hegemonie eingeführt werden.

Hegemonietheorie, die sich am Hegemonie-Verständnis Antonio Gramscis orientiert, nimmt die »Auseinandersetzungen in und um den Staat« (Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa« 2014: 31) und damit die Frage nach politischer Herrschaft in den Blick. Denn insbesondere in der bürgerlichen Gesellschaft äußert sich politische Macht nicht in erster Linie über Zwangsausübung und Gewalt, sondern beruht »auf der stetig produzierten und reproduzierten Zustimmung der Beherrschten [...] zu einem System von Werten, Zeichen, Institutionen, Theorien und Alltagspraxen, die den Interessen der herrschenden Klasse(n) entsprechen bzw. diese stützen« (Opratto 2018: 15). Zentral für den Hegemoniebegriff ist daher das Element des Konsenses. Der Staat umfasst daran anschließend nicht lediglich die staatlichen Institutionen und Apparate im engeren Sinne – die Bürokratie, den militärischen und polizeilichen Zwangsapparat –, sondern erstreckt sich in die privaten Organisationen und Institutionen der Zivilgesellschaft: in Vereine, Kirchen, Massenmedien, Kultureinrichtungen. Genau hier, in der Sphäre der Zivilgesellschaft, finden die Auseinandersetzungen um Hegemonie maßgeblich statt (Demirović 2007: 24f.). Wenn auch in schwächerer Form, wird Zustimmung zur bestehenden Gesellschaftsordnung jedoch »auch in der politischen Gesellschaft, insbesondere im Parlament [...] organisiert« (Buckel 2019: 91). Hegemonietheoretische Analysen nehmen nicht nur diskursive Strategien in den Fokus, sondern zugleich materielle Konzessionen gegenüber subalternen Gruppen. Denn Hegemonie wird »durch kulturelle, politische und ökonomische Formen getragen – in nicht-diskursiven ebenso wie in rhetorischen Äußerungen« (Eagleton 2000: 134). Daher verstehe ich die im vorliegenden Beitrag untersuchten diskursiven Praktiken



als eingebettet in umfassendere hegemoniale Strategien. Der Fokus liegt allerdings auf den diskursiven Strategien, mittels derer gesellschaftliche Akteur:innen im migrationspolitischen Feld um Hegemonie ringen. Letztere werden Hegemonieprojekten zugeordnet, die ich im Anschluss an die Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa« (2014) als Bündel von Strategien verschiedener Akteur:innen verstehe, die ähnliche Ziele verfolgen und »sich teils bewusst aufeinander beziehen« (ebd.: 46).

## 1. »The sexy word« – Hegemonietheoretische Einordnung

»If you have a good word, then it becomes the catchy and sexy word and then it becomes the instrumentalized word. [...] Because it means anything and nothing, they love the ›tackling of root causes‹« (Mitarbeiterin INGO Brüssel 1, 2018)

Die Bezeichnungen als »Mantra« (Angenendt/Koch 2016), »Zauberwort« (Mitarbeiterin MdB 2018) oder »sexy word« (Mitarbeiterin INGO Brüssel 1, 2018) machen deutlich: »Fluchtursachenbekämpfung« wurde zu einem virulenten Begriff im politischen und öffentlichen Diskurs. Bereits Ende November 2015 sei es das »meistgebrauchte Wort in den politischen Debatten der letzten Wochen« gewesen (Weiss in: Deutscher Bundestag 2015f: 13702). Trotz sehr unterschiedlicher Inhalte, mit denen die beteiligten politischen Akteur:innen die Forderung füllten, lässt sich der Erfolg des Konzeptes auf seine Anschlussfähigkeit an unterschiedliche Hegemonieprojekte zurückführen. Ein Argumentationsstrang, der dem konservativen Hegemonieprojekt zugeordnet werden kann (1.1.1), wird von zahlreichen Akteur:innen bedient und prägt das inzwischen hegemoniale Verständnis von Fluchtursachen(-bekämpfung) in besonderer Weise: letztere wird als Mittel dargestellt, um weitere Ankünfte von Geflüchteten in Europa zu verhindern. Die Bewältigung von Fluchtursachen dient damit nicht in erster Linie der Verhinderung der Not, die Menschen die Flucht ergreifen lässt. Sondern: Es gehe darum, »die Zahl der bei uns ankommenden Flücht-

linge« auch mittels Fluchtursachenbekämpfung zu reduzieren (Merkel in: Deutscher Bundestag 2015f: 13613f.). Damit wurde das Schlagwort zu einer über das ganze politische Spektrum hinaus genutzten Forderung bis in (extrem) rechte Kreise. Im Interview stellte ein wissenschaftlicher Mitarbeiter im Bundestag 2018 fest, Fluchtursachenbekämpfung sei zu einem »leeren« und »unpolitischen Begriff« geworden: »Selbst die AfD würde ja sagen, Fluchtursachen bekämpfen ist gut und wichtig. Das sagen alle und das ist das Problem dieses Begriffs« (Mitarbeiter MdB DIE LINKE, 2018). Ein weiterer Beleg dafür ist die »Alternative Help Association«, die von Mitgliedern der neurechten Identitären Bewegung gegründet wurde (Deutsche Welle v. 7.10.2018). Auch sie gibt vor, Fluchtursachen vor Ort zu bekämpfen – um Migration zu verhindern bzw. jegliche Berechtigung zur Weiterflucht nach Europa abzuspüren. Entgegen dieser Aneignungsversuche durch rechte Akteur:innen verbinden im Wesentlichen migrantische Gruppen sowie einige NGOs die Forderung nach einer Bekämpfung von Fluchtursachen mit der Verteidigung der Rechte von Migrant:innen und Bewegungsfreiheit. Erst damit wird die Forderung von ihrem Verhinderungs-Bias, also der Verknüpfung von Fluchtursachenbekämpfung mit der politischen Zielvorgabe der Migrationsverhinderung, gelöst (1.5). Wie Akteur:innen aus den unterschiedlichen Hegemonieprojekten um Deutungshoheit über den Begriff ringen, ist Gegenstand der folgenden Analyse.

## 1.1 Konservatives Hegemonieprojekt: Sonst »werden die Probleme zu uns kommen«

Akteur:innen des konservativen Hegemonieprojektes gelang es weitgehend, das politische Ziel, Ankünfte von Geflüchteten in Europa zu verhindern, in den Diskurs um Fluchtursachenbekämpfung einzuschreiben (1.1.1). Als zweite diskursive Strategie lässt sich das Beharren auf der Nicht-Zuständigkeit für Fluchtursachen im globalen Süden identifizieren (1.1.2). Diese werden in den Herkunfts- oder Transitländern verortet. Eine Verschleierung der historischen und strukturellen Ursachen von Flucht und unfreiwilliger Immobilisierung, die zwei Seiten einer Medaille bilden (Carling 2002: 8), ist die Folge. Die Strategien,

mittels derer die Bekämpfung von Fluchtursachen der Verhinderung von Ankünften Geflüchteter nachgeordnet wird, sind bezeichnend für die »migrationspolitische Vision« des konservativen Hegemonieprojektes eines Europas »effektiver und strikter Grenz- und Migrationskontrollen« (Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa« 2014: 70).

### 1.1.1 Flucht(ursachen)bekämpfung

Die Aussage, Fluchtbewegungen nach Europa könnten mittels Fluchtursachenbekämpfung verhindert werden, stellt die zentrale diskursive Strategie der Vertreter:innen des konservativen Hegemonieprojektes dar: man müsse das »Problem« an der Wurzel packen und dort helfen, wo Krisen entstehen, »damit sie nicht zu wandern beginnen« (Otte in: Deutscher Bundestag 2016a: 16803). Doch zum tatsächlich relevanten Phänomen wird Fluchtmigration erst, wenn diese in Richtung Europa erfolgt. Denn: »Wenn wir es nicht schaffen, die Probleme dort zu lösen, werden die Probleme zu uns kommen« (Wöhrle in: Deutscher Bundestag 2016a: 16709). Es lassen sich zwei Stränge des Verhinderungs-Narrativs identifizieren. Der erste spitzt den Aspekt zu, dass die Maßnahmen lediglich auf Fluchtbewegungen in Richtung Europa zielen. Besonders deutlich wird dies in der Strategie, die Unterstützung von Erstaufnahmelandern in der Region durch Hilfsleistungen in den Flüchtlingslagern als Fluchtursachenbekämpfung zu deklarieren. Konkreter Anlass war die Sorge, dass sich weitere Syrer:innen aus den Nachbarländern, in denen sie Zuflucht gesucht hatten, auf die Weiterflucht nach Europa begeben könnten. »Bleibeperspektiven in den heimatnahen Regionen« wurde zum zentralen Stichwort. So stellte der damalige Vorsitzende der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Volker Kauder, fest: »Eine Fluchtursache für die Menschen in den Flüchtlingslagern ist auf jeden Fall dann gegeben, wenn sie den Eindruck haben, mit ihnen werde nicht anständig umgegangen« (Deutscher Bundestag 2015d: 12568). Ab Oktober 2015 hieß es außerdem, der Türkei komme eine Schlüsselrolle bei der Beseitigung von Fluchtursachen zu. Bundeskanzlerin Merkel verkündete, man wolle 3 Milliarden Euro einsetzen, »um die Lebenssituation der Flüchtlinge in der Türkei zu verbessern und damit Fluchtursa-

chen zu bekämpfen, denn je besser die Lebenssituation der Flüchtlinge innerhalb der Türkei ist, desto geringer wird die Not, den gefährlichen Weg nach Europa zu wagen« (Deutscher Bundestag 2015g: 14283). Damit nahm sie ein Kernelement des von Menschenrechtsorganisationen massiv kritisierten EU-Türkei-Deals vorweg, der im März 2016 verabschiedet werden sollte. Es zeigt sich, dass die Unterstützung von Erstaufnahmeländern als Fluchtursachenbekämpfung sehr anschlussfähig an eine humanitäre Argumentation ist, die den Fokus auf die Not von Geflüchteten in Lagern setzt. So schließt sich auch die SPD der Argumentation weitgehend an. Es liege im Interesse Deutschlands, »die Flüchtlingslager [...] in Aufnahmeländern stärker zu unterstützen« (SPD-Bundestagsfraktion 2016: 3), die Stabilisierung der MENA-Region sei »ein entscheidender Faktor für die Zahl der in Europa ankommenden Flüchtlinge« (ebd.: 8). Dass die Situation in den Flüchtlingslagern als *Fluchtursache* adressiert wurde anstatt als humanitäre Notlage und deren Bewältigung in erster Linie der Verhinderung weiterer Ankünfte von Geflüchteten in Deutschland entgegenwirken sollte, passt sich gut in die Argumentationslinie des konservativen Hegemonieprojektes ein.

Die zweite Verknüpfung von Fluchtursachenbekämpfung mit dem Ziel, Fluchtbewegungen zu verhindern, ist noch augenscheinlicher und führte im entwicklungspolitischen Feld zu erheblicher Kritik (2.2). Dabei geht es um sicherheitspolitische Kooperationen, die mithilfe entwicklungspolitischer Gelder unter dem Stichwort Fluchtursachenbekämpfung erfolgten. Einerseits wurde die Vergabe entsprechender Gelder von der Zusammenarbeit im Bereich Grenzkontrolle abhängig gemacht – eine Praxis, die unter dem Begriff Konditionalisierung bereits zuvor fester Bestandteil europäischer Externalisierungspolitiken war (Hess/Tsianos 2007: 36).<sup>4</sup> Andererseits flossen entwicklungspolitische Gelder direkt in sicherheitspolitische Maßnahmen, beispielsweise wurde das Projekt zur Unterstützung der libyschen Küstenwache aus dem EU-Treuhandfonds für Afrika (EUTF) mitfinanziert (Raty/Shilhav

4 So stellten die Gelder zur Unterstützung syrischer Geflüchteter im Rahmen des EU-Türkei-Deals eine Gegenleistung für verschärfte türkische Grenzkontrollen in der Ägäis dar.

2020: 24). Kurz vor dem Gipfeltreffen in Valletta im November 2015 hatte die Bundeskanzlerin angekündigt, dass die Bekämpfung von Fluchtursachen über den EUTF auch sicherheitspolitische Komponenten vorsehe: es gehe »um die Verbesserung der wirtschaftlichen Perspektiven für die dort lebenden Menschen, aber auch um die Stärkung der Kapazitäten der afrikanischen Staaten im Kampf gegen kriminelle Schlepperbanden« (Deutscher Bundestag 2015d: 12558). Neben Grenzsicherung verkoppelten konservative Akteur:innen das Thema Rückkehr und Abschiebungen mit dem Begriff der Fluchtursachenbekämpfung. Denn zu einem »vernetzten Ansatz« bezüglich Fluchtursachen »gehört natürlich auch eine entwicklungspolitische Komponente im Hinblick auf die Rückführung von Flüchtlingen, wenn sich beispielsweise Staaten weigern, die Menschen wieder aufzunehmen« (Jung in: Deutscher Bundestag 2015c: 11647). Dies lässt sich an der Initiative »Perspektive Heimat« von Bundesinnenministerium und BMZ verdeutlichen: Die Angebote der Migrationsberatungszentren in Herkunftsländern stünden sowohl Rückkehrer:innen als auch anderen Einwohner:innen offen »und sind damit zugleich ein Beitrag zur Minderung von Fluchtursachen« (Deutscher Bundestag 2018: 6). Zum einen motiviere man Menschen zum Bleiben, zum anderen werde »[d]urch die nachhaltige Reintegration der Menschen [...] einer erneuten irregulären Ausreise vorgebeugt« (ebd.). Der Bundesentwicklungsminister resümierte: »Wir vernetzen Rückführung, ein Thema der Innenpolitik, mit Beschäftigungsprogrammen der Entwicklungspolitik« (Deutscher Bundestag 2016b: 18488).

### 1.1.2 »...dort liegt die Wurzel des Übels«<sup>5</sup>

Im konservativen Hegemonieprojekt kann die »tief verankerte Hegemonie der Grenze« (Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa« 2014: 40f.) als besonders ausgeprägt gelten. Die staatliche Apparatur der Grenze markiert das Innen und Außen, sie konstruiert Bevölkerung

---

5 »Wir wollen gerne dabei helfen, aber dort liegt die Wurzel des Übels, das die Menschen dazu bringt, sich auf die Reise zu begeben« (Steinbach in: Deutscher Bundestag 2015a: 9457).

und Nicht-Bevölkerung sowie Staatsbürger:innen und Migrant:innen (ebd.: 39). Suggestiert wird, dass die Lebensrealitäten, die soziale und ökonomische Situation in einem Staat ausschließlich »auf dessen innere Entwicklung und nicht auf die Stellung in der globalen Vergesellschaftung zurückgeführt« werden können (ebd.). Auch im Diskurs um Fluchtursachen findet sich die damit behauptete Nicht-Zuständigkeit für Unsicherheit, ökologische Verheerungen und Perspektivlosigkeit, die Menschen andernorts erleiden. Das globale Nord-Süd-Verhältnis, in das die koloniale Vergangenheit und postkolonialen Konstellationen der Gegenwart eingewoben sind, wird ausgeblendet. Die Verortung der Ursachen von Flucht in den Herkunftsländern von Geflüchteten entspricht einem »internalistischen Verständnis« (Buckel und Kopp 2021: i.E.) von Fluchtursachen. Eine Verantwortung, die sich auf bestimmte Politiken, oder die Produktions-, Konsum- und Lebensweise in Europa beziehen würde, wird teilweise explizit zurückgewiesen: Es sei in diesem Zusammenhang nicht hilfreich, »in erster Linie immer die Europäische Union für die Situation der Flüchtlinge verantwortlich zu machen [...]«. Verantwortlich sind vor allem die Gewalt, das Chaos und die Perspektivlosigkeit in den jeweiligen Herkunftsländern [...]« (Steinbach in: Deutscher Bundestag 2015a: 9456). Folglich gelte es auch »vor Ort« die Fluchtursachen zu bekämpfen. Im November 2015 ließ die CDU-Abgeordnete Dagmar Wöhrle verlauten:

»Die Staaten müssen [...] auch einmal gegenüber den Regierenden in den afrikanischen Ländern mit der Faust auf den Tisch hauen nach dem Motto ›So geht das nicht weiter‹. [S]ie müssen wissen, dass sie selbst den Exodus der Einwohner ihrer Länder verhindern müssen [...]« (Deutscher Bundestag 2015c: 11685).

Die Analyse der diskursiven Strategien im konservativen Hegemonieprojekt wirft die Frage nach der Herausbildung eines eigenständigen extrem rechten Hegemonieprojektes in den letzten Jahren auf, die Gegenstand aktueller Debatten ist (Buckel et al. 2017: 28). Im Hinblick auf den Diskurs um Fluchtursachen stellt der Verhinderungs-Bias einen wichtigen gemeinsamen Bezugspunkt konservativer und extrem rechter Akteur:innen dar. Für eine eigene diskursive Strategie eines extrem

rechten Hegemonieprojektes spricht, dass die betreffenden Akteur:innen rassistische Stereotype sehr viel prominenter ins Feld führen.

## 1.2 »Wir binden die Privatwirtschaft ein« – neoliberales Hegemonieprojekt

Das neoliberale Hegemonieprojekt verfolgte migrationspolitisch stets Strategien zur Flexibilisierung der Arbeitnehmer:innenmobilität und war wegweisend für das Paradigma des »Migrationsmanagements«, das sich Ende der 1990er Jahre durch Kompromisse insbesondere mit dem konservativen sowie dem national-sozialen Hegemonieprojekt als hegemonial herausbildete: Politiken zur gezielten Anwerbung migrantischer Arbeitnehmer:innen wurden mit der Abschottung der europäischen Grenzen und der Bekämpfung »irregulärer Migration« verknüpft (Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa« 2014: 66f.). Strategien des neoliberalen Hegemonieprojektes sind im Diskurs um die Bekämpfung von Fluchtursachen weniger präsent, da das Interesse neoliberaler Akteur:innen in erster Linie der Arbeitsmigration gilt. Doch erneut lassen sich diese mit den Zielsetzungen der konservativen Akteur:innen sowie anderer Hegemonieprojekte kombinieren. Neoliberalen Forderungen wird insofern entsprochen, dass (transnationalen) Unternehmen eine zentrale Rolle bei der Bekämpfung von Fluchtursachen zugesprochen wird. Durch private Investitionen sollen Beschäftigungsmöglichkeiten vor Ort geschaffen werden (1.2.1). Außerdem führt das neoliberale Anliegen, staatliche Ausgaben zu reduzieren, zu einer Kosten-Nutzen-Rechnung, bei der die Bekämpfung von Fluchtursachen eine Möglichkeit zur Reduzierung der Ausgaben für die Aufnahme und Integration von Geflüchteten darstellt (1.2.2).

### 1.2.1 Private Investitionen gegen Fluchtursachen

Neben entwicklungspolitischen Maßnahmen soll die Förderung privatwirtschaftlicher Investitionen der Fluchtursachenbekämpfung dienen. Insbesondere 2016 wird die Forderung nach einer aktiven Rolle der Privatwirtschaft im Kontext der Debatte um Fluchtursachen lauter, dies sei für die Schaffung von Perspektiven vor Ort unabdingbar. Dabei sol-

len wiederum entwicklungspolitische Gelder einen Beitrag dazu leisten, die Risiken für entsprechende Investitionen zu mindern. Beispielhaft steht die von der EU-Kommission im September 2016 präsentierte Europäische Investitionsoffensive für Drittstaaten (*European External Investment Plan* – EIP) für diese politische Stoßrichtung. Die Initiative hat zum Ziel, »ein inklusives Wachstum, die Schaffung von Arbeitsplätzen und eine nachhaltige Entwicklung zu fördern und auf diese Weise Ursachen der irregulären Migration zu bekämpfen« (Europäische Kommission 2018). Nicht zuletzt gehe es um die Schaffung von Arbeitsplätzen und Bleibeperspektiven. Mit einem Beitrag von 4,1 Milliarden Euro – davon rund 2 Milliarden aus dem Europäischen Entwicklungsfonds – sollen Investitionen in Höhe von bis zu 44 Milliarden Euro durch europäische Privatinvestoren erfolgen. Anstatt also direkt in Projekte der Entwicklungszusammenarbeit zu fließen, dienen die Mittel als Garantien für Entwicklungsbanken oder private Investoren. Es zeigt sich ein Trend hin zum Einsatz öffentlicher Entwicklungsgelder zur Risikominimierung bei Investitionen von Unternehmen (Banse 2019: 35). Vertreter:innen des linksliberal-alternativen Hegemonieprojektes übten auch hier Kritik: Die Tendenz zu einer »Finanzialisierung« etlicher gesellschaftlicher Bereiche erfasse damit die Entwicklungszusammenarbeit und räume den Interessen von Großinvestor:innen Vorrang vor entwicklungspolitischen Zielsetzungen ein.

Zwar wohnt auch diesem Ansatz ein internalistisches Verständnis von Fluchtursachen inne, es wird aber nicht in dem Maße expliziert. Wie selbstverständlich wird davon ausgegangen, dass durch ein Eingreifen von außen – in diesem Fall durch private ausländische Investor:innen – Ursachen vor Ort zu bewältigen sind.

## 1.2.2 »Jeder Euro in Dohuk hat die 50-fache Wirkung eines Euros in Trier«

Ein Argument, das Akteur:innen des neoliberalen Hegemonieprojektes vorbringen, ist die Forderung nach einer Reduzierung staatlicher Ausgaben. So kommt es in der Debatte um die Bekämpfung von Fluchtursachen immer wieder zu einer Aufrechnung der angeblichen Kosten für



die Integration und Aufnahme von Geflüchteten gegen die prognostizierten Kosten der Fluchtursachenbekämpfung. Wenn bereits vor Ort verhindert werde, dass sich Menschen auf den Weg machen, reduziere dies die Ankünfte und spare staatliche Gelder für Integration und Aufnahmebedingungen ein (Gröhler in: Deutscher Bundestag 2015e: 13566). Bundesentwicklungsminister Müller brachte mehrfach entsprechende Vergleiche vor. Auch, um den steten Mittelzuwachs seines Ministeriums nach 2015 zu rechtfertigen: »Ich sage an dieser Stelle den deutschen Finanzpolitikern in Bund, Ländern und Kommunen: Jeder Euro in Dohuk hat die 50-fache Wirkung eines Euros in Trier oder München« (Deutscher Bundestag 2016a: 16705). Es gehe in diesem Sinne um eine »strategische Ausrichtung der Entwicklungspolitik« und um »Investitionen in die Zukunft« (Klimke in: Deutscher Bundestag, 2015f: 13705f.).

### 1.3 National-soziales Hegemonieprojekt: Programm »Bleibeperspektive vor Ort«

In der Debatte um Fluchtursachen und deren Bewältigung sind diskursive Strategien des national-sozialen Hegemonieprojekt zu finden. Auch hier sind die durch nationalstaatliche Grenzen gezogenen Zäsuren in der Perspektive auf Migration entscheidend. Zwar heben Akteur:innen, die diesem Hegemonieprojekt zugeordnet werden können, menschenrechtliche Anliegen im Bereich Flüchtlings- und Migrationspolitik hervor. Migration wird jedoch gleichzeitig als Bedrohung für die Herstellung von sozialem Ausgleich im Rahmen wohlfahrtsstaatlicher Standards dargestellt, die auf nationalstaatlicher Ebene realisiert werden sollen. Der Diskurs um Fluchtursachenbekämpfung bietet Anknüpfungsmöglichkeiten, zumal er humanitäre und menschenrechtliche Erwägungen durch die Forderung, die Lebensbedingungen in Herkunfts- und Transitregionen zu verbessern, prominent aufruft. Doch auch hier wird das Potenzial, damit weitere Migrationsbewegungen nach Europa zu unterbinden, als vordergründiges politisches Ziel propagiert – Fluchtursachenbekämpfung ist das Mittel, nicht das Ziel. Dem national-sozialen Hegemonieprojekt können unterschiedliche gesellschaftliche Akteur:innen zugeordnet werden. In der Debatte um Migration hat

sich beispielsweise eine Fraktion der Partei DIE LINKE um prominente Vertreter:innen wie Sahra Wagenknecht zentraler Strategien dieses Hegemonieprojektes bedient. Die Forderung nach sozialer Gerechtigkeit, die an das Kriterium der Staatsangehörigkeit geknüpft wird, ist nicht nur anschlussfähig an Positionen rechts-konservativer Migrationsgegener:innen, sondern impliziert selbst eine anti-migrantische und national-populistische Politik. So wird der Vorwurf laut, Migration schwäche die Kampfbedingungen der Arbeiter:innenklasse und destabilisiere die Gesellschaft (Bimboes et al. 2018: 5). Internationale Solidarität wird nicht als Aufforderung verstanden, die Rechte von Migrant:innen zu stärken, sondern im Sinne der hegemonialen Deutung von Fluchtursachenbekämpfung die Schaffung von »Bleibeperspektiven vor Ort« gefordert. In einem Thesenpapier einiger Abgeordneter der Linkspartei heißt es, es gehe darum

»Fluchtursachen zu beseitigen, die wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen und Lebensperspektiven vor Ort zu verbessern. [...] Unregulierte Arbeitsmigration ist dagegen kein Ausdruck von linkem Internationalismus, sondern kommt dem Interesse der ›Internationalen‹ des Kapitals zugute [...]. [Sie] bietet keine Lösungsperspektive für das Elend der Welt, sondern läuft faktisch auf die Privilegierung kleiner mobiler Minderheiten hinaus.« (Ebd.: 4f.)

Weitere diskursive Elemente können identifiziert werden. Die These, dass nicht zuletzt potenzielle afrikanische Migrant:innen eigentlich sesshaft wären und eine Reduzierung von Not und Perspektivlosigkeit zwingendermaßen ein Verbleiben »zu Hause« zur Folge hätte, taucht in den Debatten um Fluchtursachen regelmäßig auf. Darin scheinen ebenfalls Annahmen auf, die sich dem national-sozialen Hegemonieprojekt zuordnen lassen. So beispielsweise das Bestreben, nationalstaatliche Grenzen als Zäsuren zu behaupten, um ein separiertes Innen und Außen zu bewahren. Insbesondere im Kontext der Krise des Grenzregimes nach 2015 drückt sich darin der Drang nach einer Restauration der »Ordnung« aus, der sich in der Krise auch in Renationalisierungsphantasien und identitären Vorstellungen von Zugehörigkeit Bahn brach (u.a. Wöhr in: Deutscher Bundestag 2015c:

11685). Evoziert wird ein Bild starrer nationaler Zugehörigkeiten, in dem Migration und Mobilität (von Menschen im globalen Süden) als Abweichung von der Normalität erscheinen. Dass gerade die jahrhundertelangen Migrationsrealitäten auf dem afrikanischen Kontinent dieses stereotype Bild der sesshaften Afrikaner:in widerlegen, wird dabei verkannt (Dicko 2014).

#### 1.4 Linkliberal-alternatives Hegemonieprojekt: »Entwicklungspolitik ist die beste Fluchtursachenbekämpfung«<sup>6</sup>

Dem linkliberal-alternativen Hegemonieprojekt lassen sich für die Auseinandersetzung um Fluchtursachen(-bekämpfung) relevante nicht-staatliche Organisationen im Bereich Entwicklungs- oder Migrationspolitik sowie Vertreter:innen linkliberaler Parteien (v.a. SPD, Bündnis90/Die Grünen und DIE LINKE) zuordnen. Das zentrale Anliegen, das mit dem Begriff Fluchtursachenbekämpfung vorangetrieben wurde, besteht in der Aufwertung der Entwicklungszusammenarbeit durch mehr finanzielle Mittel. Eine Strategie, die durchaus erfolgreich war: Insgesamt kam es zwischen 2015 und 2018 zu einer wesentlichen Erhöhung des Etats des BMZ, wobei insbesondere 2016 ein großer Mittelzuwachs von über 13 Prozent zu verzeichnen war. Lag der Etat 2014 noch bei 6,4 Milliarden Euro, so belief sich der Haushalt des Ministeriums 2018 auf 9,4 Milliarden Euro (Bundesrechnungshof 2019: 6). Konkret wurden der Bundesregierung zufolge für die »Bekämpfung von Fluchtursachen« im Jahr 2016 rund 6,5 Milliarden Euro verausgabt, während es 2017 bereits 7,3 Milliarden waren.<sup>7</sup> Im Mai 2018 verkündete Finanzminister Olaf Scholz, bis 2022 sei mit Ausgaben für die Flüchtlingspolitik auf Bundesebene in Höhe von rund 78 Milliarden Euro zu rechnen, wovon 31 Milliarden in Maßnahmen zur Bekämpfung von Fluchtursachen fließen sollten (Spiegel v. 19.5.2018). Insgesamt lässt

6 Rebmann in: Deutscher Bundestag 2016b: 18491.

7 Darin enthalten sind auch Mittel, die bspw. im Auswärtigen Amt für entsprechende Maßnahmen zur Verfügung gestellt wurden.

sich erkennen, dass die Zunahme der Finanzmittel im BMZ mit der Orientierung der Entwicklungspolitik an der Bekämpfung von Fluchtursachen zusammenhing und nicht zuletzt das linksliberal-alternative Lager eine entsprechende Neuausrichtung forderte: In Abgrenzung zu der Entwicklungspolitik des ehemaligen Ministers Dirk Niebel (FDP), die sich an den Interessen der deutschen Wirtschaft orientiert habe, wäre nun »der Zeitpunkt gekommen, um sich davon abzuwenden und zu sagen: Gute Entwicklungszusammenarbeit ist vor allem dann gegeben, wenn sie Menschen Lebensperspektiven in ihrer Heimat gibt und somit Fluchtursachen minimiert werden können« (Gerster in: Deutscher Bundestag 2015c: 11631).

Einige Stimmen aus NGOs und linksliberale Parteien-Vertreter:innen kritisierten jedoch die Zweckentfremdung entwicklungspolitischer Gelder im Rahmen der Maßnahmen zur Fluchtursachenbekämpfung, wenn diese für migrationspolitische Zielsetzungen verausgabt würden (siehe 2.3). Im Bundestag wurde nach dem Gipfel von Valletta im November 2015 die Kritik von Vertreter:innen der Linkspartei und Bündnis90/Die Grünen laut, man wolle mit Entwicklungsgeldern die Kooperationsbereitschaft afrikanischer Transit- und Herkunftsländer erkaufen. Dabei werde zum Teil mit autoritären Staaten verhandelt, die selbst als Fluchtursachen angesehen werden müssten (u.a. Movassat in: Deutscher Bundestag 2015f: 13697). Einzelne Stimmen aus der Regierungskoalition äußerten sich dahingehend, dass Hilfgelder nicht ausreichen würden. Es stelle sich die Frage, »ob ein Hilfsfonds allein wirklich die Lösung sein kann, solange Märkte mit subventionierten Waren überschwemmt werden« (Müntefering in: Deutscher Bundestag 2016a: 16715). CSU-Entwicklungsminister Müller ließ gar verlauten:

»Es ist heute in vielen Bereichen im Verhältnis zwischen Industrie- und Entwicklungsländern noch der Fall, dass Globalisierung ohne Grenzen und Werte zu frühkapitalistischen Ausbeutungsstrukturen führt, insbesondere bei großen Konzernen. Heute haben wir die Situation, dass 10 Prozent der Bevölkerung, also wir, 90 Prozent des Vermögens besitzen und 20 Prozent, also wir [...] 80 Prozent der Güter und Ressourcen verbrauchen. Es kann nicht immer so weitergehen, dass die Sche-

re so weit auseinandergeht. Das ist nämlich die Basis für Konflikte, für Spannungen, für Kriege, für Auseinandersetzungen und infolgedessen die Ursache für Flucht von Millionen von Menschen.« (Deutscher Bundestag 2016b: 18487)

In den politischen Schlussfolgerungen, die der Minister aus seiner Analyse zog, blieb er jedoch bei einem Mehr an Entwicklungshilfe sowie der unkonkreten Aussage, man müsse Handelsabkommen fair gestalten, stehen. Abgeordnete der LINKEN und Grünen warfen ihm vor, anstatt sich tatsächlich für fairen Handel einzusetzen, indem beispielsweise die Verhandlungen um die umstrittenen Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit den AKP-Staaten beendet würden, äußere sich der Minister nur vage, er wolle die WTO von einer Freihandelsorganisation in eine »Fairhandelsorganisation umbauen« (Hänsel in: Deutscher Bundestag 2016b: 18495).

## 1.5 »Das Recht, nicht gehen zu müssen« – gegenhegemoniale Diskursstrategien

Kritiken im Sinne gegenhegemonialer Strategien werden insbesondere von Akteur:innen, die dem linken Flügel des linksliberal-alternativen sowie dem proeuropäisch-sozialen Hegemonieprojekt zugeordnet werden, vorgebracht: Zum einen am Verhinderungs-Bias des hegemonialen Fluchtursachenverständnisses (1.5.1), zum anderen an der Verortung von Fluchtursachen im globalen Süden (1.5.2). Die Akteur:innen umfassen Vertreter:innen von NGOs, migrantische Selbstorganisationen, Migrationswissenschaftler:innen und Abgeordnete links-liberaler Parteien.

### 1.5.1 Wider die Migrationsverhinderung

Die grundlegende Prämisse, die von den anderen Hegemonieprojekten zumindest stillschweigend in Kauf genommen wird, stellt Fluchtursachenbekämpfung als Mittel zur Verhinderung weiterer Ankünfte von Migrant:innen in Europa dar. Sie wird im gegenhegemonialen Diskurs in Frage gestellt und ein Verständnis von Fluchtursachenbekämpfung

im Sinne des »Rechts, nicht gehen zu müssen« oder des »Rechts zu gehen und zu bleiben« (medico international/GEW 2016: 29) entgegengesetzt. Damit wird an die Forderungen von selbstorganisierten Geflüchteten angeknüpft, die mit Slogans wie »Wir sind hier, weil ihr unsere Länder zerstört!« seit Jahrzehnten Migration und Flucht im Kontext globaler Herrschaftsverhältnisse verorten (Bendix 2018). Sie verweisen auf die historische und strukturelle Verantwortung Europas bzw. europäischer Unternehmen für die Zerstörung von Lebensgrundlagen im globalen Süden. Einerseits geht es um die Forderung nach menschenwürdigen Lebensbedingungen und sozialen Rechten für alle, damit Migration nicht aus Zwang erfolgen muss. Gleichzeitig bestehen die Geflüchteten auf ihrem Recht, »hier zu sein« und verbinden damit die Forderung nach globaler Gerechtigkeit mit derjenigen nach Bewegungsfreiheit. So beschreibt das transnationale Netzwerk Afrique-Europe-Interact beide Kämpfe als zusammengehörig:

»Das Recht auf globale Bewegungs- und Niederlassungsfreiheit ist nur die eine Seite der Medaille. Nicht minder wichtig ist das Recht zu bleiben, also die Möglichkeit, zu Hause bzw. im Herkunftsland ein Leben unter sicheren, würdigen und selbstbestimmten Bedingungen führen zu können.« (afrique-europe-interact.net 2020)

So wird das im hegemonialen Diskurs vorrangig verfolgte Ziel der Verhinderung von Ankünften kritisiert. In einem Standpunktepapier der Organisationen Brot für die Welt, medico international und Pro Asyl (2017: 4) heißt es, wenn Fluchtursachenbekämpfung dem Ziel der Verhinderung von Migration untergeordnet werde, werde diese »zur Bekämpfung der Fluchtbewegungen selbst«. Die Grünen-Abgeordnete Claudia Roth äußerte entsprechend: »Wenn wir tatsächlich dafür sorgen wollen, dass weniger Menschen fliehen, und nicht nur erreichen wollen, dass weniger Menschen bei uns ankommen, dann müssen wir unsere Politik in vielen Feldern ganz grundlegend umgestalten« (Deutscher Bundestag 2016a: 16709). Damit wird auf den zweiten Strang des gegenhegemonialen Diskurses hingewiesen.

### 1.5.2 Fluchtursachen im Kontext des Nord-Süd-Verhältnisses

Darüber hinaus werden Fluchtursachen entgegen dem hegemonialen Verständnis nicht als Europa äußerlich verstanden, sondern globale Ungleichheitsverhältnisse und damit die Verantwortung von Akteur:innen im globalen Norden in den Fokus gerückt. Dies verbindet sich mit den politischen Zielsetzungen des proeuropäisch-sozialen Hegemonieprojektes (Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa« 2014: 74f.). Im Zentrum der politischen Zielsetzungen des proeuropäisch-sozialen Hegemonieprojektes steht das Thema sozialer Gerechtigkeit in Form von Ausgleich und Umverteilung (ebd.: 71) und zwar explizit transnational im Sinne eines »sozialen Europa« (ebd.: 75).

Um die globale Dimension des Themas Fluchtursachen zu verdeutlichen, wird auch auf das Konzept der imperialen Produktions- und Lebensweise (Brand/Wissen 2017) zurückgegriffen (Buckel/Kopp 2021: i.E.; Lang 2017). Eine solche Perspektive impliziert, über entwicklungspolitische Maßnahmen, die in Kontexte im globalen Süden einwirken, hinaus zu gehen. So betonen Vertreter:innen der Linkspartei, statt Symptome zu behandeln, müssten endlich grundsätzliche Fragen gestellt werden (Movassat in: Deutscher Bundestag 2015f: 13697). Dies bedeute, verfehlte Politiken anzugehen. Die Verantwortung Europas könne sich nicht auf eine Erhöhung des Entwicklungshilfe-Etats beschränken, sondern erfordere eine Neuausrichtung und Transformation zentraler Politikfelder wie der Waffenexport-, der Handels-, Rohstoff- und Agrarpolitik, der Klima- oder Fischereipolitik. Auch eine Publikation der Friedrich-Ebert-Stiftung weist mit ihrem Titel »Fluchtursachen ›Made in Europe‹« auf die Zusammenhänge hin (Braunsdorf 2016: 2). Eine ähnliche Perspektive nahmen Vertreter:innen der Initiative für eine Enquetekommission im Bundestag ein, die sich im Frühjahr 2017 gründete. Den Aufruf unterzeichneten 150 Träger:innen des Bundesverdienstkreuzes. Der ehemalige Bundesumweltminister sowie Exekutivdirektor des Umweltprogramms der Vereinten Nationen, Klaus Töpfer, äußerte sich als Mitinitiator des Aufrufs in der Zeit: »Eine Enquetekommission sollte die Frage gründlich durchdringen: Wie verschlechtern wir durch unsere Politik und unser

Wirtschaften die Lebensbedingungen in Afrika, Asien oder Südamerika so, dass die junge Bevölkerung ihre Heimat verlassen muss?» (Zeit v. 5.7.2017).

Zwar kam es zu keiner Enquete-Kommission. Doch das Bundeskabinett setzte schließlich eine »Fachkommission Fluchtursachen« ein, die aus 24 Mitgliedern aus Wissenschaft und Nichtregierungsorganisationen zusammengesetzt ist und Anfang Oktober 2019 ihre Arbeit aufnahm. Insgesamt zeigt sich: Es gelang bislang nicht, den Begriff der Fluchtursachenbekämpfung entsprechend zu wenden. Zum einen aufgrund der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse, die sich insbesondere vor dem Hintergrund des Erfolgs der AfD in zahlreichen Zugeständnissen an rechte Akteur:innen ausdrückten. Zum anderen impliziert die gegenhegemoniale Strategie die Forderung nach einer tiefgreifenden sozial-ökologischen Transformation. Insbesondere Vertreter:innen des konservativen Hegemonieprojektes sprechen den benannten Zusammenhängen explizit Gültigkeit ab (Hasselfeldt in: Deutscher Bundestag 2015g: 14294).

## 1.6 »Fluchtursachenbekämpfung« – ein neues politisches Projekt?

Im Laufe der Debatte lässt sich feststellen, dass die anfängliche affirmative Bezugnahme auf den Begriff der Fluchtursachen(bekämpfung) bei progressiven linksliberal-alternativen Akteur:innen schließlich abflaut bzw. kontrovers diskutiert wird. Denn die hegemoniale Deutung von Fluchtursachen und deren Bewältigung, die sich zunehmend durchsetzt, scheint kaum mehr Raum für emanzipative Forderungen zu bieten. Zwar lässt sich der Beginn – zumindest der deutschen – Debatte um Fluchtursachenbekämpfung als »linksliberale Diskursverschiebung« deuten, wie sie Fabian Georgi der deutschen Bundesregierung zunächst im Sommer 2015 mit Blick auf Migration im Allgemeinen attestiert (Georgi 2016: 413): Die globale Dimension von Migrationsbewegungen und die alte Forderung selbstorganisierter migrantischer Akteur:innen nach einer Beschäftigung mit den Ursachen von Flucht sowie der Verantwortung Europas gerieten zumindest teilweise öffentlich



in den Fokus. Im Verlauf der Debatte lässt sich jedoch eine zunehmende Prägung des Diskurses durch konservative und rechte Akteur:innen feststellen. Ihnen gelang es, die Forderung nach Fluchtursachenbekämpfung dem Ziel der Verhinderung neuer Ankünfte von Geflüchteten in Europa nachzuordnen.

Dass sich ein auf diese Weise geprägtes hegemoniales Verständnis von Fluchtursachen(-bekämpfung) herausbilden konnte, wirft die Frage nach einem neuen hegemonialen politischen Projekt auf, das sich im Zuge der Krise des Grenzregimes herauskristallisiert. Zumindest zeitweise scheint die Forderung nach »Fluchtursachenbekämpfung« das politische Projekt des Migrationsmanagements, das sich ab Ende der 1990er als hegemonial herausgebildet hatte, zu überlagern oder gar abzulösen. Federführende Kraft war dabei das konservative Hegemonieprojekt, doch auch in den diskursiven Strategien des national-sozialen Hegemonieprojektes ist die Forderung präsent. Das neoliberale Projekt verfolgt wiederum durch die Betonung der Rolle privatwirtschaftlicher Investitionen eine Strategie, die in den meisten Fällen implizit die Stoßrichtung der Migrationsverhinderung mitträgt und dadurch stärkt. Auch die Anschlussfähigkeit des Begriffs an diskursive Strategien großer Teile des linksliberal-alternativen Hegemonieprojektes, die keine grundlegende Kritik am hegemonialen Verständnis von Fluchtursachen beinhalten, trägt zum Erfolg des politischen Projektes der Fluchtursachenbekämpfung bei. Lediglich im linken Flügel des linksliberal-alternativen Hegemonieprojektes lässt sich eine gegenhegemoniale Kritik an dem Verhinderungs-Bias erkennen, die sich jedoch nicht durchzusetzen vermag.

Des Weiteren verortet das sich herausbildende hegemoniale Verständnis Fluchtursachen in den Herkunfts- und Transitländern von Geflüchteten. Auch hier verfolgen Akteur:innen des konservativen Hegemonieprojektes explizit diese Strategie, indem sie die Verantwortung für Verhältnisse, die Menschen die Flucht ergreifen lassen, ausschließlich korrupten Regierungen und sozio-ökonomischen Bedingungen vor Ort zuschreiben. Sowohl das neoliberale als auch Teile des linksliberal-alternativen Hegemonieprojekts stützen diese Perspektive, indem sie suggerieren, durch Interventionen von außen könnten grundlegende

Ursachen von Fluchtmigration bewältigt werden. Hier setzt die zweite gegenhegemoniale Strategie an, die dem pro-europäisch-sozialen Hegemonieprojekt zugeordnet wird: Fluchtursachen werden im Kontext des globalen Nord-Süd-Verhältnisses und der imperialen Produktions- und Lebensweise verortet. Eine Bewältigung der Ursachen von Fluchtmigration muss hier ansetzen und sich an einer sozial-ökologischen Transformation orientieren. Nur eine Allianz aus Akteur:innen des linken Flügels des linksliberal-alternativen sowie des proeuropäisch-sozialen Hegemonieprojektes, die beide gegenhegemoniale Strategien verknüpft, kann das politische Projekt der Fluchtursachenbekämpfung grundlegend beeinflussen. Dies würde bedeuten, die »Herausforderungen eines linken Fluchtursachendiskurses anzunehmen« (Bernau 2017).

## 2. EZ-Akteur:innen und Fluchtursachenbekämpfung

»Entwicklungspolitik kann und muss ihren Beitrag leisten, um die große Zahl von Flüchtlingen in den kommenden Jahren zu reduzieren.« (Klimke in: Deutscher Bundestag 2015f: 13705)

Die hegemonietheoretische Einordnung hat verdeutlicht: Fluchtursachenbekämpfung wurde im Zuge der Krise der europäischen Migrationspolitik zu einer Forderung, die für Akteur:innen aller möglichen politischen Lager attraktiv war, um eigene politische Zielsetzungen zu transportieren. Es wurde gezeigt, dass dem hegemonialen Verständnis zufolge entwicklungspolitische Maßnahmen darauf ausgerichtet werden sollen, vor Ort Bleibeperspektiven für potenzielle Migrant:innen zu schaffen, um Migration zu verhindern. So materialisierte sich der Diskurs maßgeblich in neuen Finanzierungsinstrumenten, die sich zu einem Großteil aus entwicklungspolitischen Geldern speisen. Damit hat die Zielvorgabe, Fluchtursachen zu bekämpfen, das Feld der Entwicklungspolitik besonders tangiert.

Die hegemonietheoretische Analyse zeigt, dass sich die diskursiven Strategien von EZ-Akteur:innen insbesondere im linksliberal-

alternativen und teilweise im proeuropäisch-sozialen Hegemonieprojekt einordnen lassen. Sie befinden sich in besonderer Weise im Spannungsfeld zwischen dem hegemonialen Verständnis von Fluchtursachen und den in 1.5 skizzierten gegenhegemonialen Perspektiven. Die damit einhergehenden Ambivalenzen sollen im Folgenden herausgearbeitet werden und dazu die EZ-Akteur:innen aus der Kräftekonstellation herausgegriffen werden. Denn: Eine Allianz, die dem hegemonialen politischen Projekt der Fluchtursachen eine tatsächlich gegenhegemoniale Perspektive entgegensetzen möchte, muss sich den Auseinandersetzungen im entwicklungspolitischen Feld stellen. Vier zentrale Konfliktfelder, die auf Schwierigkeiten und Potenziale gegenhegemonialer Strategien verweisen, werden im Folgenden umrissen.

## 2.1 Entwicklungspolitik versus Migrationskontrolle

Es sei einem neuen Narrativ gleichgekommen, das die Entwicklungspolitik zunehmend erfasste: »The root causes of migration were suddenly everywhere« (Mitarbeiterin INGO Brüssel 2, 2018). Ziel entwicklungspolitischer Maßnahmen, aber auch deren Erfolg oder Misserfolg sollten nunmehr daran gemessen werden, ob aus den entsprechenden Einsatzgebieten weitere Fluchtmigrationsbewegungen erfolgten. So hatte der deutsche Bundesinnenminister Thomas de Maizière verlauten lassen: »Wir werden also versuchen müssen, die Zahl der zu uns kommenden Flüchtlinge zu senken. Wir werden dafür unsere Außen- und Entwicklungspolitik stärker auf die Bekämpfung der Fluchtursachen in den wichtigsten Herkunftsländern konzentrieren müssen« (Deutscher Bundestag 2015b: 11582). Der Konflikt wird von Akteur:innen im Feld als substantiell insofern beschrieben, dass die originäre Zielsetzung von Entwicklungspolitik<sup>8</sup> in Frage gestellt bzw. überlagert werde. Diese liege in der Bekämpfung und Reduzierung von Armut, nicht in der Verhinderung von Migration. Man erlebe,

8 Siehe Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEUV) Art. 208 (1).

»dass die Entwicklungszusammenarbeit im Prinzip darauf reduziert wird, Fluchtursachenbekämpfung zu gewährleisten. Keiner spricht mehr von nachhaltiger Entwicklung für alle, von Armutsreduzierung und mehr Gerechtigkeit [...]. Es wird jetzt eher behauptet, EZ sei überhaupt nicht hilfreich oder wirksam gewesen. Das sähe man ja, wenn man auf das globale Flucht- und Migrationsgeschehen schaut.« (Mitarbeiterin entwicklungspolitische Organisation Berlin, 2018)

Zwar müsse Entwicklungspolitik Migration als Thema im Blick haben, aber es könne nicht sein, dass Entwicklungszusammenarbeit von migrationspolitischen Erwägungen diktiert werde (Mitarbeiterin INGO Brüssel 2, 2018). Deutlich wird der Einfluss der Neuausrichtung nicht zuletzt in der Auswahl der Länder und Regionen, in die entwicklungspolitische Gelder vermehrt fließen: Relevant sind in erster Linie Herkunfts- oder Transitländer von Geflüchteten. So werde EZ »immer stärker im wohlverstandenen Eigeninteresse durchgeführt [...] Das zeigt sich auch an der Stelle nochmal, dass man tatsächlich eher auf die europäischen Nachbarn geht, anstatt dort aktiv zu werden, wo es große Entwicklungsdefizite gibt« (Mitarbeiterin entwicklungspolitische Organisation Berlin, 2018). Der politische Druck entsteht dabei nicht zuletzt durch Finanzierungsinstrumente, die nunmehr an die Zielvorgabe der Bekämpfung von Fluchtursachen gebunden werden. Auch die GIZ, die von staatlichen und europäischen Geldern besonders abhängig ist, verweist auf die damit verbundene Problematik. Eine Mitarbeiterin nennt neben dem veränderten politischen Diskurs die Finanzierungsinstrumente – insbesondere auch den European Trust Fund for Africa auf EU-Ebene –, welche die staatliche EZ nach 2015 verändert hätten. Denn: »Wenn es einen großen Finanzierungstopf für EZ-Akteur:innen gibt, ist es klar, dass das Thema wächst« (GIZ-Mitarbeiterin, 2019). In der Folge sei es zu einer steigenden Zahl von spezifischen Migrationsvorhaben gekommen. Die von den Akteur:innen beschriebene Indienstnahme der Entwicklungspolitik zur Erreichung migrationspolitischer Ziele, sei dabei kein Einzelfall, so Expert:innen aus dem entwicklungspolitischen Bereich. Vielmehr

sei die Entwicklungspolitik anfällig dafür, politischen Konjunkturen nachzugeben:

»Es ist ja immer so: Nach 9/11 haben sich die Entwicklungsorganisationen auch darauf eingelassen, dass jetzt alles auf einmal zur Terrorismusbekämpfung oder Deradikalisierung beiträgt. [...] Die Entwicklungszusammenarbeit wird immer mal benutzt oder dient immer ganz gut unterschiedlichen Narrativen« (Mitarbeiterin entwicklungspolitische Organisation Berlin, 2018).

## 2.2 Pro-migrantisches Aktionsfeld versus Verhinderungsimperativ

Dass migrationspolitische Zielsetzungen eine Rolle in der Entwicklungszusammenarbeit spielen, ist nicht neu, doch die politische Stoßrichtung ist Veränderungen unterworfen. So standen seit Anfang der 2000er Jahre die positiven Effekte von Migration auf Entwicklung in Herkunftsregionen im Fokus der Debatte. Unter dem Terminus Migrations-Entwicklungs-Nexus (Bastia/Skeldon 2020: 4f.; Lavenex/Kunz 2008), den nicht zuletzt internationale Organisationen wie die Internationale Organisation für Migration (IOM) vorantrieben, wurde ein *win-win-win*-Szenario propagiert, in dem sowohl Herkunfts- und Aufnahmestaaten als auch die Migrant:innen selber von einer entwicklungsfördernden Migrationsregulierung profitieren sollten. Migration wurde anstatt als Ausdruck eines »Problems« als »Instrument« für Entwicklung gesehen (Lavenex/Kunz 2008: 441). Betont wurde die positive Rolle von Migrant:innen als Entwicklungsakteur:innen, die über Rücksendegelder, Wissenstransfer oder Investitionen in den Herkunftsgesellschaften einen Beitrag zur Entwicklung leisten sollten (Glick Schiller 2020: 35f.). Die Propagierung der Bekämpfung von Fluchtersachen, wie sie im Kontext des langen Sommers der Migration 2015 erfolgte, impliziert eine andere Verknüpfung von Migration und Entwicklung. Die nach 2015 lancierten Vorstöße machen deutlich, dass entwicklungspolitische Maßnahmen unter dem Label der »Fluchtersachenbekämpfung« nunmehr maßgeblich der

Verhinderung von Migration dienen sollen (Den Hertog 2016: 34; Kopp 2017: 134). Entsprechend werden auch entwicklungspolitische Gelder immer weniger zur Förderung der positiven Effekte von Migration auf Entwicklung genutzt. Stattdessen wird stärker in Fluchtursachen- und Konditionalisierungs-Ansätze investiert (Den Hertog 2016, 46), die auf ein Verbleiben in der Herkunfts- oder Transitregion setzen. Den Konflikt, der für EZ-Akteur:innen durch diese Verschiebung entsteht, beschreibt eine NGO-Mitarbeiterin in Brüssel mit deutlichen Worten:

»[T]he goal should not be to stop people from moving. The goal should be that they are not forced to move, that they actually make a positive choice to move in the way that millions of European expats do. [...]. That's just what is so problematic about that root causes narrative« (Mitarbeiterin INGO Brüssel 2, 2018).

Dabei gehe es nicht nur um den Diskurs, der Migration per se als problematisch stigmatisiert. Der Fluchtursachen-Ansatz habe sich in intransparenter Weise in den Projektkonzeptionen niedergeschlagen. So seien Indikatoren hinzugefügt worden, welche die Anzahl der Personen, die durch entsprechende Projekte daran gehindert wurden zu migrieren, erfassen. Dies sei absolut eine rote Linie: »It is not our goal to stop people coming to Europe. Or to stop people from leaving their country« (ebd.). Besonders wenn es in der Debatte nur um Migration nach Europa ginge, werde der Zielkonflikt noch eklatanter (ebd.). In Gesprächen weisen EZ-Akteur:innen auf damit einhergehende Aushandlungsprozesse hin. Zum einen wird die eigene Handlungsfähigkeit betont – man bleibe den eigenen Kerninhalten treu. Zum anderen wird deutlich, dass man sich aufgrund der politischen Kräfteverhältnisse durchaus inhaltlich anpassen und innenpolitischen Belangen unterordnen muss. Die veränderten politischen Kräfteverhältnisse spielten dabei eine wichtige Rolle. So hebt eine GIZ-Mitarbeiterin den Einzug der extrem rechten AfD in den Bundestag besonders hervor. Man müsse stets im Hinterkopf behalten »wie schaut die AfD drauf? [...] wir fragen uns immer: Könnte uns da jemand dazwischen schießen?« (GIZ-Mitarbeiterin, 2019). Man ergänze dann beispielsweise Komponenten wie migrationspolitische Dialoge zwischen der Bundesregierung und

einzelnen Ländern, die auf den Abschluss von Rückübernahmeabkommen zielen – was »jetzt mit uns per se nichts zu tun hat« (ebd.).

Die Begriffe im Englischen lassen den Konflikt noch deutlicher hervortreten. Wenn im Deutschen die Rede von *Fluchtursachen* ist, wird im Englischen häufig der Terminus »tackling the root causes of (irregular) migration« verwendet. Hier wird noch stärker Migration per se als etwas Problematisches verstanden. So betonte eine NGO-Vertreterin: »I mean ›root causes of forced displacement‹ we would like a lot more. But not migration. Because it implies that migration is a problem to be solved and it is not« (Mitarbeiterin INGO Brüssel 2, 2018). Daher ließen sich entwicklungspolitische Organisationen, die auf europäischer Ebene tätig sind, noch weniger darauf ein, eine andere Stoßrichtung der Debatte zu bemühen. Während einige Vertreter:innen im Interview betonten, man habe versucht auch internes Lobbying zu betreiben, um die Begrifflichkeit in »root causes of forced displacement« (Mitarbeiterin INGO Brüssel 3, 2018) zu verändern, lehnten andere es grundsätzlich ab, auf den Begriff Bezug zu nehmen: »we just did not engage in the discussion on root causes of migration as such because then you assume that it is a problem. So, we kind of blocked the debate there« (Mitarbeiterin INGO Brüssel 2, 2018).

### 2.3 Zweckentfremdung versus Mittelzuwachs

Ein drittes Konfliktfeld kann darin ausgemacht werden, dass es durch den Fokus auf Fluchtursachenbekämpfung auf der einen Seite zu einer Aufwertung von Entwicklungspolitik kam, was sich in der Aufstockung entwicklungspolitischer Gelder (ODA) ausdrückte. Auf der anderen Seite kritisierten EZ-Akteur:innen die Zweckentfremdung von ODA-Mitteln. Die sicherheitspolitischen Projekte zur Migrationskontrolle, die aus EZ-Geldern mitfinanziert wurden (1.1.1), sowie die Kooperation mit autoritären Regimen unter dem Label »Fluchtursachenbekämpfung« wurden massiv kritisiert: »Die Folge einer solchen ›Fluchtursachenbekämpfung‹ ist, dass Geld in die Taschen derer gespült wird, die gegen die Interessen ihrer eigenen Bevölkerung

agieren oder diese sogar unterdrücken« (Brot für die Welt/medico international/PRO ASYL 2017: 4f.).

Auch von Akteur:innen des linksliberal-alternativen Hegemonieprojektes im Bundestag wurde lautstark Kritik geäußert. Die unter dem Label »Fluchtursachenbekämpfung« eingesetzten Entwicklungsgelder würden von der Kooperation im Bereich Fluchtverhinderung abhängig gemacht und damit ein »Missbrauch von Entwicklungsgeldern« betrieben (Hänsel in: Deutscher Bundestag 2016a: 16706). Bezüglich derjenigen Maßnahmen, die »klassischere Entwicklungsprojekte« umfassten, die der Bekämpfung von Fluchtursachen dienen sollten, fanden sich die EZ-Akteur:innen jedoch in einem Dilemma wieder. Schließlich kamen ihnen die zusätzlichen Mittel auch entgegen. Häufig wurde in rechtfertigender Manier argumentiert, es käme zu keiner Neuausrichtung der EZ, durch die Fluchtursachenbekämpfung seien lediglich neue Einsatzbereiche hinzugekommen. Doch die Ambivalenz der Maßnahmen wurde in Interviews deutlich:

»Das BMZ sagt halt: es ist doch gut, dass wir zusätzlichen Mittelaufwuchs haben [...] Das ist halt so ein Totschlagargument, weil es erstmal schwierig ist zu argumentieren, dass wir das trotzdem nicht wollen. [...] Und viele NGOs in Deutschland freuen sich natürlich, dass es jetzt auch mehr Geld für Entwicklungsprojekte gibt« (Mitarbeiterin entwicklungspolitische Organisation Berlin, 2018)

NGO-Mitarbeiter:innen berichten von internen Diskussionen darüber, ob es vertretbar sei, beispielsweise die Gelder aus dem EU-Treuhandfonds für Afrika in Anspruch zu nehmen – wohlwissend, dass es sich dabei um Mittel handle, die umgewidmet wurden von normaler Entwicklungskooperation hin zu Maßnahmen zur Fluchtursachenbekämpfung (Mitarbeiterin INGO Brüssel 2, 2018). Kam es zu der Entscheidung, die Gelder trotzdem zu beantragen, wurde dies in Gesprächen gerechtfertigt. Teilweise seien es die gleichen Projekte gewesen, die nun einfach ein neues Etikett erhalten hätten:

»Some of the projects were already existing before and it is just that it is phase two and now the money is in the EU Trust Fund. So suddenly



it is a project that is there to fight the root causes of migration. But essentially it is about putting the project from one column to another. [...] This is why it is difficult to just say the EU Trust Fund is a bad thing« (Mitarbeiterin INGO Brüssel 3, 2018).

Doch auch hier kam es zu widerstreitenden Aussagen, inwiefern die Zielsetzung Fluchtursachenbekämpfung nicht doch maßgeblichen Einfluss auf die jeweilige Projektgestaltung hatte. Außerdem sei es nahezu beliebig geworden, wofür Finanzmittel zur Bekämpfung von Fluchtursachen zur Verfügung gestellt würden und auf eine sorgfältige Projektprüfung werde häufig verzichtet. Dies führe zu absurden Projektmaßnahmen:

»[M]an kann theoretisch auch Gelder bekommen, wenn man die Beleuchtung für ein Fußballstadion als Projektmaßnahme anmeldet, weil das auch als Fluchtursachenbekämpfung gilt, wenn die Jugendlichen ein Stadion haben und dann nicht mehr nach Europa wandern.« (Mitarbeiterin entwicklungspolitische Organisation Berlin, 2018)

Zugleich wird deutlich, dass entwicklungspolitische Akteur:innen den Hype um Fluchtursachenbekämpfung strategisch nutzen, um Gelder zu akquirieren.

## 2.4 Migration Hump: Empirie versus Strategie

Die vehemente Kritik von Akteur:innen der gegenhegemonialen Allianz aus NGOs, entwicklungspolitischen Think Tanks sowie von Wissenschaftler:innen an der Instrumentalisierung von Entwicklungshilfe durch die Vorstöße zur Fluchtursachenbekämpfung wurde bereits aufgezeigt. Neben den normativen Dilemmata, mit denen sich entwicklungspolitische Akteur:innen konfrontiert sahen, versuchten sie sich immer wieder mit dem Einwand Gehör zu verschaffen, die Annahme hinter den politischen Vorstößen, Entwicklungshilfe könne Migration reduzieren, sei empirisch nicht haltbar (Angenendt/Martin-Shields/Schraven 2017). Die Autor:innen verwiesen auf die These des *migration hump* (Migrationsbuckel), welche besagt, dass sozioöko-

nomische Entwicklung zunächst zu einer Zunahme von Migration führt und sich erst ab einem bestimmten Einkommensniveau eine Abnahme abzeichnet (de Haas 2007: 834ff.). Trotz dieser Einwände aus der empirischen Forschung wird politisch weiterhin ein einfacher Zusammenhang zwischen Armutsbekämpfung und der Verminderung von Migration behauptet. Dass entgegen offenkundiger empirischer Evidenz ein solches Beharren festzustellen ist, ist in Anbetracht des hegemonialen Verständnisses der Bekämpfung von Fluchtursachen, das die Verhinderung weiterer Ankünfte propagiert, erstaunlich. Die Vermutung eines strategischen Umgangs mit dem Konzept der Fluchtursachenbekämpfung liegt nahe. Strategisch, insofern die Akquise zusätzlicher finanzieller Mittel angestrebt wird, die dann möglichst flexibel – teilweise im Sinne konventioneller Migrationskontrolle (siehe 2.1.1) – einsetzbar sind.

## 2.5 Entwicklung und Migration als Konfliktfeld

Die Ereignisse 2015 und die neuen Ansprüche an ihre Arbeit konfrontier(ten) entwicklungspolitische Akteur:innen mit widersprüchlichen und konflikthaften Anforderungen, die zu Unbehagen, Widerspruch oder einem Sich-Arrangieren führten. Zum einen äußerten sich EZ-Akteur:innen kritisch zu den migrationspolitischen Zielsetzungen, denen entwicklungspolitische Belange im Rahmen der Fluchtursachenbekämpfung untergeordnet wurden. Zum anderen führte der Diskurs zu einem bedeutenden Anwachsen der Mittel für EZ und zu einer Aufmerksamkeit, die Entwicklungspolitik »in der Mitte der Gesellschaft« ankommen ließ. Im Anschluss an die hegemonietheoretische Analyse im ersten Teil des Beitrages zeigen die Konfliktlinien im Feld der Entwicklungspolitik, wie diese das hegemoniale Verständnis von Fluchtursachen herausfordern: Die Verhinderung von Fluchtmigration nach Europa stellt sich als nicht vereinbar mit grundlegenden Zielsetzungen entwicklungspolitischer Akteur:innen dar. Seltener wird hingegen die Verortung von Fluchtursachen in den Herkunftsländern hinterfragt. Teilweise findet sich ein Verständnis von Entwicklungszusammenarbeit, demzufolge europäische Akteur:innen

Bleibperspektiven für potenzielle Migrant:innen schaffen sollen. Damit wird die nach wie vor verbreitete Annahme bedient, Entwicklung im globalen Süden müsse mittels einer »verbessernden Intervention« (Ziai 2007: 47) durch Entwicklungsexpert:innen aus dem globalen Norden betrieben werden. Einige Akteur:innen wiederum betonen, die Analyse der Verstrickungszusammenhänge zwischen globalem Norden und Süden sei unverzichtbar zur Untersuchung der Ursachen von Fluchtmigration. Sie beziehen sich auf ein Verständnis von Entwicklungspolitik, das sich an einer gerechten und solidarischen Gestaltung globaler Strukturen und des Nord-Süd-Verhältnisses orientiert. Hier bilden sich unterschiedliche Verständnisse von Entwicklungszusammenarbeit ab, die auf ein heterogenes Feld hinweisen – denn auch der Entwicklungsdiskurs stellt kein monolithisches Gebilde dar (ebd.) und bleibt umkämpft. Es zeigt sich: Der Einzug der Fluchtursachenbekämpfung in das Feld Entwicklungspolitik führt einerseits zu einer Einbindung von EZ-Akteur:innen in das europäische Grenzregime und eröffnet zugleich prekäre Möglichkeiten, den Verhinderungs-Bias des hegemonialen Verständnisses von Fluchtursachenbekämpfung grundsätzlich in Frage zu stellen und gegenhegemoniale Strategien zu stärken.

### 3. Kämpfe um Migration – Kämpfe um »Entwicklung«

Die hegemoniethoretische Analyse im ersten Teil veranschaulichte, dass Diskurse und die Realitäten, die sie hervorbringen, stets umkämpft sind. Akteur:innen, die unterschiedlichen Hegemonieprojekten zugeordnet wurden, versuchten und versuchen im Kontext des Sommers der Migration 2015, die Debatte um Fluchtursachen und deren Bewältigung zu beeinflussen und konnten sich in unterschiedlichem Maße durchsetzen. Dadurch ergeben sich Einblicke in die Konstellationen und Kräfteverhältnisse, welche sich in die Reorganisation des europäischen Grenzregimes in der Krise eingeschrieben haben. Durch die Anschlussfähigkeit des Diskurses um Fluchtursachenbekämpfung an verschiedene Hegemonieprojekte, deutet sich ein neues hegemo-

niales politisches Projekt an, das sich zumindest temporär im Kontext der Krise der europäischen Migrationspolitik Geltung verschafft.

Es hat sich gezeigt, dass linksliberal-alternative Akteur:innen, zu denen in Bezug auf das Thema Flucht(-ursachen) im Besonderen entwicklungspolitische Akteur:innen zählen, dem hegemonialen Verständnis der Bekämpfung von Fluchtursachen teilweise nur wenig entgegensetzen können. Die Konflikte um das Konzept der Fluchtursachenbekämpfung, in denen grundlegende gesellschaftliche Fragen verhandelt werden, und die Grenzen der gegenhegemonialen Interventionen treten im Feld der Entwicklungspolitik in besonderer Weise hervor. Zum einen üben insbesondere nicht-staatliche Akteur:innen radikale Kritik am Verhinderungs-Bias, der den hegemonialen Fluchtursachen-Diskurs wesentlich prägt. Zum anderen werden Kompromisse eingegangen und aufgrund der Zweckbindung von Geldern migrationspolitische Zielsetzungen in Kauf genommen. Außerdem verbleibt der Blick auf die mutmaßlichen Ursachen von Flucht einer internalistischen Perspektive folgend häufig begrenzt auf lokale Kontexte in den Herkunftsregionen, die nach Eingriffen von Außen verlangen. Die darin zum Ausdruck kommende depolitisierende Sprache lasse sich auch in Beschreibungen der Krise des Grenzregimes im Allgemeinen feststellen, so Nicholas de Genova. Behauptet werde eine humanitäre Krise, von deren Ursachen Europa unberührt sei (De Genova 2017: 18). Bezogen auf entwicklungspolitische Akteur:innen zeigt sich: Wenn einer in dieser Weise depolitisierenden Sprache, die das (post-)koloniale Nord-Süd-Verhältnis in ihren Analysen und Projekten ausblendet, nichts entgegengesetzt wird, droht eine Indienstnahme von EZ durch migrationspolitische Bestrebungen. Der Diskurs um Fluchtursachen und deren Bewältigung fordert daher auch zu einer Kritik des dominanten Paradigmas von Entwicklung auf (Lang 2017: 179f.). Entlang dieser Konflikt- und Aushandlungslinien zeigt sich die Notwendigkeit einer Verbindung der Kämpfe um Migration – für die Rechte von Migrant:innen und Geflüchteten und die Forderung nach Bewegungsfreiheit für alle – und derjenigen für ein selbstbestimmtes Leben und eine Überwindung der imperialen Produktions- und Lebensweise.

## Literatur

- Angenendt, Steffen/Koch, Anne (2016): Fluchtursachenbekämpfung: Ein entwicklungspolitisches Mantra ohne Inhalt? in: Perthes, Volker (Hg.), SWP-Ausblick 2016: Begriffe und Realitäten internationaler Politik.
- Angenendt, Steffen/Martin-Shields, Charles/Schraven, Benjamin (2017): Mehr Entwicklung – mehr Migration? Der ›migration hump‹ und seine Bedeutung für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit Subsahara-Afrika, in: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Hg.): Analysen und Stellungnahmen 15/2017.
- Banse, Frauke (2019): Deutsch-französischer Wettlauf um Afrika, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 7/2019, 33-36.
- Bartels, Inken (2018): Geld gegen Migration. Der Nothilfe-Treuhandfonds für Afrika, in: Heinrich-Böll-Stiftung: E-Paper Studie.
- Bastia, Tanja/ Skeldon, Ronald (2020). Routledge Handbook of Migration and Development. First Edition, New York.
- Bendix, Daniel (2018): Der globale Süden ist hier! Wie Refugee-Aktivismus den Zusammenhang von Flucht und ›Entwicklung‹ aufzeigt, in: movements. Journal for Critical Migration and Border Regime Studies 1/2018, 157-165.
- Bernau, Olaf (2017): Internationalismus 3.0, in: LuXemburg. Gesellschaftsanalyse und linke Praxis.
- Bimboes, Detlef et al. (2018): »Thesenpapier zu einer human und sozial Regulierenden linken Einwanderungspolitik«: <https://www.die-linke.de>, letzter Zugriff: 4.3.2021.
- Brand, Ulrich/Wissen, Markus (2017): Imperiale Lebensweise: zur Ausbeutung von Mensch und Natur im globalen Kapitalismus, München.
- Braunsdorf, Felix (2016) Fluchtursachen »Made in Europe«, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.): Internationale Politikanalyse.
- Brot für die Welt/medico international/PRO ASYL (2017): Standpunkt-papier Flucht(ursachen)bekämpfung: <https://www.proasyl.de>, letzter Zugriff: 4.3.2021.

- Buckel, Sonja (2019): Antonio Gramsci, in: Comtesse, Dagmar/Flügel-Martinsen, Franziska/Nonhoff, Martin (Hg.): Handbuch radikale Demokratietheorie, Berlin, 88-97.
- Buckel, Sonja/Kopp, Judith (2021): Das Recht nicht gehen zu müssen. Eine Analyse der europäischen »Fluchtursachenbekämpfung« im Kontext globaler Ungleichheit. Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien (Hg.), Wien, i.E.
- Buckel, Sonja/Georgi, Fabian/Kannankulam, John/Wissel, Jens (2017): The European Border Regime in Crisis. Theory, Methods and Analyses in Critical European Studies, in: Rosa-Luxemburg-Stiftung (Hg.): Studie 8/2017.
- Carling, Jørgen (2002): Migration in the Age of Involuntary Immobility: Theoretical Reflections and Cape Verdean Experiences, in: Journal of Ethnic and Migration Studies, 28(1), 5-42.
- De Genova, Nicholas (2017): The Borders of »Europe«. Autonomy of Migration, Tactics of Bordering, Durham.
- Demirović, Alex (2007): Politische Gesellschaft - zivile Gesellschaft. Zur Theorie des integralen Staates bei Antonio Gramsci, in: Buckel, Sonja/Fischer-Lescano, Andreas (Hg.): Hegemonie gepanzert mit Zwang. Zivilgesellschaft und Politik im Staatsverständnis Antonio Gramscis, Baden-Baden, 21-41.
- Den Hertog, Leonhard (2016): Money Talks. Mapping the funding for EU external migration policy. CEPS Paper Liberty and Security (No. 95).
- Dicko, Alassane (2014): Stellungnahme zur Anhörung »Flüchtlinge, Migration und Entwicklungspolitik«, in: Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Anhörung am 4. Juni 2014.
- Eagleton, Terry (2000): Ideologie. Eine Einführung. Stuttgart.
- Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa« (2014): Kämpfe um Migrationspolitik. Theorie, Methode und Analysen kritischer Europafor-schung, Bielefeld.
- Georgi, Fabian (2016): Widersprüche im langen Sommer der Migration. Ansätze einer materialistischen Grenzregimeanalyse, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 183(46), 183-203.

- Glick Schiller, Nina (2020): Theorising changing conditions and ongoing silences, in: Bastia, Tanja/Skeldon, Ronald (Hg.): Routledge Handbook of Migration and Development. First Edition, New York, 32-42.
- de Haas, Hein (2007): Turning the Tide? Why Development Will Not Stop Migration, in: Development and Change 38(5), 819-841.
- Hess, Sabine/Tsianos, Vassilis (2007): Europeanizing Transnationalism! Provincializing Europe. Konturen eines neuen Migrationsregimes im Südosten Europas, in: Transit Migration Forschungsgruppe (Hg.): Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas, Bielefeld, 23-40.
- Kasperek, Bernd/Speer, Marc (2015): Of Hope. Ungarn und der lange Sommer der Migration: <https://bordermonitoring.eu>, letzter Zugriff: 4.3.2021.
- Kopp, Judith (2017): Flucht(ursachen)bekämpfung im Kontext der Krise des europäischen Grenzregimes 2015 – Anmerkungen zu einem die Ursachen verschleiernenden Diskurs, in: Fisch, Andreas/ Ueberbach, Myriam/Patenge, Prisca/ Ritter, Dominik (Hg.): Zuflucht – Zusammenleben – Zugehörigkeit, Kontroversen der Migrations- und Integrationspolitik interdisziplinär beleuchtet, Münster, 121-146.
- Lang, Miriam (2017): Den globalen Süden mitdenken! in: movements. Journal for Critical Migration and Border Regime Studies 1/2017, 179-190.
- Lavenex, Sandra/Kunz, Rahel (2008): The Migration–Development Nexus in EU External Relations, in: Journal of European Integration 30(3), 439-457.
- medico international/GEW (2016): Warum Menschen fliehen. Ursachen von Flucht und Migration - Ein Thema für Bildung und Gesellschaft.
- Opratto, Benjamin (2018): Hegemonie: politische Theorie nach Antonio Gramsci. 3. erweiterte Auflage, Münster.
- Raty, Tuuli/Shilhav, Raphael (2020): The EU Trust Fund for Africa: Trapped between Aid Policy and Migration Politics. Oxfam.
- Schraven, Benjamin (2019) Fluchtursachenbekämpfung: Die deutsche Debatte, in: Notes du Cerfa.

Ziai, Aram (2007) Globale Strukturpolitik? Die Nord-Süd-Politik der BRD und das Dispositiv der Entwicklung im Zeitalter von neoliberaler Globalisierung und neuer Weltordnung, Münster.

## Dokumente

- BMZ (2019): Sonderinitiative Fluchtursachen bekämpfen – Flüchtlinge (re-)integrieren (SI Flucht): [https://www.giz.de/de/downloads/gizz\\_o2o\\_bmz\\_siflucht\\_flyer.pdf](https://www.giz.de/de/downloads/gizz_o2o_bmz_siflucht_flyer.pdf), letzter Zugriff: 7.2.2021
- Bundesrechnungshof (2019): Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO: Information über die Entwicklung des Einzelplans 23 (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2020
- Deutscher Bundestag (2015a): Plenarprotokoll 18/99, Stenografischer Bericht 99. Sitzung, 22.4.2015
- Deutscher Bundestag (2015b): Plenarprotokoll 18/119, Stenografischer Bericht 119. Sitzung, 8.9.2015
- Deutscher Bundestag (2015c): Plenarprotokoll 18/120, Stenografischer Bericht 120. Sitzung, 9.9.2015
- Deutscher Bundestag (2015d): Plenarprotokoll 18/130, Stenografischer Bericht 130. Sitzung, 15.10.2015
- Deutscher Bundestag (2015e): Plenarprotokoll 18/138, Stenografischer Bericht 138. Sitzung, 24.11.2015
- Deutscher Bundestag (2015f): Plenarprotokoll 18/139, Stenografischer Bericht 139. Sitzung, 25.11.2015
- Deutscher Bundestag (2015g): Plenarprotokoll 18/145, Stenografischer Bericht 145. Sitzung, 16.12.2015
- Deutscher Bundestag (2016a): Plenarprotokoll 18/170, Stenografischer Bericht 170. Sitzung, 12.5.2016
- Deutscher Bundestag (2016b): Plenarprotokoll 18/186, Stenografischer Bericht 186. Sitzung, 7.9.2016



Deutscher Bundestag (2018): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Olaf in der Beek, Ulrich Lechte, Dr. Christoph Hoffmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP - Drucksache 19/3648: Effiziente und nachhaltige Bekämpfung von Fluchtursachen. 31.7.2018.

Europäische Kommission (2018): EU-Investitionsoffensive für Drittländer: erste Projekte in Afrika und der Nachbarschaft. Brüssel, 11. Juli 2018.

SPD-Bundestagsfraktion (2016): Positionspapier der AG wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung der SPD-Bundestagsfraktion zum Thema Fluchtursachen.

## Zitierte Interviews<sup>9</sup>

Interview mit Mitarbeiter MdB DIE LINKE Berlin, 2018

Interview mit Mitarbeiterin INGO Brüssel 1, 2018

Interview mit Mitarbeiterin INGO Brüssel 2, 2018

Interview mit Mitarbeiterin INGO Brüssel 3, 2018

Interview mit Mitarbeiterin entwicklungspolitische Organisation Berlin, 2018

Interview mit GIZ-Mitarbeiterin Eschborn, 2019

---

9 Die Interviews wurden in Absprache mit den Interview-Partner:innen anonymisiert.

# »Berührungslose Kontrolle«

## Kämpfe um die symbolische Macht des Rechts auf der Hohen See

---

*Sonja Buckel*

### 1. Einleitung<sup>1</sup>

Es begann alles lange vor dem Sommer des Jahres 2015: die Geschichte der Kämpfe um die Durchsetzung des Rechtsstaats an der europäischen Außengrenze. Diese Kämpfe begleiten den Prozess der Territorialisierung der Europäischen Union seit Ende der 1990er Jahre (Buckel/Wissel 2010). Als etwa die »Cap Anamur«, das Schiff der gleichnamigen Hilfsorganisation, 2004 versuchte, mit 31 im Mittelmeer Geretteten aus Ghana und Nigeria in Sizilien anzulegen, kam es zur Beschlagnahme des Schiffes, der Verhaftung des Kapitäns und zur Inhaftierung und anschließenden Abschiebung der Geflüchteten (Cuttitta 2018: 637f.). Seitdem hat die Zahl rechtlicher Auseinandersetzungen um die Frage, wer überhaupt Zugang zum europäischen Asylrecht hat, stetig zugenommen. Denn sind erst einmal europäische Schiffe, staatliche wie zivile, in Rettungsoperationen involviert, müssen sie die Geretteten an einen sicheren Ort bringen,<sup>2</sup> und das bedeutet: im Zweifel nach Europa. Um

---

1 Für wichtige Anregungen und Kritiken danke ich Laura Graf, Judith Kopp, Neva Löw, Maximilian Pichl, Norma Tiedemann und Carolina Vestena.

2 Art. 98 UN-Seerechtsübereinkommen i.V.m. Ziffer 3.1.9 des Annexes zum Internationalen Übereinkommen über Seenotrettung und Absatz 1.1 der Regel V/33 des Internationalen Übereinkommens zum Schutz menschlichen Lebens auf See.

dieser völkerrechtlichen Pflicht zu entkommen, lassen sich die europäischen Exekutivapparate immer wieder neue Strategien einfallen.

Ob sie sich an den Grenzen der USA, Australiens oder eben der EU abspielen, eines ist diesen juridischen Auseinandersetzungen gemeinsam: Sie kommen nicht zum Stillstand – ebenso wenig wie die Grenzüberschreitungen trotz aller Stacheldrahtzäune, Mauern, trotz aller Toten, Verwundeten oder Inhaftierten in den Lagern entlang der Grenze. Denn sie sind Austragungsformen eines Antagonismus', der sich auf den ersten Blick als gewaltiges Wohlstandsgefälle zwischen dem globalen Norden und dem Süden darstellt. Dieses Gefälle geht zurück auf die während des Kolonialismus' gewaltvoll durchgesetzte globale kapitalistische Arbeitsteilung, die zugleich eine Verteilung und Aufteilung der Menschen ist. Der transatlantische Sklavenhandel hatte die Stellung Schwarzer Menschen »am unteren Ende der Menschenwelt« zementiert (Trouillot 2013: 78). Die heutigen Grenzkonflikte müssen in der Kontinuität dieser Geschichte des Rassismus verstanden werden. Mit Foucault gesprochen:

»Was ist Rassismus letztendlich? Zunächst ein Mittel, um in diesen Bereich des Lebens, den die Macht in Beschlag genommen hat, eine Zäsur einzuführen: die Zäsur zwischen dem, was leben, und dem, was sterben muß.« (Foucault 1999/1976: 295)

Rassismus habe sich in die Struktur des modernen kapitalistischen Staates eingeschrieben und sei die Bedingung für die Akzeptanz des Tötens in einer biopolitischen Normalisierungsgesellschaft, so Foucault, dafür also, jemanden der Gefahr des Todes auszuliefern (ebd.: 297). Ein Element dieser staatlichen Struktur ist die Institution der Grenze, die Innen und Außen, Staatsbürger:in und Migrant:in hervorbringt – und mit ihnen eine Exklusivität genau der Lebens- und Produktionsweise (Brand/Wissen 2018) diesseits der Grenze, die mit der Realität jenseits und mit der Geschichte des Kolonialismus und der Versklavung nichts mehr zu tun zu haben scheint. Sie begrenzt so nicht nur die Mobilität, sondern auch den Raum des Sag- und Denkbaren.

Dieser Antagonismus zwischen der Akzeptanz des Todes in der Sahara, auf dem Mittelmeer oder in den Internierungslagern einer-

seits und andererseits dem Begehren nach einem besseren Leben, dem Bestehen auf dem Recht auf Teilhabe an dem Wohlstand, ja, auf der Willkürlichkeit der biopolitischen Zäsur, ist der Motor der alltäglichen »border struggles« der Grenzüberschreitungen (Mezzadra/Neilson 2013: 183). Soziale Bewegungen knüpfen an diesen an, indem sie Unterstützungsstrukturen schaffen oder mit Dokumentationen staatliche Willkürpraxen sichtbar machen (vgl. den Beitrag von Graf i.d.Bd.). Diese Dokumentationen wiederum sind zugleich eine notwendige juristische Ressource (Pichl 2021) dafür, dass die border struggles auch als Rechtskämpfe ausgetragen werden und sich so auf das eigensinnige Terrain der Rechtsform verlagern können (Buckel 2015/2007: 242ff.).

Die Krise des europäischen Grenzregimes im Sommer 2015 hat einen neuen Zyklus der Rechtskämpfe eröffnet (ausführlich Pichl 2021), den dieser Text nachzeichnen will: In der Ausnahmesituation wird die Normalität erschüttert und mit ihr das Selbstverständliche. Das europäische Grenzregime wurde in dem Moment brüchig, als Hunderttausende zum ersten Mal, seitdem die Migrationspolitik zwanzig Jahre zuvor europäisiert worden war, gemeinsam die EU-Außengrenzen überwandten und die Regierungen vor allem Libyens, Tunesiens und der Türkei im Kontext der Arabellion die Ausreisen nicht mehr verhierten. Dadurch wurde offensichtlich, dass diese Grenzen letztlich von der Externalisierung ihrer Durchsetzung abhängen (Buckel 2018). Die Brutalität und Härte der externalisierten Kontrollpraktiken bleiben gerade durch diese Auslagerung an periphere Staaten zum großen Teil unsichtbar. Die Reichweite des Systems aus Internierungslagern, Beschränkungen der Reisefreiheit, militärischer Aufrüstung und illegalen Rückschiebungen (Pushbacks) wurde in der Krise noch weiter ausgedehnt (Buckel/Kopp 2021). Und mit dieser Ausdehnung begannen auch die juridischen Auseinandersetzungen. Ich werde im Folgenden exemplarisch eine solche Auseinandersetzung, in der es um illegale Rückschiebungen nach Libyen geht, untersuchen.<sup>3</sup> Dazu werde ich zunächst

3 Diese Untersuchung basiert u.a. auf Expert:innen-Interviews und Mitschnitten einer von der Forschungsgruppe »Beyond Summer 15« durchgeführten Veranstaltung im *Public Political Science-Format* im Juli 2019.

die faktische und rechtliche Konstellation der Pushbacks im zentralen Mittelmeer rekonstruieren und zeigen, wie diese sich seit dem Sommer 2015 in Richtung einer »berührungslosen Kontrolle« (Moreno-Lax 2020: 414, Übers. S.B.) verändert hat (2.). Daran anschließend werde ich die politischen Aktivist:innen und ihre Strategien vorstellen, die diesen Rechtskampf initiierten (3.), um sodann den Übersetzungsvorgang der politischen in eine rechtliche Auseinandersetzung sowie die Bedingungen der Organisation von Hegemonie in den juridischen Verfahren darzustellen (4.). Schließlich werde ich fragen, ob die biopolitische Zäsur der Grenze durch einen solchen Rechtskampf herausgefordert werden kann. Dazu werde ich mich auf die symbolische Macht des Rechts fokussieren und dabei meine bisherigen rechtstheoretischen Überlegungen (Buckel 2015/2007) um Einsichten aus der Lektüre eher unsystematischer, aber gehaltvoller Schriften Pierre Bourdieus zum juridischen Feld erweitern (5.). In einem abschließenden Fazit wird noch einmal die Kategorie des juristischen »Erfolgs« zu reflektieren sein. (6.)

## 2. Von »Hirsi I« zu »Hirsi II«

Im Zentrum der folgenden Analyse steht die Rechtssache *S.S. u.a. gegen Italien*,<sup>4</sup> die unter den Beteiligten bereits informell als »Hirsi II« firmiert.<sup>5</sup> Damit wird Bezug genommen auf ein Urteil aus dem Jahr 2012,<sup>6</sup> gefällt vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), vor dem auch das aktuelle Verfahren anhängig ist. »Hirsi I« schrieb Rechtsgeschichte und stellte ein für alle Mal fest, dass auch im staatsfreien Gebiet der Hohen See die Geltung der Menschenrechte sichergestellt sein muss, dass Rückschiebungen von dort in einen Staat, in dem Fall

4 S.S. u.a. gegen Italien, Individualbeschwerde Nr. 21660/18 v. 3. Mai 2018, anhängig.

5 So auch Annick Pijnenburg (2018), die ihre Analyse der rechtlichen Szenarien übertitelt mit »Is *Hirsi* 2.0 in the Making in Strasbourg?«.

6 Urteil in der Rs. *Hirsi Jamaa et al. gegen Italien*, Individualbeschwerde Nr. 27765/09 v. 23.02.2012.

nach Libyen, in dem den Geflüchteten Folter oder unmenschliche Behandlungen drohen, gegen das Refoulement-Verbot aus Art. 3 und das Verbot der Kollektivausweisung aus Art. 4 des 4. Zusatzprotokolls der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verstoßen sowie im Widerspruch zum Recht auf eine wirksame Beschwerde aus Art. 13 EMRK stehen (ausführlich Buckel 2013: 289ff.).

Das Hirsi-Urteil unterbrach für eine gewisse Zeit die Pushbacks im zentralen Mittelmeer. Mit der Seenotrettungsaktion »Mare Nostrum« der italienischen Marine und Küstenwache wurde sogar beginnend im Oktober 2013 ein Jahr lang eine staatliche Rettungsmission etabliert. Ein solch durchschlagender Erfolg eines Rechtskampfes ist selten, und er währte auch nur ein paar Jahre. Denn weder beteiligte sich die EU an den Kosten, noch waren die Mitgliedsstaaten bereit, die Geretteten innerhalb Europas umzuverteilen. In der Konsequenz sah sich die italienische Regierung dazu veranlasst, »Mare Nostrum« wieder einzustellen, nachdem sowohl der innenpolitische Druck durch die rechtsautoritäre »Lega« unter Matteo Salvini als auch die Kritik anderer EU-Staaten, insbesondere der BRD, zunahm. An die Stelle trat ein ausgeweitetes Mandat der Frontex-Operation »Triton« im Süden Siziliens und die Einsetzung der EU-Militäroperation »Eunavfor Med« ab Juni 2015. Doch beide dienten nicht der Rettung aus Seenot. Denn Frontex hatte den Auftrag der Grenzsicherung und Eunavfor Med sollte die sogenannten Schleppernetzwerke bekämpfen, um auf diese Weise Flüchtende via Libyen an der Ausreise zu hindern. Sie waren zwar dennoch, genau wie die kommerziellen Schiffe, die ebenfalls das zentrale Mittelmeer kreuzen, rechtlich zur Seenotrettung verpflichtet (Cuttitta 2018: 638f.). Aber es lässt sich feststellen, dass es nach dem Ende von Mare Nostrum »im zentralen Mittelmeer keine signifikanten staatlichen Rettungsoperationen mehr gab« (Georgi 2019: 222).

Diese Lücke versuchten in der Folge Nichtregierungsorganisationen (NGOs) zu füllen, indem sie Schiffe charterten, Schiffsbesatzungen zusammenstellten und nichtstaatliche Rettungsmissionen initiierten. Damit entstand eine neue zivilgesellschaftliche politische Praxis, welche die Nichteinhaltung des Internationalen Seenotrettungsübereinkommens (SAR) öffentlichkeitswirksam skandalisierte und zugleich

Menschenleben rettete. Nicht alle Beteiligten planten von Anfang an tatsächlich in die anspruchsvolle Praxis der Seenotrettung einzusteigen. Sea-Watch etwa wollte – daher auch der Name – die Situation auf dem Mittelmeer überwachen und dafür Öffentlichkeit erzeugen. Als sie allerdings immer häufiger in die Situation gerieten, Menschen retten zu müssen, veränderte sich ihre Praxis, und aus Sea-Watch wurde de facto Sea-Rescue, gemeinsam mit vielen Schiffen anderer NGOs. Diese zivile Rettungsflotte, die auch auf eine wachsende öffentliche Zustimmung zu solidarischen Praxen im Kontext der Erschütterung der Normalität im Sommer 2015 zurückgeführt werden kann, wurde so 2017 zur wichtigsten Rettungsakteurin, nachdem sich die dafür zuständigen staatlichen Rettungskräfte vollständig zurückgezogen hatten (EI/RN 2019). Der Antagonismus der biopolitischen Zäsur wird hier offensichtlich, wenn zivilisatorische Selbstverständlichkeiten wie Lebensrettungen nicht für alle Menschen gleichermaßen gelten.

Doch damit war der Tiefpunkt dieser Entwicklung noch nicht erreicht. Auf diese Weise gelangten immer noch zehntausende Menschen über das zentrale Mittelmeer nach Europa. Zwei weitere exekutive Interventionen folgten: Zum einen begann eine beispiellose Diffamierungs- und Kriminalisierungsstrategie, initiiert von rechts-autoritären Akteur:innen wie etwa dem damaligen österreichischen Außenminister und heutigen Bundeskanzler Sebastian Kurz oder Matteo Salvini, der inzwischen italienischer Innenminister geworden war. So wurden wieder Schiffe beschlagnahmt, nachdem sie tage- oder gar wochenlang nicht in die Häfen einfahren durften, und Kapitän:innen verhaftet. Zum anderen ging die italienische Regierung eine neue Kooperation mit der offiziellen Regierung Libyens ein, einem Staat, in dem inzwischen nach dem gewaltsamen Ende des Gaddafi-Regimes ein Bürgerkrieg tobte (Forensic Oceanography 2018). Diese Kooperation sollte die vorangegangene aus dem Jahr 2008 erneuern, nachdem in der Folge des »Arabischen Frühlings« und nach dem Urteil zu »Hirsi I« die bisherige Zusammenarbeit bei den Pushbacks zusammengebrochen war.

2008 war der sogenannte »Freundschaftsvertrag«<sup>7</sup> zwischen Italien und Libyen geschlossen worden, der in Art. 19 eine Zusammenarbeit im Bereich der Grenzkontrolle vorsah, die 2009 zu einer Pushback-Kampagne führte, bei der die italienische Marine die Geflüchteten im Mittelmeer an Bord nahm und sie zurück nach Tripolis verbrachte, wo sie von der libyschen Exekutive empfangen, in Lagern inhaftiert und später weiter zurückgeschoben wurden. Es war diese Praxis, die der EGMR 2012 als Verstoß gegen die EMRK verurteilte und damit beendete.

Im Anschluss stellten sich Beobachter:innen die Frage, ob die europäischen Exekutiven in den Folgejahren versuchen würden, dieses Urteil zu unterlaufen. Ich hielt es nicht für unwahrscheinlich, dass eine neue Strategie auf unmittelbare Pushbacks, bzw. dann Pullbacks, durch Schiffe unter libyscher Flagge setzen würde (Buckel 2015: 150). Denn das Urteil hatte darauf abgestellt, dass die Geflüchteten auf den italienischen Marineschiffen, »unter der kontinuierlichen und exklusiven *de jure* und *de facto* Kontrolle der italienischen Behörden« standen und dadurch in den Anwendungsbereich der EMRK gemäß Art 1. fielen.<sup>8</sup> Libyen hat die Konvention hingegen nicht unterzeichnet, kann also vor dem EGMR auch nicht verklagt werden. Vor allen Dingen aber würde so das zentrale Ergebnis des Urteils, dass die Geflüchteten von den *europäischen* Schiffen auf *europäisches* Territorium zu verbringen seien, konterkariert werden.

Es dauerte fünf Jahre – nämlich bis zu jenem Zeitpunkt im Februar 2017, als es Italien und der EU gelang, den Freundschaftsvertrag wieder zu aktivieren – bis die italienische Regierung tatsächlich eine solche Strategie wählte. Dies geschah mittels eines »Memorandums of Understanding« (MoU),<sup>9</sup> einer rechtlich unverbindlichen Absichtserklärung,

7 Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra la Repubblica italiana e la Grande Giamahiria araba libica popolare socialista (v. 30. August 2008).

8 Rs. Hirsi Jamaa et al. gegen Italien, Individualbeschwerde Nr. 27765/09 v. 23.02.2012, Rn. 81, Übers. S.B

9 Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e



über die alle Externalisierungs-Grenzkooperationen im Mittelmeer reguliert werden (Buckel 2013: 195). Es zielt auf die Wiederherstellung einer »libyschen Marine und Küstenwache«. Zu diesem Zweck soll Italien die finanziellen, technischen und sonstigen Mittel bereitstellen (Art. 1b und c MoU), ebenso für die Internierungslager, die Ausbildung des Personals sowie die Rückschiebungen von Libyen aus in die Herkunftsstaaten (Art. 2). Dieser Vorgang war keine rein italienisch-libysche Angelegenheit. Vielmehr hat die EU sowohl erhebliche finanzielle und logistische Unterstützung geleistet als auch die italienisch-libysche Zusammenarbeit auf höchster politischer Ebene begrüßt. Die von allen EU-Regierungen verabschiedete Erklärung von Malta<sup>10</sup> unterstützte Italien durch die Zusage finanzieller Mittel und den Aufbau von Kapazitäten (ausführlich Moreno-Lax 2020: 391). Dabei muss man sich vor Augen führen, aus welchen Kräften sich diese sogenannte libysche Küstenwache mitten im Bürgerkrieg zusammensetzt: aus jenen Milizen, die ihr Auskommen im Menschen- und Erdölschmuggel finden, und die diverser Menschenrechtsverletzungen beschuldigt werden (Statewatch 2020: 10; Weisflog 2017).

Der Migrationsrechtler Thomas Gammeltoft-Hansen hatte direkt im Anschluss an das Hirsi-Urteil den langfristigen Erfolg einer solchen Umgehungsstrategie bezweifelt. Denn ein vollständiges »Outsourcing« sei wenig effektiv. Weil es sich um eine hoch sensible Problematik handle, versuchten sich die auslagernden Staaten normalerweise ein gewisses Maß an Kontrolle vorzubehalten. Und genau dieses Szenario löse dann die Hoheitsgewalt und somit rechtliche Verantwortung des auslagernden Staates aus (Gammeltoft-Hansen 2012: 2). Auch wenn 2012 niemand antizipierte, dass eines Tages die EU ihre eigene Seenotrettung im zentralen Mittelmeer einstellen und sie an libysche Milizen auslagern würde, so ist doch genau jenes Szenario eingetreten. Die Kontrolle behält Italien dabei nicht nur durch das MoU und die Finanzierung sowie die Lieferung von Ausbildungsmaterial und Schiffen, son-

---

sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana (v. 2. Februar 2017).

10 European Council, Malta Declaration, Abs. 6(j) (v. 3. Februar 2017).

dern auch durch die italienische Marine Operation »Nauras«, die seit August 2017 in den libyschen Küstengewässern als schwimmendes Rettungszentrum fungiert und ihre Informationen von der Maritimen Rettungsleitstelle in Rom erhält. Diese hat die Aufgabe, in die Befehlsmkontrolle der libyschen Küstenwache zu intervenieren und direkte Befehle zur Rettung und Zurückweisung zu erteilen (EI/VML 2019).

In dieser Konstellation der Einstellung der staatlichen und der Kriminalisierung der zivilen Seenotrettungsoperationen, der Grenzpatrouillen durch Frontex und Eunavfor Med, der Delegation der Pushbacks an eine ominöse libysche Küstenwache, ausgebildet und überwacht durch eine italienische und europäische Marineoperation, ereignete sich eine Konfrontation auf der Hohen See, die später zur Rechtssache »Hirsi II«<sup>11</sup> werden würde. Dieser Vorfall war so exemplarisch für die Lage, dass den Beteiligten der Seenotrettung sofort klar war, dass er sich für eine »juristische Intervention« (Kaleck 2015: 193) eignete, wie kein anderer – eine Intervention, die das Potenzial hat, diese Externalisierungspraxis zu unterbinden: In der Nacht vom 5. auf den 6. November 2017 verließen 130-150 Menschen, die genaue Zahl ist unbekannt, Tripolis mit einem Schlauchboot, um nach Lampedusa überzusetzen. Sie gerieten in Seenot und alarmierten die Seenot-Rettungsleitstelle in Rom, die daraufhin sowohl ein Schiff von Sea-Watch, welches sich in der Nähe befand, als auch die libysche Küstenwache zur Rettung aufforderte. Letztere nahm mit dem Schiff namens »Ras Jadir« Kurs auf das manövrierunfähige Boot auf. Die »Ras Jadir« war Libyen im Mai desselben Jahres von Italien, wie im MoU vorgesehen, überlassen worden. Acht der dreizehn Besatzungsmitglieder an Bord hatten eine Ausbildung im Rahmen des Marineprogramms der Europäischen Union zur Bekämpfung des Menschen Schmuggels erhalten. Die »Ras Jadir« erreichte das Boot als erste, begann allerdings nicht mit den üblichen Rettungsmaßnahmen, sondern fuhr direkt an das Boot heran, so dass durch Wellenbewegungen einige Menschen

11 Rs. S.S. u.a. gegen Italien, Individualbeschwerde Nr. 21660/18 v. 3. Mai 2018, anhängig., Rd-Nr. 1-6.

über Bord gingen. Außerdem waren viele der dann an Bord Genommenen so verzweifelt bei der Vorstellung, dass sie wieder zurück nach Tripolis verbracht werden sollten, dass sie von der »Ras Jadir« zurück ins Wasser sprangen. Mindestens fünf Menschen starben durch diese Umstände. Das Schiff der Sea-Watch, das nur kurz darauf eingetroffen war und mit der Rettung der Geflüchteten begann, wurde von der Küstenwache bedroht. Bevor die beiden Schiffe eingetroffen waren, waren bereits fünfzehn weitere Menschen gestorben, obwohl unter anderem eine französische Fregatte in der Nähe gewesen war, die wahrscheinlich zum Euanfor Med-Einsatz gehörte. Sie unterstützte die Sea-Watch schließlich, weigerte sich aber, Migrant:innen an Bord zu nehmen (Heller et al. 2018). Die Geflüchteten, die durch die Besatzung der Sea-Watch gerettet wurden, wurden von dieser nach Italien gebracht.<sup>12</sup>

Diejenigen hingegen, die nach eigenen Aussagen gefesselt und geschlagen an Bord der »Ras Jadir« verblieben und nach Tripolis zurückgeschoben wurden, kamen in ein Internierungslager in Tajura in Libyen, wo sie Misshandlungen und Gewalt ausgesetzt waren. Durch die IOM wurden einige von ihnen von dort aus dann nach Nigeria zurückgeschoben. Andere wiederum sollen nach Auskunft von Sea-Watch, »unter unmenschlichen Bedingungen, Schlägen, Erpressungen, Hunger und Vergewaltigung im Lager festgehalten«, zwei von ihnen sogar »verkauft« worden sein (Presseerklärung Sea-Watch v. 8.5.2018). Seit 2017 ist durch diverse Berichte verschiedener Menschenrechtsorganisationen und des UNHCR, einen Expertenbericht für die UN sowie durch die Polizeimission der EU gut dokumentiert, dass Menschen in den mindestens 24 Lagern Libyens Gräueltaten ausgesetzt sind, die von Kidnapping, Vergewaltigungen über Folter bis hin zur Versklavung reichen (u.a. The Independent, v. 8.8.2017, Jakob in: die tageszeitung v. 20.9.2017, Backhaus et al. in: Die Zeit v. 12.12.2017).

Am 8. Mai 2018 reichten 17 Überlebende eine Beschwerde beim EGMR ein, darunter die Eltern zweier Kinder, die bei dem Vorfall ums Leben kamen (Presseerklärung v. Sea-Watch v. 08.05.2018). Ein Jahr

---

12 Ebd. Rn. 11.

später, am 26. Juni 2019, hat der EGMR das Verfahren eröffnet, seitdem ist es anhängig.

Eine solche juristische Intervention ist nun alles andere als selbstverständlich. Denn in den eigenlogischen Verfahren der Rechtsform (Buckel 2015/2007: 240ff.), die man mit Bourdieu auch als juridisches Feld analysieren kann (Bourdieu 2019/1986: 37), sind enorme rechtliche Ressourcen erforderlich, um einen gesellschaftlichen Antagonismus in das Recht zu übersetzen: finanzielle Mittel und organisatorische Ressourcen, ein Wissen und praktisch-strategische Kompetenzen, Unterstützungsstrukturen, rechtsdogmatische Anknüpfungspunkte, Beweissicherungsmöglichkeiten und einiges mehr (Pichl 2021). Ein wesentliches Merkmal des juridischen Felds ist gerade, dass es eine Grenze zieht: zwischen den juridischen Intellektuellen (Buckel/Fischer-Lescano 2007: 91f.), bzw. den professionellen Arbeiter:innen am Symbolischen (Bourdieu, 2019/1986: 62), die »ausgebildet sind, die rechtlichen Formen und Formulierungen wie Waffen zu gebrauchen« (ebd.: 72) und den Laien, um deren Rechte es geht, die aber in dem Feld gerade nicht agieren können. Und unter all den Laien, ist die illegalisierte Migrantin zweifach exkludiert, denn sie wird sowohl von der Grenze des juridischen Felds, als auch von der biopolitischen Zäsur der (supra)staatlichen Grenze ausgeschlossen. Wie soll sie, nach der lebensgefährlichen Überfahrt aus den libyschen oder den italienischen Lagern heraus, ihre Rechte einklagen und das europäische Staatsapparate-Ensemble vor einem der höchsten Gerichte Europas herausfordern? Schauen wir uns daher an, wer stattdessen auf der rechtlichen Bühne auftritt, um im Namen der Überlebenden und auch der noch Kommenden den europäischen Rechtsstaat an der Grenze einzuklagen.

### 3. Juridische Strategien und Aktivismus

Ungefähr zwei Monate vor den Ereignissen der Nacht vom 5. auf den 6. November, im Spätsommer 2017, hatten sich Aktivist:innen aus sozialen Bewegungen und NGOs in Paris getroffen. Damals war gerade die Iuventa, das Rettungsschiff der Organisation *Jugend Rettet*, inklusive

ihrer Besatzung auf Lampedusa festgesetzt worden. Die Staatsanwaltschaft von Trapani hat inzwischen nach jahrelangen Ermittlungen Anfang März 2021 Anklage gegen 21 Personen und 3 Organisationen wegen Beihilfe zur illegalen Einwanderung erhoben (Die Zeit vom 5.3.2021). Ein Kollektiv von Künstler:innen, Architekt:innen, Filmemacher:innen und Wissenschaftler:innen vom Londoner Goldsmiths College namens *Forensic Architecture*, das in der BRD bereits durch die auf der documenta14 in Kassel ausgestellte Rekonstruktion der Ermordung Halit Yozgats durch den NSU-Komplex bekannt wurde, hatte einen Ableger namens *Forensic Oceanography* gegründet und sich auf die Rekonstruktion und Publizität der klandestinen Menschenrechtsverbrechen im Mittelmeer spezialisiert. Auch im Fall der Iuventa hatten sie ihre Fähigkeiten zur Verfügung gestellt, um zu beweisen, dass der Vorwurf der Zusammenarbeit mit sogenannten Schleppern nicht haltbar ist. Zugleich wurden ihre Ergebnisse als Installation auf der »Biennale Manifesta« in Palermo gezeigt (Die Zeit vom 12.06.2018). Neben den verschiedenen Vertreter:innen der zivilgesellschaftlichen Seenotrettungsinitiativen und von *Forensic Oceanography* war auch Sara Prestianni von der Bürger:innenrechtsorganisation ARCI (*Associazione Ricreativa e Culturale Italiana*) auf dem Pariser Treffen anwesend. Sara Prestianni setzt sich seit 15 Jahren für ein Ende der Pushbacks im Mittelmeer ein und hatte auch bereits die strategische Prozessführung in »Hirsi I« unterstützt (EI SP 2019a).

Die versammelten Aktivist:innen diskutierten mögliche rechtliche Strategien, um die politische Situation im Mittelmeer zu skandalisieren. Dabei zeigten sich insbesondere zwei Probleme: Wie sollte man die libysche Küstenwache rechtlich verantwortlich machen, wenn zum einen die Vorfälle im Mittelmeer undokumentiert geschehen und zum anderen der Kontakt zu den Betroffenen nicht hergestellt werden kann, weil die Pull-Backs erfolgreich waren und die Geflüchteten nach Tripolis zurückgebracht werden? Mit denselben Schwierigkeiten hatten sich auch die Akteur:innen des »Hirsi I«-Falles konfrontiert gesehen. Damals war es dem italienischen Flüchtlingsrat in Zusammenarbeit mit dem UNHCR gelungen, am Hafen von Tripolis nach dem Pushback, vor der Verbringung in die Lager, Rechtsvollmachten und Handynummern von den Geflüchteten einzusammeln. Und die Dokumentation erfolg-

te durch zwei Journalist:innen der Zeitschrift *Paris Match*, die sich an Bord der italienischen Militärschiffe aufgehalten hatten. Diese Situation war singulär und spektakulär gleichermaßen, es war unwahrscheinlich, dass sie sich wiederholen würde. Auch dies ist einer der Gründe für die Bedeutung von »Hirsi I« (Buckel 2013: 289ff.). Auf dem Treffen in Paris blieben mögliche rechtliche Argumentationen ungeklärt und die Beweislage erschien ungünstig.

Als dann die Ereignisse des 6. November stattfanden, war allen Beteiligten unabhängig voneinander klar: »Wir haben einen Fall«. (EI RN 2019; EI CH 2019). Denn zum einen war der Pull-Back-Versuch teilweise gescheitert und *Sea-Watch* hatte einen großen Teil der Geflüchteten nach Italien transportiert und stand so in Kontakt mit ihnen und über diese auch mit jenen, die nach Libyen verschleppt wurden. Noch während die *Sea-Watch* den italienischen Hafen ansteuerte, stand Charles Heller von *Forensic Oceanography* schon in Kontakt mit der Besatzung der *Sea-Watch*. Es war jetzt entscheidend, dass alles gut dokumentiert wurde. Die *Sea-Watch* hatte schon seit Beginn der Vorwürfe der Zusammenarbeit mit Menschen schmugglern zu Beweis Zwecken diverse Kameras an Deck installiert, die nun die gesamte Auseinandersetzung mit der »Ras Jadir« aufzeichneten (EI RB 2019). *Forensic Oceanography* bereitete das Filmmaterial später so auf, dass minutiös das gesamte Geschehen gerichtsverwertbar und zugleich öffentlichkeitswirksam dokumentiert werden konnte<sup>13</sup> – eine Fähigkeit, die das Kollektiv über die Jahre immer weiter vervollkommen hatte:

»Das war sicherlich der am ausführlichsten dokumentierte Fall von Menschenrechtsverletzungen auf der Hohen See in der Geschichte des Mittelmeers. Das hat es noch nie gegeben, und wer weiß, ob es jemals wieder passieren wird. Es stellte also die Unsichtbarkeit der Externalisierung in Frage.« (EI CH 2019, Übers. SB).

Jetzt musste noch der Zugang zum juristischen Feld eröffnet werden. Und hier kam ein weiteres Netzwerk ins Spiel: das Global Legal Ac-

13 <https://forensic-architecture.org/investigation/seawatch-vs-the-libyan-coastguard>, letzter Zugriff am 3.1.2021.

tion Network (GLAN), eine gemeinnützige Organisation, die sich dem Schutz der Menschenrechte im globalen Süden verschrieben hat. Itamar Mann von der Universität Haifa war schon länger der Rechtsberater von Forensic Oceanography und Violeta Moreno-Lax von der Queen Mary University in London ist eine der versiertesten Jurist:innen im Bereich des Flüchtlingsrechts im Mittelmeer. Sara Prestianni, die in Libyen Feldforschung zur Situation der Geflüchteten betrieben hatte und darüber im Europäischen Parlament berichtete, traf Violeta Moreno-Lax bei dieser Anhörung, zu der sie ebenfalls als Expertin eingeladen worden war (EI SP 2019b). Sowohl Moreno-Lax als auch Mann sind im GLAN engagiert und übernahmen das Verfassen und Einreichen der Beschwerdeschrift.

Interessanterweise unterscheidet sich diese Akteurskonstellation vollständig von derjenigen, die den Rechtsfall »Hirsi I« vorbereitete. Dort hatte vor allem der Italienische Flüchtlingsrat gemeinsam mit dem UNHCR und pro bono arbeitenden Rechtsanwälten kooperiert. Die neuen Akteur:innen zeigen, wie sehr sich die Situation auf dem Mittelmeer verändert und einen neuen Zyklus der Kämpfe eingeläutet hat. Die Konstellation unterscheidet sich aber auch von anderen strategischen Prozessführungen, bei denen Jurist:innen Rechtsfälle zu ihren exemplarischen Klagen suchen. Denn im vorliegenden Fall handelt es sich um soziale Bewegungen und NGOs, die explizit juristische Strategien in ihr Arsenal von Strategien aufnehmen und die Selektivitäten eines Rechtskampfes in ihre Überlegungen mit einbeziehen. Auf diese Weise überschreiten sie die Grenze des juristischen Feldes. Auch wenn sie dort als Agierende ausgeschlossen sind, so sind sie es doch, die in gewisser Weise die Regie führen und an den Türen des Gerichtshofs den Staffelstab an die Jurist:innen übergeben.

Es wird deutlich, wie voraussetzungsfull alleine das Zustandekommen dieser Rechtssache vor dem EGMR war. Gut untereinander vernetzte Aktivist:innen, die über ein hohes Maß an Kompetenzen verfügen und darüber hinaus, obwohl sie keine juristischen Intellektuellen sind, über die wesentlichen rechtlichen Voraussetzungen informiert sind, initiierten den juristischen Übersetzungsvorgang. Dazu gehörte auch, möglichst viele Geflüchtete in den verschiedenen Lagern in Ita-

lien aufzusuchen und den Kontakt zu ihnen zu halten, darüber hinaus über Facebook-Seiten zum Rechtsfall weitere Betroffene in Libyen ausfindig zu machen. Die Jurist:innen schließlich übersetzten den Sachverhalt in die Sprache des Rechts. Einmal dort angekommen, intervenierten weitere Organisationen in Form sogenannter *amicus curiae* Briefe in die Auseinandersetzung, d.h. mittels eines Schriftsatzes von am Verfahren nicht Beteiligten, die als »Freund:innen des Gerichts« Empfehlungen abgeben können, gem. Art. 36 Abs. 2 EMKR (*AIRE Centre, Dutch Refugee Council, Human Rights Watch, der Europäische Flüchtlingsrat ECRE, die International Commission of Jurists* und der *UNHCR*). Art. 36 Abs. 3 ermöglicht außerdem der Menschenrechtskommissarin des Europarats eine solche Stellungnahme, die in diesem Fall auch erfolgte. Diese Interventionen lassen sich als starke rechtliche Ressource werten.

Und die Geflüchteten, um deren unmittelbaren Interessen es geht? Sie haben ihrer rechtlichen Vertretung zugestimmt, obwohl sie im Erfolgsfall lediglich Schadensersatz einklagen können und gerade keinen Aufenthaltstitel. Sie sind die offiziellen Beschwerdeführer:innen, betreten die Bühne also als Rechtssubjekte. Doch ging die Rechtssache nicht auf ihre Initiative zurück, so dass sie in den Verfahren eher als die Imaginierten präsent sind. Ihr Schicksal soll einer *politischen Veränderung bestehender Machtstrukturen* dienen. Jener Machtstrukturen, in denen sie die Strategien nicht auswählen und sich nicht selbst Gehör verschaffen können, und daher angewiesen bleiben auf (europäische) andere, die für sie handeln und sprechen – was zugleich die neokoloniale Konstellation reproduziert.

#### 4. Die Organisation von Hegemonie in den juridischen Verfahren

Wie wird nun der gesellschaftliche Konflikt in einen juridischen übersetzt?

Die Beschwerdeführer:innen berufen sich auf ihre Rechte aus der EMRK, ganz ähnlich wie in der Rechtssache »Hirsi I«, also: auf Leben und körperliche Unversehrtheit, das Refoulement- und Kollektivaus-



weisungsverbot sowie das Recht auf eine wirksame Beschwerde. Wie auch die Beschwerdeführer:innen in jener Rechtssache machen sie Italien für die Rechtsverletzung verantwortlich.<sup>14</sup> Der Unterschied besteht allerdings darin, dass alle angegriffenen Handlungen von der libyschen Miliz und gerade nicht von der italienischen Marine durchgeführt wurden. Es müsste also gelingen, die Handlungen der Ersteren als Stellvertreterin der Letzteren zuzurechnen.

Und genau hier beginnen die Auseinandersetzungen um Hegemonie unter den Bedingungen der Rechtsform. »Die Notwendigkeit, eine Rechtsnorm auf einen besonderen Fall anzuwenden, ist in Wahrheit eine Konfrontation antagonistischer Rechte, zwischen denen das Gericht entscheiden muss«, beschreibt Bourdieu treffend die »veritable Erfindungsfunktion« des Urteils (Bourdieu 2019/1986: 46f.). Wie dieses Urteil ausfällt, hängt zum einen vom Kräfteverhältnis ab – und zwar innerhalb, wie auch außerhalb des Feldes. Sodann muss es den juristischen Intellektuellen gelingen, in dieser Kräftekonstellation eine hegemoniefähige Argumentation zu entwickeln, indem eine der Rechtspositionen sich, auch durch Zugeständnisse an die unterlegene Position, universalisiert. Und schließlich muss das Urteil, um den Eindruck der Willkürlichkeit zu vermeiden, an bestehende Rechtsfiguren anknüpfen (Buckel/Fischer-Lescano 2007: 91f.). Der Rechtskanon ist insofern ein »Autoritätsspeicher, der – wie eine Zentralbank – die Autorität der einzelnen Rechtsakte sicherstellt« (Bourdieu 2019/1986: 44). Hegemonie einerseits – Rechtskanon andererseits sind die beiden Filter, durch die der Rechtskampf hindurchmuss. Dabei ist der Formalismus und die Abstraktheit der juristischen Argumentation und der Auslegungsmethoden zugleich das, was das Recht geradezu zu einer idealtypischen Universalisierungsinfrastruktur macht, und so das Finden einer hegemoniefähigen Position stützt (Buckel/Fischer-Lescano 2007: 92). Die Textexegese ist zudem ein »Ritual, das zur Steigerung der Autorität des Auslegungsaktes« (Bourdieu 2019/1986: 49) beiträgt. Die juristischen Entscheidungen können sich, so Bourdieu zutreffend, nur insofern von politischen

---

14 Rs. S.S. u.a. gegen Italien, Individualbeschwerde Nr. 21660/18 v. 3. Mai 2018, anhängig.

Gewaltstreichen unterscheiden, »als sie es schaffen, sich als notwendige Ergebnisse einer regulierten Auslegungsarbeit einhellig anerkannter Texte zu präsentieren« (ebd.: 39).

Im vorliegenden Fall findet der Kampf der juristischen Intellektuellen um die Auslegung des Art. 1 EMRK statt. Danach sind alle Staaten gegenüber »allen ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen« zur Sicherung der Rechte aus der Konvention verpflichtet. Auf dem Staatsterritorium gilt die Hoheitsgewalt prinzipiell, und auch extritorial wird sie inzwischen unter gewissen Bedingungen anerkannt – das war u.a. der Tenor in »Hirsi I«. In der vorliegenden Rechtssache heißt die entscheidende Frage: »Bestand durch die Handlungen Italiens – bei der akuten Koordination durch das MRCC [Seenotrettungs-Leitstelle in Rom, S.B.] oder durch vorangegangene Kooperation und Unterstützung der libyschen Küstenwache – ein ausreichend enger Bezug zu dem, was den Beschwerdeführer:innen widerfuhr?« (Schmalz 2019) Erst wenn dies bejaht wird, können die konkreten Rechtsverletzungen, die relativ unstrittig sein dürften und durch Sea-Watch und Forensic Architecture gut dokumentiert sind, geprüft werden. Das heißt, im Zentrum der Auslegungskämpfe steht der Konflikt um den erneuten Versuch der europäischen Mitgliedsstaaten, die grundsätzliche Anwendung der EMRK (Art. 1) zu verhindern, um so das Verbot der Rückschiebung in Länder, in denen die Geflüchteten der Gefahr der Folter oder des Todes ausgesetzt sind, zu umgehen. Übersetzt ins Politische geht es also darum, die Selbstverständlichkeit der biopolitischen Zäsur der Grenze anzugreifen.

Der bisherige Stand der Rechtsprechung stellt auf die effektive *de jure* und *de facto* Kontrolle europäischer Behörden während der Rückschiebungen ab, unabhängig davon, wo diese agieren – also auch extritorial. Die intervenierenden Drittparteien versuchen nun, einzelne Kriterien, die der EGMR dafür bisher entwickelt hat, auf den konkreten Fall anzuwenden, um in der bisherigen juristischen Argumentation zu bleiben (vgl. Schmalz 2019). Violetta Moreno-Lax (2020: 386ff.) geht einen Schritt weiter und dehnt diesen Begriff der effektiven Kontrolle aus, um auch zukünftige Ausweichversuche zu verhindern. Sie kombiniert die Einzelkriterien unter dem Dach eines »funktionalen Modells«

und verspricht sich davon »revolutionäre Auswirkungen« (388, Übers. S.B.). »Funktional« bezieht sich dabei auf staatliche Funktionen:

»Die Implikation ist, dass nicht nur die effektive Kontrolle über Personen oder das Territorium für die Aktivierung von EMRK-Verpflichtungen von Bedeutung sind. Es geht vielmehr um die Kontrolle über (allgemeine) Politikbereiche oder (einzelne) taktische Operationen, die im Ausland durchgeführt werden oder Wirkungen erzeugen.« (Ebd.: 405, Übers. S.B.).

Sie führt dann die Kriterien ein, wann diese Kontrolle als »effektiv« angesehen werden muss. Neben dem Wissen über die voraussehbaren Ergebnisse staatlicher Handlungen und der operativen Einbindung sei das maßgebliche Kriterium im Anschluss an bisherige Argumente des EGMR – also aus dem Rechtskanon –, dass Handlungen oder Unterlassungen eines dritten Akteurs dem Konventionsstaat zugerechnet werden müssen, wenn dieser Akteur unter seinem »entscheidenden Einfluss« steht (ebd.: 409). Daraus folge dann »als Ganzes betrachtet«, dass die

»staatlichen Entscheidungen [...] zusammen mit der umfassenden Unterstützung der LN/LCG [d.h. der libyschen Küstenwache, S.B.] (einschließlich der direkten Beteiligung an ihren Kommando- und Kontrollkapazitäten) ein *System der berührungslosen, aber effektiven Kontrolle* der SAR- und Abfangfunktionen Libyens erzeugen, das auf eine Ausübung funktionaler Zuständigkeit hinausläuft.« (Ebd.: 414, Übers. und Herv. S.B.)

Die Antwort der italienischen Regierung liegt bisher nicht vor und eine mündliche Verhandlung hat noch nicht stattgefunden. Die weiteren Auseinandersetzungen bleiben abzuwarten.

## 5. Symbolische Macht – Kampf um die gute Ordnung

Es lässt sich aber bereits die Frage stellen, was ein gewonnener Rechtsstreit bedeuten könnte. Was kann mit diesem juristischen Kampf

überhaupt über den Einzelfall hinausgehend errungen werden? Die unmittelbare Antwort lautet, dass die Delegation der Rückschiebungen an die libysche Küstenwache nicht mehr zur Umgehung der Rechtspflichten führen würde. Das hieße, dass in einem weiteren Anlauf die Durchsetzung der exterritorialen Geltung der Menschenrechte für Geflüchtete als wesentlicher Bestandteil von Rechtstaatlichkeit an der EU-Außengrenze bestätigt würde – ungeachtet der Möglichkeit neuer exekutiver Ausweichstrategien. Das wäre kein unerheblicher Erfolg, der Gammeltoft-Hansens These bestätigen und einmal mehr eindrücklich vorführen würde, dass Rechte nicht vom Himmel fallen, sondern erkämpft werden müssen.

Aber welche Auswirkungen hätte diese Entwicklung auf den antagonistischen Konflikt selbst: die Akzeptanz des Todes der Anderen gegen das Beharren dieser Anderen auf einem besseren Leben? Dazu ist es notwendig, die Wirkungsweise rechtlicher Entscheidungen zu betrachten. Das Recht ist kein Anhängsel der ökonomischen oder politischen Verhältnisse. Es ist auch nicht ihr bloßer Ausdruck, sondern es verfügt über eine eigene Materialität, eine relationale Autonomie (Buckel 2015/2007: 242ff.). Gramsci und Bourdieu treffen sich an diesem Punkt, weil sie in der materialistischen Theorietradition das gleiche Ziel verfolgen: die Eigenständigkeit und Relevanz der Überbauten herauszuarbeiten (Martin 2019: 148; Buckel 2015/2007: 187ff.). Daher muss der Kampf um das Monopol auf die legitime Benennung, Beschreibung und Deutung der gesellschaftlichen Verhältnisse als zentrale Dimension des Kampfes gegen Herrschaft verstanden werden (Martin 2019: 148).

Dem Recht kommt nun eine besondere Rolle dabei zu. Denn das juridische Feld ist der Kampfplatz um das Monopol des Rechts, »die gute Ordnung zu verkünden« (Bourdieu 2019/1986: 37) und mit ihr die Sicht- und Teilungsprinzipien. Es ist die »paradigmatische Form der symbolischen Macht der Benennung, die die benannten Dinge – insbesondere die Gruppen – allererst hervorbringt« (ebd.: 60). Denn Urteile sind autorisierte offizielle Sprechakte im Namen aller. Gelingt es ihnen, universale Anerkennung zu finden, indem man sie nicht zurückweisen kann, sind sie, so Bourdieu, geradezu »magische Akte« (ebd.: 59). Durch die Systematisierung und Rationalisierung, zu der alle am Rechtskampf

Beteiligten, wenn auch aus antagonistischen Positionen heraus, beitragen, verleiht die juristische Arbeit einer bestimmten Perspektive auf die soziale Welt »das Siegel der Universalität, mithin den wesentlichen Faktor symbolischer Wirkungsmacht« (ebd.: 67). So kann das Recht als Universalisierungsrelais die Hegemonie einer gesellschaftlichen Position stärken.

Eine *Veränderung* der bisherigen Einteilung der Welt gelingt allerdings nur dann, wenn die rechtlichen Praxen etwas benennen, was im Kommen ist, etwas, das sich ankündigt (ebd.: 61). Das Recht steht nicht außerhalb des gesellschaftlichen Zusammenhangs, sondern nur in *relationaler* Autonomie zu diesem. Das heißt, es bearbeitet die gesellschaftlichen Konflikte in seiner eigensinnigen Weise. Die Überwindung des Antagonismus selbst ist durch erfolgreiche Urteile alleine nicht zu erreichen. Die biopolitische Zäsur im Nord-Süd-Verhältnis, die globale Arbeitsteilung und die darauf beruhenden Externalisierungspraxen sind tief in die Institutionen und Alltagspraxen der bestehenden Produktions- und Lebensweise eingebettet, die darauf beruht, dass

»das alltägliche Leben in den kapitalistischen Zentren wesentlich über die Gestaltung der gesellschaftlichen Verhältnisse und der Naturverhältnisse andernorts ermöglicht wird: über den im Prinzip unbegrenzten Zugriff auf das Arbeitsvermögen, die natürlichen Ressourcen und die Senken [...] im globalen Maßstab« (Brand/Wissen 2018: 43).

Diese »gute Ordnung« verfügt daher über eine tief verankerte Hegemonie (Buckel/Georgi/Kannankulam/Wissel 2014: 34), d.h., über eine unmittelbare Zustimmung zu etwas scheinbar Selbstverständlichem (Bourdieu 2019/1986: 70). Dies gilt jedenfalls innerhalb Europas, jenseits der Grenze wird sie mit Zwang durchgesetzt. Bourdieu bezeichnet diese vor-reflexive Hinnahme der Welt mit dem Begriff des »Verkennens«: Herrschaft wird genau in dem Maß anerkannt, wie sie als »natürliche« verkannt wird (Bourdieu/Wacquant 1996: 205).

Eine bahnbrechende Veränderung der tief verankerten Hegemonie jener Strukturprinzipien, die die aktuellen Gesellschaften prägen, käme einem revolutionären Umbruch gleich. Das ist nicht durch Gerichtsurteile zu erwarten, denn diese sind »weniger die Hebammen als vielmehr

die Protokollanten der Geschichte« (ebd.: 61), zumal die symbolischen Produktionsmittel und daher die Fähigkeit zur performativen Hervorbringung der Welt nicht gleichmäßig, sondern herrschaftlich verteilt sind (Martin 2019: 147f.). Das zeigte sich bereits in der doppelten Exklusion der Geflüchteten aus dem Rechtsdiskurs. Die rechtstaatliche Einhegung der Außengrenze hingegen ist – als Ergebnis vorangegangener Kämpfe – in den Menschenrechtskonventionen, dem Europarecht und dem normativen Selbstverständnis Europas verankert. Dass selbst der Rechtsstaat noch immer erneut eingeklagt werden muss, veranschaulicht den massiven Konflikt, den Antagonismus, der an der Grenze ausgetragen wird.

Ein großer juridischer Erfolg wäre es, wenn das Urteil an dasjenige in »Hirsi I« anknüpfte und erneut festhalten würde, dass Geflüchtete in Seenot gerettet und auf europäisches Festland gebracht werden müssen. Dort hätten sie noch keinen Anspruch auf Asyl, aber immerhin auf ein Asylverfahren. Wenn sie darin scheitern, sind Rückschiebungshindernisse möglich. Zugleich würde die Externalisierungspraxis der Delegation der gewalttätigen und rechtswidrigen exekutiven Grenzpraxen, die an den Außengrenzen im Süden und im Osten Europas (vgl. Graf i. d. Bd.), auf See und an Land, gang und gäbe sind, den europäischen Mitgliedsstaaten zugerechnet. Diese »berührungslose Kontrolle« geschieht gerade, *um* der rechtsstaatlichen Bindung, die innerhalb Europas durchgesetzt wurde, zu entkommen. Und das wäre der *eigentliche Erfolg dieses Urteils*. Denn ein solches Urteil würde eine neue Norm in die hegemoniale »gute Ordnung« einschreiben. Wenn man also »Hirsi I« und »Hirsi II« zusammen betrachtet, folgte aus einem gewonnenen Rechtsstreit, dass die Praxen zur Aufrechterhaltung der EU-Außengrenze stets dem jeweiligen europäischen Mitgliedsstaat zugerechnet werden, unabhängig davon, wer sie durchführt, und sie zugleich ausnahmslos rechtmäßig sein müssen. Weil das Nord-Süd-Verhältnis grundsätzlich auf Externalisierung beruht, wäre die rechtliche Wirkungslosigkeit einer zentralen Externalisierungspraxis der vergangenen zwanzig Jahre ein Paukenschlag.

## 6. Fazit

In dieser Widersprüchlichkeit ereignen sich Rechtskämpfe. Unterhalb dieses Niveaus der Widersprüche ist das Recht nicht zu haben. Es ist weder ein Herrschaftsinstrument einiger Mächtiger noch das Medium der Emanzipation, sondern Moment einer antagonistischen Vergesellschaftung. Die Rechtsform ist wie alle sozialen Formen oder Felder ein eigensinniges Kampffeld zur Veränderung der Kräfteverhältnisse (Bourdieu 2013/2000: 105). Der Begriff des »Kampfes« beschreibt keine anthropologische Konstante menschlichen Daseins, sondern verweist auf die Fortexistenz von Herrschaftsverhältnissen.

Und dieser Kampf kann auch verloren gehen. In der Rechtsprechung des EGMR, die in den letzten beiden Dekaden die Menschenrechte von Geflüchteten gestärkt hat, ist seit dem Sommer 2015 ein Wandel zu beobachten, der auf den massiven Druck der Konventionsstaaten zurückzuführen ist (Pichl 2021). Und auch wenn das Urteil zugunsten der Beschwerdeführer:innen ausgehen sollte, sind politische Rückschläge möglich. Die Externalisierungsstrategien setzen bereits jetzt auf eine immer weitere Verlagerung der Grenzkontrollen bis hinein in die Herkunftsstaaten. Dieser Apparat der Externalisierung, so Moreno-Lax (2020: 416), ist tief verwurzelt und hat sich seit Jahrzehnten herausgebildet. Sie reflektiert all diese Möglichkeiten und kommt dennoch zu dem Ergebnis, dass es mit dem Rechtsstreit mehr zu gewinnen als zu verlieren gibt. Denn er könnte einen entscheidenden Beitrag dazu leisten, den »Garantien der EMRK Zähne zu verleihen« (ebd.).

Und auch die Aktivist:innen teilen diese Auffassung, auch wenn sie nur begrenztes Vertrauen in Rechtsprozesse haben. Denn, so Ruben Neugebauer von Sea-Watch: »der negative Präzedenzfall wird täglich geschaffen«, wohingegen ein gewonnener Rechtsstreit »viel Raum für Positives eröffnet«, denn die Pull-Backs seien die »Achillesferse des ganzen Systems« (EI/RN 2019). Carolina Vestena (2019: 254f.) hat zurecht, unter Rückgriff auf den breiter gefassten Begriff des »Erfolgs« widerständiger Praxen aus der kritischen Bewegungsforschung, darauf insistiert, dass eine verengte Perspektive, die nur auf die juristischen Ver-

fahren beschränkt bleibt, zu überwinden sei. Gerade die Mobilisierung sozialer Bewegungen, die Verstärkung widerständiger Netzwerke, die Erweiterung des Wissens, die Erzeugung von Öffentlichkeit, das heißt, die gesamte hegemoniepolitische Konstellation (Pichl 2021), ist in die Beurteilung von Erfolg und Misserfolg einzubeziehen. Das neue Netzwerk, welches zwischen »Hirsi I« und »Hirsi II« entstanden ist, die zivile Seenotrettung oder die neuen Zusammenschlüsse, wie die »Seebrücke«-Bewegungen, die solidarischen Städte oder auch das europäisch-nordafrikanische Netzwerk »Watch the Med Alarm Phone«, ein »Call-Center für Geflüchtete, die auf dem Mittelmeer in Seenot geraten«, <sup>15</sup> zeigen eine qualitative Veränderung der solidarischen Unterstützungsstruktur an der Grenze an.

Dies hat Auswirkungen auf die alltäglichen border struggles. So hatte einer der Geflüchteten und mit der »Ras Jadir« nach Libyen Zurückgeschobenen im Juni 2018 einen zweiten Versuch unternommen, nach Europa zu gelangen. Er war dabei von der Besatzung der »Aquarius« der NGOs »Ärzte ohne Grenzen« und »SOS Méditerranée« gemeinsam mit 628 anderen Personen gerettet worden. Dem Schiff wurde zunächst die Einfahrt in italienische und maltesische Häfen untersagt. Die spanische Regierung hatte dann aber acht Tage später die Geflüchteten ersatzweise aufgenommen (Süddeutsche Zeitung v. 12.06.2018). In Spanien angekommen nahm der zwei Mal über das Meer Geflüchtete dann 2019 an einem Treffen des »Alarm Phone« teil und engagiert sich nun selbst in der Rettung anderer bei der Überfahrt nach Europa (EI/CH 2019). In seiner politischen Praxis hat er die Einteilung der Welt zurückgewiesen, die ihm einen subalternen Platz zuteilt und in der er nicht sprechen kann. Letztlich kann auch der mächtige Apparat der biopolitischen Zäsur Menschen nicht davon abhalten, solidarisch für ihre Rechte zu kämpfen.

---

15 <https://alarmphone.org/de/ueber-uns/>, letzter Zugriff am 28.1.2021.



## Literatur

- Bourdieu, Pierre (2019/1986): Die Kraft des Rechts. Elemente einer Soziologie des juristischen Feldes, in: Kretschmann, Andrea (Hg.), Das Rechtsdenken Pierre Bourdieus. Weilerswist, 35-75.
- Bourdieu, Pierre (2013/2000): Das politische Feld, in: Ders. (Hg.), Politik. Schriften zur Politischen Ökonomie. Berlin, 97-112.
- Bourdieu, Pierre/Wacquant, Loïc (1996): Reflexive Anthropologie. Frankfurt a. M.
- Brand, Ulrich/Wissen, Markus (2018): Imperiale Lebensweise zur Ausbeutung von Mensch und Natur im globalen Kapitalismus. München.
- Buckel, Sonja (2018): Winter is coming: Der Wiederaufbau des europäischen Grenzregimes nach dem »Sommer der Migration«, in: Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 48: 437-457.
- Buckel, Sonja (2015/2007): Subjektivierung und Kohäsion. Zur Rekonstruktion einer materialistischen Theorie des Rechts. Weilerswist.
- Buckel, Sonja (2015): Constitutional Struggles at the Southern Border of the EU, in: Jansen, Yolande/Celikates, Robin (Hg.), The Irregularization of Migration in Contemporary Europe. Detention, Deportation. London/New York, 137-152.
- Buckel, Sonja (2013): »Welcome to Europe« - juristische Kämpfe um das Staatsprojekt Europa. Die Grenzen des europäischen Migrationsrechts. Kämpfe um das Staatsprojekt Europa. Bielefeld.
- Buckel, Sonja/Kopp, Judith (2021): Struggles and Repair Work in the Wake of 2015, in: Grappi, Giorgio (Hg.): Contested Justice. Europe and Migration in a Global Perspective, London, 40-59.
- Buckel, Sonja/Georgi, Fabian/Kannankulam, John/Wissel, Jens (2014): Theorien, Methoden und Analysen kritischer Europaforschung, in: »Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa« (Hg.), Kämpfe um Migrationspolitik. Theorie, Methode und Analysen kritischer Europaforschung. Bielefeld, 15-84.
- Buckel, Sonja/Wissel, Jens (2010): State Project Europe: The Transformation of the European Border Regime and the Production of Bare Life, in: International Political Sociology 4: 33-49.

- Buckel, Sonja/Fischer-Lescano, Andreas (2007): Hegemonie im globalen Recht - Zur Aktualität der Gramscianischen Rechtstheorie, in: Dies. (Hg.), *Hegemonie gepanzert mit Zwang. Zivilgesellschaft und Politik im Staatsverständnis Antonio Gramscis*. Baden-Baden, 85-104.
- Cuttitta, Paolo (2018): Repoliticization Through Search and Rescue? Humanitarian NGOs and Migration Management in the Central Mediterranean, *Geopolitics*, 23:3, 632-660.
- EI/CH (2019): Expert:innen-Interview Charles Heller, Sea-Watch, 5.7.2019, Frankfurt am Main.
- EI/RN (2019): Expert:innen-Interview Rugen Neugebauer, Sea-Watch, 5.7.2019, Frankfurt am Main.
- EI/SP (2019a): Expert:innen-Interview mit Sara Prestianni im Rahmen der Public Political Science Veranstaltung in Frankfurt am Main gemeinsam mit medico international am 4.7.2019.
- EI/SP (2019b): Expert:innen-Interview mit Sara Prestianni via Skype am 9.9.2019.
- EI/VML (2019): Expert:innen-Interview mit Violetta Moreno-Lax per Videobotschaft v. 4.7.2019 im Rahmen der Public Political Science Veranstaltung in Frankfurt am Main gemeinsam mit medico international.
- Forensic Oceanography (2018): Mare Clausum. Italy and the EU's undeclared operation to stem migration across the Mediterranean. A report by Charles Heller and Lorenzo Pezzani, affiliated to the Forensic Architecture agency, Goldsmiths, University of London, May 2018.
- Foucault, Michel (1999/1976): *In Verteidigung der Gesellschaft. Vorlesungen am Collège de France (1975-76)*. Frankfurt am Main.
- Gammeltoft-Hansen, Thomas (2012): ECRE Interview with Thomas Gammeltoft-Hansen, März 2012, in: [http://www.ecre.org/index.php?option=com\\_downloads&id=442](http://www.ecre.org/index.php?option=com_downloads&id=442), letzter Zugriff 28.06.2012.
- Georgi, Fabian (2019): Kämpfe der Migration im Kontext. Die Krisendynamik des europäischen Grenzregimes seit 2011, in: Keil, Daniel/Wissel, Jens (Hg.): *Staatsprojekt Europa. Eine staats-theoretische Perspektive auf die Europäische Union*. Reihe Staatsverständnisse Bd. 137, Baden-Baden, 205-227.

- Heller, Charles/Pezzani, Lorenzo/Mann, Itamar/Moreno-Lax, Violeta/Weizman, Eyal (2018), ›It's an Act of Murder‹: How Europe Outsources Suffering as Migrants Drown, *The New York Times*, v. 26.12.2018.
- Kaleck, Wolfgang (2015): *Mit Recht gegen die Macht. Unser weltweiter Kampf für die Menschenrechte*, Berlin.
- Martin, Dirk (2019): Symbolische Gewalt. Überlegungen zur Analyse von Staat und Recht in der herrschaftskritischen Soziologie Pierre Bourdieus, in: Kretschmann, Andrea (Hg.), *Das Rechtsdenken Pierre Bourdieus*. Weilerswist, 145-163.
- Mezzadra, Sandro/Neilson, Brett (2013): *Border as Method, or The Multiplication of Labor*. Social text books. Durham.
- Moreno-Lax, Violeta (2020): The Architecture of Functional Jurisdiction: Unpacking Contactless Control – On Public Powers, S.S. and Others v. Italy, and the ›Operational Model‹, in: *German Law Journal* 21: 385-416.
- Pichl, Maximilian (2021): *Rechtskämpfe. Eine historisch-materialistische Rechtspolitikanalyse der Rechtsverfahren nach dem Sommer der Migration*, Frankfurt am Main, i.E.
- Pijnenburg; Annick (2018): From Italian Pushbacks to Libyan Pullbacks: Is Hirsi 2.O. in the Making in Strasbourg?, in: *European Journal of Migration and Law*, 396-426.
- Schmalz, Dana (2019): *Menschenrechte im Mittelmeer. Der Fall S.S. und andere gg. Italien*, Verfassungsblog, 2019/11/27, <https://verfassungsblog.de/menschenrechte-im-mittelmeer/>, letzter Zugriff am 14.01.2021.
- Statewatch (2020): *Remote Control: The EU-Libya Collaboration in Mass Interceptions of Migrants in the Central Mediterranean*, v. 17.06.2020, [https://eu-libya.info/img/RemoteControl\\_Report\\_0620.pdf](https://eu-libya.info/img/RemoteControl_Report_0620.pdf), letzter Zugriff am 2.1.2021.
- Trouillot, Michel-Rolph (2013): Udenkbare Geschichte: zur Bagatellisierung der haitianischen Revolution, in: Sebastian Conrad, Shalini Randeria, Regina Römhild (Hg.) *Jenseits des Eurozentrismus. Postkoloniale Perspektiven in den Geschichts- und Kulturwissenschaften*, 2. erw. Aufl. Frankfurt/New York, 73-103.

- Vestena A., Carolina (2019): Rechtliche Institutionen als Vermittlungs-  
ort der »Politik der Straßen«: Eine Auseinandersetzung mit der  
Rechtsprechung der Krise in Portugal, in: *Forschungsjournal Soziale  
Bewegungen* 32: 248-261.
- Weißflog, Christian (2017): Viele »schmutzige Deals« in Libyen, in: *Neue  
Zürcher Zeitung* v. 2.2.2017.



# Pushbacks dokumentieren<sup>1</sup>

## Ungehorsame Beobachtungen von Grenzgewalt auf der Balkanroute

---

Laura Graf

»We are Turkish political asylum-seekers. We fled persecution back in Turkey and crossed Evros on May fourth at five a.m. We are hiding near Nea Vyssa in fear of pushback. We urge the United Nations and Greek authorities to protect us from being pushed back.«<sup>2</sup>

Diese Videobotschaft nahm die Türkin Ayşe Erdoğan im Mai 2019 mit ihrem Handy auf, kurz nachdem sie aus der Türkei nach Griechenland geflohen war, und schickte sie an griechische Menschenrechtsanwält:innen und den UNHCR. Im Anschluss begab sie sich zu einer Polizeistation, um Asyl zu beantragen. Dessen ungeachtet wurde sie einige Stunden später von der griechischen Polizei über den Grenzfluss Evros

- 
- 1 Ich danke Adrienne Homberger, Andrea Contenta, Maddalena Avon, Marijana Hameršak, Olja Nikolić Kia, Selma Banich und Vera Wriedt dafür, dass ich mit ihnen über die Thematik dieses Artikels diskutieren durfte. Ich danke außerdem allen Menschen im Transit und auf der Flucht, die ihre Geschichten mit anderen geteilt haben.
  - 2 Zitat aus Forensic Architecture (2020): »Pushback across the Evros/Meriç River: The Case of Ayşe Erdoğan«. [forensic-architecture.org](https://forensic-architecture.org)

in die Türkei abgeschoben – eine illegale Zurückweisung, auch Pushback genannt. Als politisch Verfolgte wurde Ayşe Erdoğan in der Türkei zu einer langen Haftstrafe verurteilt.

Solche Pushbacks sind eine alltägliche Praxis an Europas Grenzen. Nach dem »langen Sommer der Migration« 2015 (Kasperek/Speer 2015) folgte die sukzessive Schließung des formalisierten Korridors entlang der Balkanroute,<sup>3</sup> in deren Folge Pushbacks von Flucht-Migrant:innen<sup>4</sup> erneut zu einem bedeutenden Element der EU-Migrationskontrolle wurden. Die verbreitete Wahrnehmung der Flucht-Migration von 2015 als »Krise«, die staatliche Souveränität und Ordnung bedrohe, rechtfertigte außerordentliche Maßnahmen wie den EU-Türkei-Deal von 2016, der eine andauernde Suspendierung des Rechts mit sich bringt (Hänsel/Kasperek 2020: 11), ebenso wie illegale Pushbacks als Teil der Wiederherstellung einer Ordnung nach 2015. Diese Zurückweisungen verstoßen gegen geltendes Völker-, Menschen- und EU-Recht (s.u.), weshalb sie in der Praxis meist im Verborgenen stattfinden. Ihre Durchführung, die staatlichen Akteur:innen dahinter und die betroffenen Migrant:innen sind für gewöhnlich nicht *sichtbar*. Um diese Praxis zu bekämpfen, besteht ein Ansatz von Aktivist:innen und anderen Menschenrechtsakteur:innen sowie Betroffenen darin, durch Dokumentationsarbeit Gewalt als systematisches Mittel zum Zweck

3 Der Balkankorridor war ein staatlich kontrollierter Korridor, der Mitte 2015 entstand und durch Mazedonien, Serbien, (anfangs auch Ungarn), Kroatien, Slowenien und Österreich führte. Im März 2016 wurde der Korridor geschlossen. Die Begriffe Balkankorridor, humanitärer Korridor und »Balkanroute« werden oft synonym verwendet, es gibt jedoch historische, politische und geografische Unterschiede: Während der Balkankorridor ein von den Staaten kontrollierter Durchgang entlang der genannten Staaten war, sind die vielen Pfade der Fluchtmigration entlang der Balkanroute kein neues Phänomen, sondern ein Raum, den Menschen auf der Flucht durchqueren, weil ihnen legale Wege versperrt sind (Santer/Wriedt 2017: 141).

4 In diesem Artikel werden die Begriffe »Flucht-Migrant:in«, »Migrant:in« und »Geflüchtete:r« größtenteils synonym verwendet, um die Einteilung von Menschen, die migrieren/flüchten, entlang staatlich genutzter Kategorisierungen in Menschen mit vermeintlich unterschiedlicher Berechtigung zur Einreise möglichst nicht zu reproduzieren.

der Migrationskontrolle in Europa sichtbar und dadurch überhaupt erst anklagbar zu machen.

In den letzten dreißig Jahren haben im Bereich der audiovisuellen technischen Mittel die Möglichkeiten der Dokumentation enorm zugenommen. Auf der Verbreitung solcher Technologien lag von Beginn an große Hoffnung für den Menschenrechtsaktivismus, Beweise für staatliche Verbrechen generieren zu können (Gregory 2012: 517) – als »machtvolle neue Waffen für den Kampf gegen Unterdrückung«, wie es die *New York Times* 1992 beschrieb.<sup>5</sup> Menschenrechtsverletzungen auch in entlegenen Grenzgebieten zu *beweisen* – was bedeutet, dass jenseits von Zeug:innenaussagen auch Fotos, Videos oder Dokumente vorliegen – schien durch die Verbreitung entsprechender Mittel, auch in den Händen der Betroffenen selbst, realisierbar zu sein. Eine Herausforderung bildet seither die fortschreitende Externalisierung von Grenzkontrollen und -gewalt in den maritimen Raum oder in Europas periphere Zonen. Inzwischen sind zivile Seenotrettungsmissionen und das *Watch the Med Alarm Phone* Projekt in der Lage, viele der Verbrechen auf See und der Kidnappings nach Libyen zu dokumentieren (siehe u.a. Ewert 2016; Heller/Pezziani 2013/2018; Stierl 2018; Mann 2018 sowie Sonja Buckels Beitrag in diesem Band).

Gewalt gegen Flucht-Migrant:innen und Pushbacks finden auch an vielen inneren Grenzen der EU statt. Pushbacks sind, obwohl sie meist im Geheimen durchgeführt werden, inzwischen dennoch ein öffentlich bekanntes Phänomen (Beznec/Kurnik 2020: 45). Dies ist ein Erfolg von Dokumentationen, stellt sie aber vor neue Herausforderungen. Denn die Taktik des »Mobilizing Shame« (Keenan 2004) beruht grundsätzlich auf der Annahme, dass das Licht der Öffentlichkeit die Macht hat, Gerechtigkeit herzustellen. Der Kampf um die Sichtbarmachung von Pushbacks ist so mit einer *Lücke* zwischen einerseits den Möglichkeiten der Wissensproduktion, und dadurch Sichtbarmachung, und andererseits ihrer Wirksamkeit im politischen Raum konfrontiert. Wie

---

5 *New York Times Chronicle*, 20.3.1992, <http://www.nytimes.com>, z.n. Gregory 2012 (Übers. L.G.)



kann sich Dokumentationsarbeit in den Dynamiken des Migrationsregimes nach 2015 verhalten, die diese Lücke offenbaren? Wie geht sie mit rassistischer Ignoranz und »struktureller Empathielosigkeit« (Güleç/Schaffer 2017: 59) um?

Dieser Artikel soll ein Beitrag zu einer Debatte über diese Lücke sein. Dafür wird er sich sowohl mit den Erfolgen als auch mit den Herausforderungen von Dokumentationsarbeit von Pushbacks auf der Balkanroute beschäftigen. Zunächst wird die Rolle von Pushbacks als ein funktioneller Teil des EU-Grenzregimes diskutiert (1.). Anschließend werden Dokumentationen aus vier verschiedenen Kontexten – Ungarn, Mazedonien, Kroatien und Griechenland – entlang der Balkanroute von 2015 bis 2020 skizziert (2.). Im dritten Teil werden Dynamiken des Publikwerdens von Pushbacks in der europäischen Öffentlichkeit angesichts hierarchischer innereuropäischer Verhältnisse mit den Staaten des Balkans diskutiert (3.). Ich werde argumentieren, dass diese als Regionen mit »fragwürdiger Europäität« (Boatcă 2010) und als verräumlichte Grenze konstruiert werden und hierdurch eine spezifische Form der Ignoranz gegenüber der dort stattfindenden Gewalt gegen Migrant:innen produziert wird. Im Fazit werde ich abschließend auf die Frage nach der politischen Wirksamkeit von Dokumentationsarbeit und rechtspolitischen Strategien eingehen.

## 1. Die Rolle von Pushbacks im EU-Grenzregime

Bei einem Pushback werden Flucht-Migrant:innen über eine oder mehrere nationale Grenzen hinweg zurückgewiesen oder abgeschoben. Meist geschieht dies unmittelbar nach einem Grenzübertritt. Was Pushbacks begrifflich von »regulären« Abschiebungen unterscheidet, ist, dass letztere das Ergebnis eines gerichtlichen und behördlichen Prozesses sind, in denen eine Einzelfallentscheidung gefällt worden ist.<sup>6</sup> Bei Pushbacks findet keine Einzelfallprüfung statt; vielmehr wird

---

6 Auch eine behördlich autorisierte Abschiebung kann dieselben Rechtsnormen verletzen, gegen die auch Pushbacks verstoßen. Ein Fall, in dem zum Beispiel

verhindert, dass Menschen einen Antrag auf Schutz im betreffenden Land stellen können. Aus diesem Grund verstoßen Pushbacks gegen das Völkerrecht, welches festschreibt, dass es möglich sein muss, in einem Land Asyl zu beantragen und Zugang zu einem Verfahren zu erhalten, in dem die individuellen Umstände geprüft werden. Erstens ist sowohl in der Genfer Flüchtlingskonvention als auch in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) mit dem Grundsatz der Nichtzurückweisung (Refoulement-Verbot, Art. 3) festgelegt, dass niemand in ein Land zurückgebracht werden darf, in dem der Person Verfolgung oder Folter drohen. Und da ein Pushback verhindert, dass dies im Einzelfall geprüft werden kann, wird dieser Grundsatz verletzt. Zweitens verstoßen Pushbacks gegen das Verbot der Kollektivausweisung (Art. 4 des 4. Protokolls der EMRK). Bei Klagen vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) wird zudem meist noch eine Verletzung des Rechts auf eine wirksame Beschwerde (Art. 13 der EMRK) gerügt.

Bei Pushback-Operationen auf der Balkanroute werden den Betroffenen häufig ihre Mobiltelefone, ihr Geld und andere Habseligkeiten abgenommen – was es schwierig macht, Beweise in Form von GPS-Angaben, Fotos oder Videoaufnahmen zu erstellen. Von Pushbacks betroffene Personen berichten regelmäßig über stunden- und tagelange Gefangennahme. Vielfach kommt es zu Schikane, Misshandlungen und Folter. Oft geschehen zudem sogenannte Kettenabschiebungen: Dabei werden Personen unter polizeilicher Zusammenarbeit über mehrere Staaten hinweg abgeschoben.

Die Tatsache, dass Pushbacks als Praxis eine Verletzung gelten der Menschenrechte darstellen, bedeutet nicht, dass sie auch als

---

bei einer ›regulären‹ Abschiebung dem EGMR zufolge gegen das Verbot der Kollektivausweisung verstoßen wurde, war der Fall *Conka gegen Belgien* von 2002. Ebenso existieren in der EU und ihren Mitgliedstaaten Gesetze und Verordnungen, die dem Völkerrecht zuwiderlaufen, indem sie Pushbacks (quasi-)legalisieren. Durch die Seeaußengrenzen-Verordnung der EU von 2014 wurden Rückführungen auf Hoher See faktisch legitimiert (Lehnert 2015: 19f.). Auch die ungarischen Transitzonen umgingen gültige Rechtsnormen. Der Europäischen Gerichtshof verurteilte diese 2020 als europarechtswidrig (EuGH 2020).

eine Abweichung von einer ›normalen‹ rechtskonformen Praxis der staatlichen Grenzsicherung aufzufassen wären. Im Gegenteil: Illegale Zurückweisungen sind, insbesondere an den EU-Außengrenzen, seit Langem ein funktionaler Baustein des EU-Grenzschutzes. Menschenrechtsorganisationen und aktivistische Gruppen deckten auch schon vor 2015 Pushback-Operationen auf, wie z.B. an den griechischen See- und Landgrenzen (Pro Asyl 2014), auf dem Mittelmeer Richtung Libyen (Pichl/Vester 2014) und an den spanischen Exklaven Ceuta und Melilla.<sup>7</sup> Entlang der Balkanroute zählte das aktivistische Netzwerk *Border Violence Monitoring Network* 892 Gruppenpushbacks mit 12.654 Betroffenen seit 2017 (2020). Der *Danish Refugee Council* dokumentierte allein für 2020 knapp 16.000 illegale Zurückweisungen in Kroatien.<sup>8</sup> Beatriz Taveira, Aktivistin von *No Name Kitchen*, betont die Systematik der Pushbacks an der kroatisch-bosnischen Grenze:

»Es ist eindeutig institutionalisiert. Die Art der Gewaltanwendung. Fast alle Geschichten klingen gleich. Selbst die Prügelspuren der Schlagstöcke sehen ähnlich aus. Es ist eindeutig etwas, das als Befehl der Vorgesetzten an die Polizisten geht, weil es systematisch ist und bestimmte Regeln und Muster beinhaltet.«<sup>9</sup>

Europaweit ist eine breite Logistik der Pushbacks errichtet worden, wie beispielsweise im Evros-Gebiet, wo die Polizei ein inoffizielles Abschiebezentrum betreibt (Karamanidou/Kasperek 2020). Offizielle Logistikstrukturen wie Haftzentren, Zaunanlagen und Polizeistationen werden ebenso für Pushbacks genutzt. Die Grenzen der EU manifestieren sich dabei nicht nur an den territorialen Außengrenzen, sondern verlaufen

7 Siehe Forensic Architecture (2020): »Pushbacks in Melilla: ND and NT v. Spain«, <http://www.forensic-architecture.org>. Der Fall eines Pushbacks zweier Männer durch die spanische Guardia Civil im August 2014 war der erste Fall eines Pushbacks an einer europäischen Landgrenze, der vor dem EGMR verhandelt wurde. 2020 urteilte die große Kammer des Gerichtshofs, dass die Praxis nicht gegen die EMRK verstoße.

8 *Amnesty International* (2020): »Europe – Pushback practices and their impact on the human rights of migrants and refugees.« <http://www.amnesty.org>.

9 Schweizer *Rundschau* vom 15.05.2019, <http://www.srf.ch>.

auch durch das Innere der Staaten, insbesondere mittels rassistischer Polizeikontrollen (Hameršak/Pleše 2017: 14).

Wie im Zitat der Aktivistin deutlich wird, sind Kalkulationen über das Maß an Körperverletzungen, Erniedrigung und Abschreckung Teil der Logistik illegaler Abschiebungen. Diese dezentral organisierte Infrastruktur der Gewalt, die in verschiedenen Graden der Sichtbarkeit und Unsichtbarkeit operiert, bezeichnet das *Push-Back Map Collective* als »institutionelle Praxis« der EU:

»We see push-backs as an ›institutional practice‹ of the European Union. [...] The institutional practice of push-backs does not have a headquarter in Brussels or Warsaw, no press conferences, and there is no website to refer to and no spokesperson; meaning that, on an institutional level, push-backs remain an opaque practice literally happening in the dark since they mostly remain officially undocumented by the conducting authorities. [...] To map these events also means to counteract the structure of the situation in which the invisibility – of state actors, of the course of events, and of the migrants who are pushed back – is the key to its functioning. In this sense, making push-backs visible and naming them as an institutional practice is a crucial political act.« (Push-back Map Collective 2020: 200f.)

Die Dokumentation von Einzelfällen ist die Erkenntnisgrundlage, um Pushbacks als »institutionelle Praxis« zu benennen. Durch diese Dokumentationen können die Muster, Logistiken und Häufigkeiten von illegalen Zurückweisungen in ihrer Systematik erfasst werden.

## 2. »Ungehorsame Beobachtungen«: Dokumentationen von Pushbacks auf der Balkanroute seit 2015

In der Dokumentation von Grenzgewalt stellt sich die Frage, für wen und mit welcher Hoffnung sie erbracht wird – einerseits als allgemeine Sinnfrage, andererseits hat sie konkrete Implikationen für die Art der Aufarbeitung und der strategischen Nutzung des erarbeiteten Wis-

sens. Kann Dokumentationsarbeit ein Mittel für den Kampf für globale Bewegungsfreiheit jenseits humanitärer Logiken sein?<sup>10</sup>

Eine humanitäre Darstellung vom »Leiden der Anderen« (Sontag 2005) führt mitnichten von selbst zu Empathie oder Veränderung. Im Zuge der gesellschaftlichen Aufarbeitung des NSU-Komplexes in Deutschland plädieren Ayşe Güleç und Johanna Schaffer alternativ für einen radikalen Ungehorsam als »das Bestehen auf dem ›Noch-Nicht des Prozesses‹ der Bedeutungsproduktion, als eine notwendige Offenhaltung, als eine Unfertigkeit und Unentscheidbarkeit der Bedeutung von Gesellschaft, Politik, und Subjektivität« (Palacios 2013: 32f., z.n. Güleç/Schaffer 2017: 61f.). Mithilfe dieses Ungehorsams könnten die »strukturelle Empathielosigkeit« und ihre Grundbedingungen in den Blick genommen werden (ebd.). Als einen »disobedient gaze« beschreiben auch Charles Heller und Lorenzo Pezziani von *Forensic Oceanography* ihr aktivistisches *Hinsehen* auf dem Mittelmeer, »welches darauf zielt, nicht das aufzudecken, was das Regime des Migrationsmanagements zu enthüllen beabsichtigt – klandestine Migration; sondern das zu enthüllen, was es verbergen will – die politische Gewalt, auf der es aufgebaut ist und die Menschenrechtsverletzungen, die seine strukturelle Auswirkung sind.« (Heller/Pezziani 2013: 294, Übers. L.G.). Mit der Bezeichnung des Ungehorsamen verortet sich der Begriff in der Tradition der Bürgerrechtsbewegungen und macht deutlich, dass das Hinsehen selbst ein Akt des Widerstands ist. Der »disobedient gaze« macht sich Technologien zu eigen, die in abgeschiedenen oder schwer einsehbaren Räumen wie dem Mittelmeer eine Grundvoraussetzung für das Hinsehen sind. Im »Left-to-the Boat«-Fall<sup>11</sup> verwendeten Fo-

10 Bernd Kasperek und Marc Speer bringen das Hadern mit humanitären Logiken so zum Ausdruck: »Can the documentation, the scandalization of human suffering, be a legitimate tool in our quest for global freedom of movement at all? [...] We cannot but avoid the question of whether these humanitarian interventions are really as pure as professed, or rather the product of a European schizophrenia which has brought about a harsh border regime and needs to compensate in a pose of self-righteousness.« (Kasperek/Speer 2013: 263)

11 Forensic Oceanography 2012: The Left-To-Die Boat. <http://www.forensic-architecture.org>

rensic Oceanography die staatlichen Überwachungswerkzeuge, die für Kriegseinsätze und zur Mobilitätskontrolle entwickelt wurden, gegen sie selbst: »Das Wissen, erzeugt durch Überwachung, wurde zu einem Beweismittel von Schuld« (Heller/Pezzani 2013: 294, Übers. L.G.). Damit werden diese Technologien für *Counter-Empirics* (Stierl 2020: 13) nutzbar gemacht, um Menschenrechtsverletzungen und illegale Praktiken zu rekonstruieren und aufzudecken und im Rahmen einer Politik der gewaltvollen Migrationskontrolle zu lokalisieren.

Im Anschluss an sowohl den »radikalen Ungehorsam« angesichts »struktureller Empathielosigkeit« als auch den »disobedient gaze« soll an dieser Stelle der Begriff der *ungehorsamen Beobachtung* genutzt werden, um aktivistisches und dokumentarisches Hinsehen auf Pushbacks und Grenzgewalt zu erfassen. In ihrem Rahmen können ein humanitärer Wortschatz und seine Kategorien wie Asyl und das rechtspolitische Terrain aus strategischen Gründen genutzt und dennoch das Grenzregime kritisiert werden (Kasperek/Speer 2013: 263). Für den aktivistisch-dokumentarischen und insbesondere rechtspolitischen Bereich gilt im Sinne dieser Dialektik mit Itamar Mann: »Pointing out extreme violations of rights should go hand in hand with revealing where the very construction of rights generates rightless populations« (Mann 2018: 369).

Wer ist Teil der ungehorsamen Beobachtung von politischer Gewalt gegen Flucht-Migrant:innen? Diese Perspektive kann zunächst unter Vernachlässigung anderweitiger Merkmale von Akteur:innen auf deren Handlungen blicken und verschiedene aktivistische Gruppen, Nichtregierungsorganisationen und Medienschaffende hinsichtlich ihres Beitrags zur kritischen Dokumentation und Wissensproduktion von Grenzgewalt analytisch zusammenbringen: An erster Stelle dokumentieren Flucht-Migrant:innen ihre Reise und die Grenzgewalt, die sie dabei erfahren, oft selbst. Zahlreiche aktivistische Gruppen und Nichtregierungsorganisationen<sup>12</sup> dokumentieren zudem vor Ort

12 Nichtregierungsorganisationen zu den Akteur:innen der ungehorsamen Beobachtung zu zählen, bedeutet nicht, die politische Ökonomie von NGOs und privaten Stiftungen, ihre Art der kurzfristigen Produktion von (kommodifizier-

Pushbacks. Beispiele sind das *Watch The Med Alarm Phone* für Menschen in Seenot; *Info Kolpa* in Slowenien, das *Centre for Peace Studies* und *Welcome! Initiative* in Zagreb, die Nichtregierungsorganisation *No Name Kitchen*, das *Mobile Info Team* in Griechenland, *Are You Syrious?* und viele andere. Diese arbeiten häufig mit Akteur:innen der politischen Kampagnenarbeit und Menschenrechtsorganisationen wie *Pro Asyl*, *Medico International* oder *Human Rights Watch* zusammen oder tragen Beweismaterial auf Plattformen wie *borderline Europe*, dem *Border Violence Monitoring Network* (BVMN) oder der *Push-Back Map* zusammen. Auch die Wissensproduktion an der Schnittstelle von Akademie und Aktivismus leistet einen zentralen Beitrag. Beispiele hierfür sind *Forensic Architecture* am Goldsmith College in London oder der deutsche Verein *bordermonitoring.eu*, der als Forschungsorganisation mit theoretisch eingebetteten, empirischen Analysen langfristigen politischen Einfluss anstrebt und sich in der *militant research* verortet (Kasperek/Speer 2013: 266). Auch rechtspolitische Akteur:innen arbeiten Pushbacks auf, sowohl in Einzelfallunterstützungen als auch durch strategische Prozessführung. Hierzu zählen das *Global Legal Action Network* (GLAN), die italienische *Association for Juridical Studies on Immigration* (ASGI) oder das Berliner *European Center for Constitutional and Human Rights* (ECCHR). Eine wichtige Rolle bei der Verbreitung des Wissens aus ungehorsamen Beobachtungen von Pushbacks spielen zudem Journalist:innen und kritische Presseportale.

Im Folgenden werden zwei Massen-Pushbacks einerseits sowie ungehorsame Beobachtungen andererseits entlang des ehemaligen formalisierten Korridors auf der Balkanroute vorgestellt. Dabei werden die Akteur:innen, ihre Arbeitsweise und der jeweilige Kontext in den Blick genommen. Neben rechtspolitischen Strategien liegt ein Fokus auf der Frage, ob und wie die Dokumentationen öffentliches und politisches Echo fanden.

---

tem) Wissen für Kampagnen (Kasperek/Speer 2013: 260) und ihr schwieriges Verhältnis zur Bewegung unkritisch zu vernachlässigen (siehe kritisch Walters 2010; Chouliaraki 2013; Maniatis 2018).

## 2.1. Pushbacks als »Grenzspektakel«

Am 4. September 2015 begann vom Budapester Bahnhof Keleti aus der »March of Hope«, bei dem sich hunderte Menschen zu Fuß auf der Autobahn Richtung Westen auf den Weg machten (Kasperek/Speer 2015). Nachdem am nächsten Tag die deutsche Regierung unter Angela Merkel erklärte, dass die Grenze nicht geschlossen werde, machten sich weitere tausende Menschen auf den Weg, wurden jedoch ab dem 14. September mit der von Ungarn Richtung Serbien geschlossenen Grenze konfrontiert, die durch einen Grenzzaun und Sicherheitskräfte verstärkt wurde. Am Grenzübergang Horgoš-Röszke kam es zu Protesten gegen die Schließung, auf die die ungarischen Sicherheitskräfte mit Tränengas und Prügelattacken reagierten.<sup>13</sup> Auch anwesende Pressevertreter:innen, Aktivist:innen und Sanitäter:innen wurden davon getroffen. Elf Personen wurden festgenommen und in Ungarn angeklagt. Der Hauptangeklagte Ahmed H. wurde in erster Instanz als Anführer der Proteste mit dem Vorwurf des Terrorismus zu zehn Jahren Haft verurteilt, wovon er zweieinhalb Jahre in Gefangenschaft verbrachte, bevor er aus Ungarn ausgewiesen wurde.<sup>14</sup> Eine transnationale, aktivistische Kampagne namens »Free The Röszke 11«, *Amnesty International* und das ungarische *Helsinki Komitee* engagierten sich für seine Freilassung.

Ein zweites Ereignis, das in der Dokumentation eines Pushbacks die Umkämpftheit der Balkanroute nach 2015 widerspiegelt, ist die Massenausweisung von gut 2000 Menschen an der griechisch-mazedonischen Grenze im März 2016. Bereits vor 2015 waren völkerrechtswidrige Zurückschiebungen integraler Bestandteil des mazedonischen

13 Am 15. September trat in Ungarn ein neues Gesetz in Kraft, das den »illegalen Grenzübertritt« zu einer Straftat machte und die Zurückweisungen damit über Nacht formalisierte. Jedoch ist Ungarn als Staat nichtsdestotrotz verpflichtet, gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention und Art. 18 der Europäischen Grundrechtecharta das Recht auf Asyl zu gewährleisten. Pushbacks, ohne Prüfung der individuellen Umstände der Personen, widersprechen geltenden Menschen- und Flüchtlingsrechten.

14 Amnesty International, Pressemitteilung vom 28.09.2019: »Ahmed H finally home: What happened«. <http://www.amnesty.org>



Grenzregimes (ECCHR 2016). Im November 2015 wurde ein Grenzzaun errichtet. Pushbacks wurden eine alltägliche Praxis, teils auch in Kollaboration mit den griechischen Grenzbehörden (Anastasiadou et al. 2018: 54). Es kam zu Demonstrationen der Geflüchteten und zu Blockaden von Autobahnen und Bahngleisen (ebd.). Am 14. März 2016 lief eine große Gruppe von dem Lager in Idomeni, welches nach der Schließung des staatlichen Korridors<sup>15</sup> auf mehrere tausend Bewohner:innen angewachsen war, in Richtung der mazedonischen Grenze. Der Marsch wurde von Aktivist:innen und Journalist:innen begleitet, die aber, in Mazedonien angekommen, durch die Polizei von den Flüchtenden separiert wurden. Circa 2000 Menschen wurden durch ein Loch im Grenzzaun zurückgewiesen, ohne die Möglichkeit, Schutz zu beantragen (Moving Europe 2016b). Diese Kollektivausweisung stellt den größten und einen der medial am intensivsten aufgearbeiteten Gruppen-Pushbacks in Europa dar (Santer/Wriedt 2017: 147f.). Am Tag nach dem Vorfall führte die aktivistische Gruppe *Moving Europe* Interviews mit vielen der Menschen durch, die abgeschoben und zu Fuß ins Lager nach Idomeni zurückgekehrt waren (Moving Europe 2016b). Die gute Dokumentation half, um vor dem EGMR gegen die Kollektivausweisung zu klagen. Im September 2016 reichten acht der zurückgewiesenen Personen dort wegen des Pushbacks nach Griechenland Beschwerde gegen Mazedonien ein. Das ECCHR und *Pro Asyl* unterstützten die Beschwerdeführer:innen (ECCHR 2016). Der Gerichtshof nahm die Beschwerden an und stellte diese 2017 der mazedonischen Regierung zur Stellungnahme zu.<sup>16</sup> Die »Macedonian Young Lawyers Association« reichte eine *Third Party Intervention* ein.<sup>17</sup>

15 Am 18. Januar 2016 wurde der staatlich kontrollierte Korridor für alle »Non-SIA« (Syrian, Irak, Afghanistan) geschlossen. Umgesetzt wurde die Schließung von Griechenland, Mazedonien, Serbien, Kroatien und Slowenien (Moving Europe 2016).

16 ECCHR mit Pro Asyl, Pressemitteilung vom 13.2.2017: »Menschenrechtsgerichtshof prüft Push-Backs in Idomeni«. <http://www.ecchr.eu>

17 Macedonian Young Lawyers Association, Pressemitteilung vom 29.6.2017: »Third Party Intervention – A.A. and Others v. f.y.R. of Macedonia«. <http://www.myla.org.mk>

Die Handlungen Mazedoniens am Grenzzaun nahe Idomeni und jene Ungarns am Grenzübergang Röszke verstießen gegen fundamentale Menschenrechte. Und doch fanden sie in keiner Weise im Geheimen statt. Als Teil der Entwicklung der sukzessiven Grenzsicherungen nach dem Sommer der Migration können sie als »Grenzspektakel« (De Genova 2013) verstanden werden, in denen durch militärische Abwehraktionen gegen Migrant:innen die Grenze und die Souveränität der Staaten performativ hergestellt<sup>18</sup> und migrantische Illegalität *sichtbar* gemacht wurde, während die staatliche Handlung, ihrer Illegalität zum Trotz, als legitimer Akt der Grenzsicherung verhandelt wurde.

## 2.2. Intra-europäische Externalisierung der EU-Migrationskontrolle

Auf der westlichen Balkanroute bildet Kroatiens Grenze mit Serbien und Bosnien-Herzegowina die längste Land-Außengrenze der Europäischen Union. Pushbacks sind an diesen Grenzen, wie auch an der slowenisch-kroatischen Grenze, alltägliche Praxis und ziehen sich bis weit ins Landesinnere (Border Violence Monitoring Network 2020). Kroatien befindet sich im Beitrittsprozess zum Schengen-Raum. 2019 beschied die EU-Kommission, dass Kroatien neben den Kriterien im Bereich des Außengrenzenmanagements auch im Bereich des Grundrechtsschutzes die Voraussetzungen für einen Schengen-Beitritt erfüllt.<sup>19</sup>

Im Fall von Kroatien, Serbien, Bosnien-Herzegowina, aber auch Albanien und Montenegro lässt sich eine neue Form von »intra-europäi-

18 Siehe der Begriff der *disputed border* von Sabine Hess und Bernd Kasperek: »The concept of border work in particular draws attention to the everyday micro-practices of a wide range of actors. Following this perspective, ›to border‹ is to be understood as a performative act. Drawing on Judith Butler's notion of performativity, Marc Salter points to the fact that also ›sovereignty, like gender, has no essence, and must continually be articulated and rearticulated in terms of ›stylized repetition of acts‹ of sovereignty« (Salter, 2011, p. 66)« (Hess/Kasperek 2017: 59).

19 Europäische Kommission, Pressemitteilung vom 22.10.2019: »Kroatien erfüllt alle Bedingungen für Beitritt zum Schengen-Raum«. ec.europa.eu

scher Externalisierung« der EU-Migrationskontrolle erkennen (Ahmetašević/Mlinarević 2019, z.n. Bez nec/Kurnik 2020: 38). Diese beruht auf Kontinuitäten einer »Zwischenhaftigkeit« des Balkans in der Vorstellung eines »zivilisierten« Europas (Todorova 1999: 37) mit den nordwestlichen Staaten als Maßstab und Region mit Definitionsmacht über »Europa« und den Balkanstaaten als Regionen mit »fragwürdiger Europäit« (Boatcă 2010: 343). Gleichzeitig haben Länder wie Kroatien seit Mitte des 19. Jahrhunderts die Rolle eines »Bollwerks des Christentums« gegenüber einer vermeintlichen muslimischen Bedrohung vom Osten her eingenommen (ebd.).

Seit Anfang 2016 haben Nichtregierungsorganisationen, Journalist:innen und aktivistische Gruppen in Kroatien über die systematischen Misshandlungen von Migrant:innen berichtet. Auch der UNHCR, *Human Rights Watch*, *Amnesty International*, *Ärzte Ohne Grenzen* und die Menschenrechtsbeauftragte der EU wiesen seitdem auf die Praxis der Pushbacks hin.<sup>20</sup> Viele dieser Berichte beruhen auf Dokumentationen von Initiativen vor Ort wie der *Welcome! Initiative* oder der Organisationen *Are You Syrious?*, des *Centar Za Mirovne Studije (Centre For Peace Studies, CPS)* oder *No Name Kitchen*. 2017 entstand das *Border Violence Monitoring Network (BVMN)*.

Im November 2018 veröffentlichte der *Guardian* die ersten bekannten Videoaufnahmen, die direkt nach einem Pushback von Geflüchteten aufgenommen wurden und ihre Verletzungen zeigte.<sup>21</sup> Schon 2018 gaben 70 Prozent der Migrant:innen, die von Pushbacks betroffen waren, gegenüber *No Name Kitchen* an, dabei Gewalt erfahren zu haben.<sup>22</sup> Nur einen Monat später veröffentlichte *BVMN* ein verdeckt gefilmtes Video von einer illegalen Gruppenabschiebung von Kroatien nach Bosnien-

20 Foreign Policy, 6.12.2019: »Croatia Is Abusing Migrants While the EU turns a blind eye«. <http://www.foreignpolicy.com>

21 The Guardian, 14.11.2018: »They didn't give a damn: first footage of Croatian police brutality«. <http://www.theguardian.com>

22 No Name Kitchen, Bericht vom August 2018: Illegal Push-Backs and Border Violence Reports. <http://www.nonamekitchen.org>

Herzegowina aus dem Herbst desselben Jahres.<sup>23</sup> Auch in der Tagesschau wurde darüber berichtet (*Tagesschau* vom 16. Dezember 2018). Das kroatische Innenministerium wurde dabei mit den Worten zitiert, es handele sich nicht um illegale Abschiebungen, sondern um »Einreiseverweigerungen« nach europäischem Recht.<sup>24</sup> Im Mai 2019 schließlich gelang es der Schweizer *Rundschau*, einen Pushback von Kroatien nach Bosnien-Herzegowina zu filmen und die abgeschobenen Menschen zu interviewen.<sup>25</sup> Knapp zwei Monate später äußerte sich die damalige kroatische Präsidentin Kolinda Grabar-Kitarović auf bemerkenswerte Weise zu dem Vorfall. Sie gab die Pushbacks zu und sagte: »*Of course, a little bit of force is needed when doing a push-back.*«<sup>26</sup> Sie betonte im Anschluss die Rolle Kroatiens als Schützer der EU-Außengrenze. Diese Linie – Pushbacks zu dementieren oder ihre Illegalität zu bestreiten und die Rolle Kroatiens beim Migrationsmanagement der EU zu unterstreichen – verfolgt die kroatische Regierung kontinuierlich, auch bei gravierenden Menschenrechtsverletzungen und Schussverletzungen durch kroatische Beamt:innen.<sup>27</sup>

In einigen der Fälle, in denen Pushbacks dokumentiert wurden, kam es zu Anzeigen gegen die Regierung oder Klagen vor dem EGMR. Die Familie von Madina Hussiny, einem 6-jährigen afghanischen Mädchen, das im November 2017 nach einem Pushback nach Serbien von einem Zug erfasst wurde und starb, erfuhr Unterstützung durch Aktivist:innen, die NGO *Are You Syrious?*, das CPS und eine Menschen-

23 Border Violence Monitoring Network, 16.12.2018: »Unverifiable information from unknown migrants? – First footage of push-backs on the Croatian-Bosnian border. <http://www.borderviolence.eu>

24 Tagesschau, 16.12.2018, 20:00 Uhr. <http://www.tagesschau.de>

25 Schweizer Rundschau, 15.05.2019: »Ausschaffung über die grüne Grenze – Kroatische Polizei bei illegaler Abschiebung gefilmt«. <http://www.srf.ch>

26 Schweizer Tagesschau, 09.07.2019: »Kroatiens Präsidentin Grabar-Kitarović zur Balkanroute«. <http://www.srf.ch>.

27 Balkan Insight, 18.11.2019: »Croatia Suggests Police Unintentionally Shot Migrant«. <http://www.balkaninsight.com> / The Guardian, 22.12.2019: »Blood on the ground at Croatia's borders as brutal policing persists«. <http://www.theguardian.com>

rechtsanwältin – trotz Kriminalisierung der Unterstützenden durch die kroatischen Behörden.<sup>28</sup> Die Familie reichte 2018 mithilfe ihrer Unterstützer:innen zwei Beschwerden beim EGMR<sup>29</sup> und das CPS 2020 eine *Third Party Intervention* ein.<sup>30</sup> Auch in einem Fall von drei im Oktober 2018 nach Bosnien-Herzegowina abgeschobenen Syrern, die mithilfe des ECCHR und Pro Asyl 2019 Beschwerde beim EGMR einreichten (ECCHR 2020), gab das CPS eine *Third Party Intervention* beim Gerichtshof ab.<sup>31</sup> Die Pushbacks der drei Männer waren die ersten Fälle von Kollektivausweisungen an der bosnisch-kroatischen Grenze, die vom EGMR angenommen wurden (ECCHR 2020). Ende 2020 übersandte der Gerichtshof der kroatischen Regierung einen Fragenkatalog zum Thema (ebd.).

Ende 2020 wurde ein Video von einer gewaltsamen Abschiebung in der Nähe des bosnischen Ortes Poljana publik, das am 18. Dezember 2020 u.a. im *SPIEGEL* veröffentlicht wurde.<sup>32</sup> Das Video war von einer Gruppe selbst abgeschobener Männer gedreht worden. Videomaterial von illegalen Abschiebungen ist im kroatischen Kontext sehr selten und dieses Video damit die erste medial bekannt gewordene direkte Aufnahme eines gewaltsamen Pushbacks. Die NGO *Are You Syrious?*, Journalist:innen von *DER SPIEGEL* und dem *Schweizer Radio und Fernsehen* (SRF) fertigten eine Analyse des Videos an.<sup>33</sup> Neben den Aus-

28 *Are You Syrious?*, 26.09.2018: »Statement on an Unjust Verdict Against AYS Volunteer«. <http://areyousyrious.medium.com>

29 M.H. and Others v. Croatia, Application no. 15670/18 vom 11.05.2018 und M.H. and Others v. Croatia, Application no. 43115/18 vom 13.7.2018. [hudoc.echr.coe.int](http://hudoc.echr.coe.int)

30 Centre for Peace Studies, 10.08.2020: »Application no. 43115/18, M.H. and Others v. Croatia (no.2): Third party intervention on behalf of the Centre for Peace Studies«. <http://www.cms.hr>

31 Centre for Peace Studies, 08.12.2020: »Application no. 18810/19, S.B. v. Croatia (no.2): Third party intervention on behalf of the Centre for Peace Studies«. <http://www.cms.hr>

32 *DER SPIEGEL*, 18.11.2020: »Gewalt gegen Flüchtlinge in Kroatien – »Sie haben wie wild auf mich eingeschlagen««. <http://www.spiegel.de>

33 Border Violence Monitoring Network, 19.11.2020: »Reconstructing a Violent Pushback of Asylum Seekers from Croatia to Bosnia – BVMN Border Investigations.« <http://www.borderviolence.eu>.

sagen der betroffenen Migranten wurden auch forensische Bildanalyse, GPS-Extraktion und 3D-Modelle verwendet. Das Video ähnelt den von *Forensic Architecture* erstellten Analysen. Das zeigt, dass aktivistische Gruppen, NGOs und Journalist:innen sich gegenseitig inspirieren und voneinander lernen können, was im Bereich der forensischen Analyse von Beweismaterial möglich ist, um *Counter-Empirics* zu erschaffen. Das Videomaterial konnte durch das Erfahrungswissen der ungehorsamen Beobachtungen in Kroatien und Bosnien-Herzegowina in den größeren Zusammenhang systematischer Pushbacks gestellt werden. Die EU-Kommissarin des Inneren fand anlässlich der Veröffentlichung kritische Worte für die kroatische Regierung.<sup>34</sup>

### 2.3. Dokumentationen von Grenzgewalt im Kontext routinierter Rechtsbrüche

Im Mai 2019 floh die politisch verfolgte Türkin Ayşe Erdoğan aus der Türkei über den Fluss Evros (türkisch: Meriç) und erreichte in den Morgenstunden die griechische Seite (*Forensic Architecture* 2020). Dort angekommen, nahm sie die eingangs zitierte Videobotschaft auf, die sie an griechische Menschenrechtsanwält:innen und den UNHCR schickte. Ihren Weg in die Stadt und zur Polizeistation dokumentierte sie ebenfalls. Auf der Polizeistation beantragte sie Asyl, doch sie und ihre zwei Begleiter wurden wenig später von maskierten Männern an die Grenze und auf die türkische Seite des Flusses gebracht, wo sie festgenommen und zu einer Gefängnisstrafe von sechs Jahren und drei Monaten verurteilt wurde (*Forensic Architecture* 2020b). *Forensic Architecture* rekonstruierte den Vorfall in Zusammenarbeit mit der griechischen Organisation *HumanRights360* und dem *Greek Council of Refugees (GCR)*. Die

---

34 Im Sommer 2020 hatte Ylva Johansson begonnen, der kroatischen Regierung Fragen bezüglich eines Monitoringmechanismus an den Grenzen zu stellen und sie aufgefordert, der Ombudsfrau die Arbeit zu ermöglichen. Im November 2020 reiste eine Delegation der Kommission an zwei Grenzpunkte. Siehe: European Parliament. Sitting of 19.01.2021, »Plenary Session: Humanitarian situation of refugees and migrants at the EU's external borders (debate)«. <http://www.europarl.europa.eu>

Ergebnisse der Analyse wurden der Staatsanwaltschaft der Gemeinde und dem griechischen Ombudsmann übergeben. Ayşe Erdoğan erstattete gegen die griechischen Behörden Anzeige<sup>35</sup> – auf Grundlage ihrer eigenen Beweisführung ihres Asylgesuches auf griechischem Territorium.

Der Fall von Ayşe Erdoğan Pushback verdeutlicht, dass Menschen auf der Flucht ihren Weg selbst und anhand derjenigen Kriterien dokumentieren, die für eine Rekonstruktion einer völkerrechtlichen Abschiebung wichtig sind oder den Pushback im besten Fall verhindern. Er zeigt jedoch auch, dass diese Dokumentationen oft im konkreten Fall nicht vor einer rechtswidrigen Abschiebung schützen. Die Möglichkeit, die eigene Reise und die selbst erfahrene Entrechtung zu dokumentieren, können machtvoll Instrumente sein – doch sind sie es auch ohne eine Mediation durch (europäische) Akteur:innen der Dokumentationsarbeit? Die Vermittlung westlicher bzw. europäischer Dokumentationsarbeiter:innen, durch welche die audiovisuellen Informationen von den Betroffenen aus dem lokalen Kontext der Peripherie in die Öffentlichkeit des Zentrums gelangen können (vgl. Ginsburg 2019: 7), ist meist die Bedingung für deren Skandalisierbarkeit – auch wenn sie keineswegs eine Garantie dafür darstellt, dass Wiedergutmachung und Rechenschaft erzeugt werden.

Ayşe Erdoğan Abschiebung zeigt die Routiniertheit, mit der illegale Zurückweisungen entlang der Evros-Landgrenze durchgeführt werden. Pushbacks sind in Griechenland systematische Praxis und waren das schon vor dem Sommer der Migration und dem Inkrafttreten des EU-Türkei-Deals, sowohl an der Landgrenze als auch aus den griechischen Territorialgewässern (Pro Asyl 2014: 3f.). 2012 erfolgte auf Druck anderer EU-Staaten, maßgeblich Deutschlands, die Abriegelung der Landgrenze in Zusammenarbeit mit der »Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache« (Frontex). Der EU-Türkei-Deal und die Schaffung von Inhaftierungszentren auf griechischen Inseln und

---

35 Euronews, Artikel vom 11.03.2020: »I will never forget how they made me suffer: Turkish refugee sues Greece over forced return claims«. <http://www.euronews.com>

der dahinterstehende Hotspot-Ansatz führten zu einer Einschränkung des Rechtsschutzes und des Zugangs zum Asylsystem. Diese basieren, wie Valeria Hänsel und Bernd Kasperek es benennen, auf einer »Fiktion der Extraterritorialität«, die dem Hotspot-Ansatz eingeschrieben ist:

»Als Konsequenz aus dem fortgesetzten Scheitern einer Politik der Vorverlagerung der Migrationskontrolle wird nun mit der Kombination aus Hotspot-Ansatz und EU-Türkei-Erklärung die europäische Außengrenze zu einer Grenzzone umfunktioniert, die gleichsam als Puffer zwischen dem Inneren und dem Äußeren der Europäischen Union situiert ist. Die daraus resultierende Fragmentierung von Territorium und Souveränität soll eine geschwächte rechtliche Bindung von internationalem Recht, insbesondere des Flüchtlingsrechts, legitimieren.« (Hänsel/Kasperek 2020: 9)

Diese Fiktion der Extraterritorialität gleicht der rechtlichen Fiktion der Nichteinreise, die dem deutschen Flughafen-Verfahren zugrunde liegt (Schmalz 2018) und innerhalb einer »Politik der Lager« (Buckel/Pichl 2018) den Zugang zum Recht für Geflüchtete fast unmöglich macht.

Zehn Monate nach dem Pushback von Ayşe Erdoğan, im März 2020, ereigneten sich an der griechisch-türkischen Landgrenze am Evros Auseinandersetzungen zwischen griechischem Militär und Geflüchteten, bei denen mindestens zwei Menschen, Muhammad Al-Arab und Muhammad Gulzar, durch scharfe Munition, vermutlich des griechischen Militärs, getötet wurden.<sup>36</sup> Zur selben Zeit reiste die EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen in das Grenzgebiet und lobte Griechenland als Europas »Schutzschild«<sup>37</sup> gegenüber der Türkei bzw. den Geflüchteten, die nach der einseitigen Aufkündigung des EU-Türkei-Deals an die Grenze gekommen waren, um nach Europa

36 *Forensic Architecture* arbeiteten 2020 beide Fälle in Analysen auf: »The Killing of Muhammad Gulzar« und »The Killing of Muhammad Al-Arab«. <http://www.forensic-architecture.org>

37 »I thank Greece for being our European ασπίδα [English: shield] in these times.« aus: »Statement von EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen in Kastanies, Griechenland«. 3.3.2020. <http://www.ec.europa.eu>



zu gelangen.<sup>38</sup> Griechenland suspendierte die Durchführung neuer Asylverfahren für einen Monat (was von der generellen Strategie der EU, das Asylrecht zumindest formal in Kraft zu lassen, deutlich abwich) und erhielt von der EU eine finanzielle Soforthilfe von 350 Millionen Euro für den Grenzschutz. Am 12. März 2020 nahm eine »Rapid Border Intervention«-Einheit von Frontex in der Region ihre Arbeit auf.<sup>39</sup>

Das »Grenzspektakel« (De Genova 2013) an der europäisch-türkischen Landgrenze im März 2020, gar mit tödlichen Waffengebrauch, und das Beharren auf dem Hotspot-System auch nach dem Brand des Lagers Moria und dem Ausbruch der Corona-Pandemie haben Unrecht und Gewalt als Mittel der EU-Migrationspolitik weiter manifestiert. Dies erschwert auch bei illegalen Zurückweisungen die Umsetzung von Rechenschaftspflicht. So bedeutet die Geltendmachung europäischer und nationaler Rechtsgrundsätze zum Schutz von Flucht-Migrant:innen an sich bereits einen Kraftakt und eine zunehmend explizit pro-migrantische Positionierung.

Besonders 2019 und 2020 wurden an den griechischen Grenzen zahlreiche Fälle von Pushbacks dokumentiert und öffentlich gemacht. Dies gilt für die Region des Evros, über die *Forensic Architecture* noch zwei weitere Dokumentationen anfertigte,<sup>40</sup> wie auch für die Ägäis. Dort wurden sowohl das Zurückschleppen von Booten in türkische Gewässer als auch Entführungen von griechischen Inseln und das Aussetzen auf motorlosen Rettungsinseln dokumentiert.<sup>41</sup> Auch die Kompliz:innenschaft oder Beteiligung von Frontex-Einheiten an Pushbacks konnten nachgewiesen werden – die durch »nicht intendierte

38 tagesschau.de, »Syrien Konflikt: Was Erdogan in Idlib erreichen will«, 07.03.2020, <http://www.tagesschau.de>

39 Frontex, Pressemitteilung vom 12.3.2020: »Frontex launches rapid border intervention on Greek land border«, <http://www.frontex.europa.eu>

40 Forensic Architecture 2019: »Pushbacks Across the Evros/Meriç River: Analysis of Video Evidence«; 2020: »Pushbacks Across the Evros/Meriç River: Situated Testimony«, <http://www.forensic-architecture.org>

41 Deportation Monitoring Aegean: »Press Release: New Legal Centre Lesbos report details collective expulsions in the Aegean Sea«, 20.7.2020. <http://www.d-m-aegean.bordermonitoring.eu>

Effekte« der eigenen Überwachungstechnologie (Pichl/Tohidipur 2019) selbst Dokumentationen von Pushbacks auf See erbrachten: Im Fall von Frontex begann die EU-Kommission, einige Untersuchungen einzuleiten und zum Jahreswechsel 2020/2021 stand Frontex-Chef Leggeri im Zusammenhang mit den Verwicklungen seiner Agentur in Pushbacks, die *DER SPIEGEL* u.a. mit dem Recherchekollektiv *bellingcat* veröffentlicht hatte, unter Druck.<sup>42</sup>

## 2.4. Schlussfolgerungen: die rechtspolitische Wirksamkeit von Dokumentationen der Grenzgewalt

Es stellt sich die Frage, was die Normalisierung der Gewalt und der Rechtsbrüche für die Dokumentationsarbeit von Pushbacks bedeutet, wenn, wie durch die kroatische Präsidentin 2019, Pushbacks als legitimes Mittel des EU-Grenzschutzes dargestellt werden oder im Zuge der Vorgänge in Evros die gewaltsame Abwehr von Flüchtenden um nahezu jeden Preis auch von Seiten der EU-Kommission öffentlich gefordert wird. Gleichwohl offenbart die Praxis des Sterben-Lassens auf dem Mittelmeer schon seit Jahren die politische Leitlinie der EU gegenüber Migrant:innen.

Zum Jahreswechsel 2020/2021 kann resümiert werden, dass brutale Pushbacks unter Anwendung von Folter und Misshandlung entlang der Balkanroute fortlaufend geschehen und die Menschen auf der Flucht weiterhin systematisch ihrer Rechte beraubt werden. Doch auch die Unterstützungsarbeit für Menschen im Transit geht weiter und konnte mehrfach in rechtspolitische Strategien übersetzt werden. Im Dezember 2020 brachte das CPS zwei Anzeigen gegen die kroatische Polizei auf den Weg.<sup>43</sup> Beide betreffen brutale Gruppen-Pushbacks, bei denen

42 »EU Border Agency Frontex Complicit in Greek Refugee Pushback Campaign« *DER SPIEGEL*, 23.10.2020. <http://www.spiegel.de>

43 Centre for Peace Studies, 10.12.2020: »CPS Requests an investigation into the connection between the Ministry of Interior and men in black uniforms with balaclavas«. <http://www.cms.hr>

mehrere Menschen mit Peitschen misshandelt, ausgeraubt und in einem Fall sexualisierter Gewalt ausgesetzt waren.<sup>44</sup> Zwei weitere Klagen auf der Grundlage von Dokumentationen von Pushbacks führten 2020 und 2021 zu Urteilen: Im Juli 2020 urteilte das slowenische Verwaltungsgericht in Ljubljana gegen die Kettenabschiebung eines Kameruners nach Bosnien-Herzegowina und verurteilte die slowenische Regierung zu einer Entschädigung an den Betroffenen und verpflichtete sie, ihn in Slowenien Asyl beantragen lassen zu können.<sup>45</sup> Im Januar 2021 urteilte ein Verwaltungsgericht in Rom gegen das italienische Innenministerium, dass die Kettenabschiebung eines Pakistaners von Italien über Slowenien und Kroatien nach Bosnien-Herzegowina gegen das Völkerrecht verstoße.<sup>46</sup> Die Beschwerde war von der italienischen Organisation ASGI unterstützt worden auf Grundlage einer Zeugenaussage, die die NGO *Fresh Response* von dem Betroffenen aufgenommen hatte.<sup>47</sup> Diese Rechtsfälle verdeutlichen die rechtspolitische Wirksamkeit, die durch Dokumentationen von Grenzgewalt entlang der Balkanroute erlangt werden konnte. Es wird zudem deutlich, dass die Professionalisierung und das Zusammenschließen von aktivistischen Initiativen mit Nichtregierungsorganisationen wie beispielsweise unter dem Dach der Organisation *Border Violence Monitoring Network* zu einer Reputation führt, welche für die Sichtbarmachung von Grenzgewalt und die *eigene*

---

44 Der Danish Refugee Council (DRC) dokumentierte im Oktober 2020 mehrere brutale Gruppen-Pushbacks und überbrachte der EU-Kommission einen Bericht. Der UNHCR forderte von der kroatischen Regierung, eine unabhängige Untersuchung einzuleiten. Siehe Guardian vom 21.10.2020: »Croatian Police Accused of Sickening Assaults on Migrants on Balkans Trail«. <http://www.theguardian.com>

45 Border Violence Monitoring Network, Pressemitteilung vom 20.07.2020: »Court find Slovenian state guilty of chainpushback to Bosnia-Herzegovina«. <http://www.borderviolence.eu>

46 Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), Pressemitteilung vom 21.01.2021: »Riconosciuto il diritto a fare ingresso in Italia a chi ha subito una riammissione a catena verso la Bosnia«. <http://www.asgi.it>

47 Border Violence Monitoring Network, 22.01.2021: »Italian Court Ruling on Chain Pushback«. <http://www.borderviolence.eu>

Sichtbarkeit als Akteur:in im Bereich der Dokumentationsarbeit förderlich ist. Im Folgenden sollen diese Erfolge politisch und theoretisch reflektiert und in den Zusammenhang von gesellschaftlicher Wahrnehmung von Pushbacks gestellt werden.

### 3. Balkanisierung und Ignoranz

Die ungehorsamen Beobachtungen sind mit zwei Ebenen der Unsichtbarkeit von Pushbacks im europäischen Grenzregime konfrontiert: Erstens geschehen Pushbacks und andere Formen der Grenzgewalt meistens abseits möglicher Zeug:innen. Doch nicht nur deswegen sind sie unsichtbar. Teil der Gewalt sind die soziokulturellen und gesellschaftlich legitimierten Prozesse des *otherings*, durch die diese Gewalt immer strukturell begründet ist: »Damit sind die kontinuierlich wiederholten Behauptungen einer herrschenden Öffentlichkeit, sie habe von Gewalttaten nichts gewusst, Teil der Struktur, die diese Gewalttaten bedingt« (Güleç/Schaffer 2017: 62). Migrant:innen werden als *Andere* konstruiert und dadurch auch leicht als illegal wahrgenommen, während die tatsächlich illegalen Rechtsbrüche, die Staaten begehen, um Mobilität zu kontrollieren, nicht als solche wahrgenommen werden (Bauder/Bradimore 2011: 641).

Diese Unsichtbarkeit von Pushbacks steht im Kontext der Balkanroute mit einem weiteren Phänomen in Verbindung, das als *Balkanisierung*<sup>48</sup> oder *Peripherisierung* bezeichnet werden kann. Wie auch

---

48 Maria Todorova beschreibt den Begriff der »Balkanisierung« als ein Synonym für eine Reversion zum Rückständigen und Barbarischen, der seit Beginn des 20. Jahrhunderts genutzt wurde (Todorova 1999: 17). Den von ihr geprägten »Balkanismus« beschreibt sie als dem Orientalismus nach Edward Said zwar ähnliches, aber v.a. aufgrund der Abwesenheit eines kolonialen Erbes nicht identisches Phänomen. An dieser Stelle wird der Begriff in Anschluss an Maria Todorova, Manuela Boatcă (2010) und Marina Gržinić (2019) als ein Begriff für ein Instrument der Differenzierung innerhalb Europas genutzt: Europas Südosten und insbesondere der Balkan, mehrheitlich christlich und weiß, wurden historisch zwar als Europa zugehöriges, aber dennoch unterlegenes, »un-

in Griechenland, dessen Hotspot-Inseln als verräumlichte Grenzzone des europäischen Territoriums einer Fiktion der Extraterritorialität unterliegen, werden auch in die Länder des Balkans hinein europäische Peripherien geschaffen, in denen eine intra-europäische Externalisierung von EU-Migrationskontrolle stattfindet. Diese korrespondiert mit tief verwurzelten Vorurteilen über post-jugoslawische Länder als »endemically chaotic borderland« (New Keywords Collective 2015, z.n. Beznec/Kurnik 2020: 50). Ebenso steht sie mit einem »balkanistischen Diskurs« (Todorova 1993) in Zusammenhang, der die Balkanstaaten seit Mitte des 19. Jahrhunderts als das »andersartige« Europas beschrieb und mit Etikettierungen wie »halbentwickelt«, »semikolonial«, »halbzivilisiert« oder »halborientalistisch« versah (ebd.: 35). Diese Beschreibungen flankierten seit über 200 Jahren die ökonomische Erschließung der Region durch Länder Nord- und Westeuropas (Boatcă 2010: 350f.). Der Balkan wurde als »Brücke zwischen Ost und West«, als »Grenze zwischen Zivilisation und Barbarei« konstituiert (ebd.). Auch die Ost-Erweiterung der EU und die »Europäisierung« der neuen Mitgliedsstaaten stehen in Verbindung mit einer balkanistischen Logik, die innerhalb Europas verschiedene Grade der Zivilisiertheit behauptet und die Balkanstaaten (und teilweise Südeuropa) als Regionen mit fragwürdiger Europäität konstruiert (ebd.).

In Bezug auf Gewalt gegen Migrant:innen produzieren die *Peripherisierung* und *Balkanisierung* der Westbalkanstaaten in der europäischen Öffentlichkeit eine spezifische Form der gesellschaftlichen Ignoranz: Zum einen wird die von zentraleuropäischen Regierungen und der EU

---

vollständiges Eigenes« mit noch mangelhafter Modernität konzipiert, deren Europäisch-Sein bis heute fragwürdig bleibt (Todorova 1999, z.n. Boatcă 2010: 348). In jüngerer Zeit manifestierte ein post-jugoslawischer bzw. post-sozialistischer Diskurs das Bild von südosteuropäischen Staaten als rückständig und nationalistisch; dadurch wird ihnen ein übermäßiges Maß an Hass und Diskriminierung gegen Minderheiten und insbesondere Geflüchtete unterstellt – was Marina Gržinić ein »Grausein« der weißen »Osteuropäer:innen« nennt (2019: 173).

externalisierte und finanzierte Migrationskontrolle<sup>49</sup> aktiv verdrängt und die Verantwortung für die Zustände an den Grenzen ausschließlich den Regierungen dieser Staaten zugeschoben, die als rechtsfreie Räume und als hasserfüllt gegenüber Flucht-Migrant:innen (Gržinić 2019: 174) konstruiert werden. Zum anderen verhelfen sie den europäischen Staaten zu der Aufrechterhaltung diskursiver Konstruktionen einer europäischen Zivilität und der Geltung der Menschenrechte, und zwar möglicherweise gerade in Abgrenzung zu den Vorgängen an den Außengrenzen. Für diese aktive Dynamik der Verneinung (Güleg/Schaffer 2017: 60f.) sind die Berichte von grausamen Pushbacks und überfüllten Lagern an den Außengrenzen so unter Umständen kein Widerspruch, sondern eine Verstärkung der eigenen privilegierten Positionierung: Die moralische und menschliche Empörung über die Geschehnisse in den Staaten des Balkans konstruiert diese umso mehr als ein fernes, der eigenen Handlungsfähigkeit entzogenes *Außen* von einem europäischen *Innern*, was der diskursiven Fiktion der Extraterritorialität Anschub gibt. Hier stellt sich die Frage, ob die Gewalt, umso brutaler und menschenverachtender sie ist, desto eher als eine Handlung eines barbarisierten Anderen imaginiert wird, und die europäischen Kräfteverhältnisse, die exakt diese Form der Migrationskontrolle produzieren, desto eher verdrängt werden. Einzelne ›Horrorstorys‹ von den Grenzen als balkanisierte Grenzspektakel können aus dieser Perspektive gar als herrschaftsstabilisierender Faktor betrachtet werden.

Mit ungehorsamen Beobachtungen arbeiten die Akteur:innen der Dokumentationsarbeit daher nicht nur daran, die Geschichten der migrierenden Menschen der Öffentlichkeit – im wahrsten Wortsinne – nahezubringen und auf die systematische Gewalt in diesen Staaten und deren Grenzen hinzuweisen. Ebenso müssen sie die Pushbacks an den

---

49 2020 beispielsweise schenkte die deutsche Bundesregierung Kroatien für seinen Grenzschutz Wärmebildgeräte und Fahrzeuge im Wert von 1,2 Millionen Euro. Siehe Pressemitteilung des ECCHR vom 5.2.2021: »Millionen für Push-Backs? Bundesregierung verschenkt Ausrüstung an kroatische Grenzpolizei.« <http://www.ecchr.eu>

Grenzen des Balkans als eine institutionalisierte, dem EU-Grenzschutz inhärente Praxis benennen, um sie in den Kontext europäischer Kräfteverhältnisse zu stellen. Auch eine Reflexion der Bezeichnung »Balkan«, der im deutschen Kontext viele problematische Verallgemeinerungen und rassistische Vorurteile enthält, sowie über die eigene Positionierung sind hier geboten, um die Figurationen von »unzivilisierten« Menschen vom Balkan und weißen »Retter:innen« nicht zu reproduzieren<sup>50</sup> – und um dem balkanistischen Diskurs, wie er besonders im Journalismus präsent ist (Todorova 1999: 39), etwas entgegenzusetzen. Ferner steht die ungehorsame Beobachtung vor der Aufgabe, auch die Pushbacks, die im Inneren der EU stattfinden, sichtbar zu machen.<sup>51</sup>

#### 4. Fazit: Warum es wichtig ist, Pushbacks zu dokumentieren

Dieser Artikel ist ein Beitrag zu einer Diskussion über die Lücke zwischen den Möglichkeiten kritischer Wissensproduktion und ihrer politischen Wirksamkeit. Durch eine schlaglichtartige Betrachtung von Dokumentationen von Pushbacks auf der Balkanroute wurde deren rechtspolitische Nutzung skizziert. Außerdem wurde mit der Balkanisierung bzw. Peripherisierung einerseits ein politisches Phänomen der Exterritorialisierung von gewaltvoller Migrationskontrolle

50 ReflActionist Collective 2016: »Beyond Voluntourism and Holidarity. Weiße Deutsche Aktivist\*innen auf der ›Balkanroute‹ – (Selbst)Reflexionen«. <http://www.reflactionistcollective.noblogs.org>

51 An der französisch-italienischen Grenze unterstützt die Gruppe *Kesha Niya* Migrant:innen, die an der Grenze zurückgewiesen oder abgeschoben wurden und macht die Praktiken der Grenzpolizei publik (<http://www.keshaniya.org>). In Österreich entstand Anfang 2021 der *Push-Back Alarm Austria*, eine Hotline für Betroffene. Siehe außerdem: *Refugee Rights Europe/End Pushbacks Partnership*, Bericht 2020: »Pushbacks and Rights Violations at Europe's Borders: The State Of Play in 2020«. <http://www.endpushbacks.com> – In diesem Bericht wurden in zahlreichen europäischen Kontexten Pushbacks dokumentiert, u.a. von der bulgarisch-türkischen, der rumänisch-serbischen, polnisch-belarussischen, slovakisch/ungarischen-ukrainischen, spanisch-marrokanischen und zyprischen Grenze.

konzeptionell erfasst, andererseits diese Balkanisierung auch als Effekt von Berichterstattung über Pushbacks an EU-Außengrenzen des Balkans, der eine Herausforderung für kritische Dokumentation und Wissensproduktion beinhaltet, benannt.

Hinsichtlich der Erfolge von Dokumentationsarbeit wurde in diesem Artikel auf Rechtskämpfe verwiesen, wenn sich diese realisieren ließen. Pushbacks als völker-, flüchtlings- und europarechtswidrige staatliche Praxis bilden in den »legal black holes« (Mann 2018) entlang der Fluchtrouten nach Europa (theoretisch) einen Anhaltspunkt und eine Schnittstelle zwischen systematischer, staatlicher Gewalt und individueller Einklagbarkeit von subjektiven Rechten auch für Nicht-Unionsbürger:innen.

Die Kämpfe auf dem Gebiet des Rechts sind ein elementarer Bestandteil der gesellschaftspolitischen Kämpfe für die politischen und sozialen Rechte von Migrant:innen in Europa. Die Dokumentationen von Pushbacks liefern die im juridischen Feld so wichtigen Beweismittel – und die Institutionen dieses Feldes sind mit großer symbolischer Macht ausgestattet (vgl. den Beitrag von Buckel i.d.Bd.). Die Erfolge von Rechtskämpfen wiederum haben dann besonders große Wirkung, wenn sie mit der Schaffung von Öffentlichkeit und politischen Kämpfen einhergehen. Hier spielen die Dokumentationen von politischer Gewalt gegen Migrant:innen in Europa eine Rolle, die über die Schaffung von Beweismitteln weit hinausgeht: Sie machen die Stimmen der Betroffenen hörbarer und sichtbarer und zeigen auf, dass Kontrolle über Mobilität im Grenzregime auf brutalen, massenhaften Rechtsbrüchen aufbaut und diese ihm eingeschrieben sind – es gibt kein »Grenzregime light«. Dies weist auf die Notwendigkeit einer radikalen Kritik hin, um den »Bluff« eines liberalen und menschenrechtsbasierten Migrationsregimes zu entlarven (Beznec/Kurnik 2020: 47). Die ungehorsamen Beobachtungen greifen so neben der strukturellen Gewalt auch die gesellschaftliche Ignoranz an, auf die diese sich stützt. Die strategische Nutzung menschenrechtlicher und humanitärer Diskurse sowie rechtspolitischer Möglichkeiten schließen sich dabei mit dieser radikalen Kritik nicht gegenseitig aus.



Die hier gesetzten Schlaglichter von Dokumentationen auf der Balkanroute waren nur einige wenige Beispiele. Die vielen Kämpfe um Bewegungsfreiheit und Rechenschaftspflicht sowie die vielen Projekte der Sichtbarmachung von Grenzgewalt und deren Kriminalisierung auch an vielen weiteren Grenzen der EU wie in der Ägäis oder auf den Mittelmeerrouten und darüber hinaus konnten an dieser Stelle leider nicht gewürdigt werden. Sie sind vielfältig und sie sind zahlreich. Auch wenn die Einschreibung der Verbrechen an den Grenzen Europas in die Geschichte weiterhin umkämpft sein wird, wie es die alltäglichen Kämpfe um die Sichtbarkeit von Pushbacks und Grenzgewalt bezeugen: Es gibt kein ruhiges Hinterland für die EU. Die Betroffenen seiner Gewalt und die Opfer seiner Grenzen werden nicht vergessen.

## Literatur

- Ahmetašević, Nidžara/Mlinarević, Gorana (2019): People on the Move in Bosnia and Herzegovina in 2018. Stuck in the corridors to the EU. Sarajevo. Zit. in: Beznec/Kurnik 2020.
- Anastasiadou, Marianthi/Marvakis, Athanasios/Mezidou, Panagiotas/Speer, Marc (2018): From Transit Hub to Dead End: A Chronicle Of Idomeni, München.
- Bauder, Harald/Bradimore, Ashley (2012): Mystery Ships and Risky Boat People: Tamil Refugee Migration in the Newsprint Media. In: Canadian Journal of Communication 36(4).
- Boatcă, Manuela (2010): Multiple Europas und die interne Politik der Differenz. In: Boatcă, Manuela/Spohn, Wilfried (Hg): Globale, multiple und postkoloniale Modernen (Reihe Zentrum und Peripherie, Band 7), München/Mering, 341-364.
- Buckel, Sonja/Pichl, Maximilian (2018): Europa: Die Politik der Lager. In: Blätter für deutsche und internationale Politik. 63. Jahrgang, 8/2018, Berlin.
- Beznec, Barbara/Kurnik, Andrej (2020): Old Routes, New Perspectives. A Postcolonial Reading of the Balkan Route. In: Movements – Jour-

- nal for Critical Migration and Border Regime Studies 5 (1), 33-54.  
<http://www.movements-journal.org>
- Border Violence Monitoring Network (2020): »Black Book of Push-backs«. <http://www.borderviolence.eu>
- Border Violence Monitoring Network (2021): »Press Release: Court find Slovenian state guilty of chainpushback to Bosnia-Herzegovina«. <http://www.borderviolence.eu>
- Centre for Peace Studies (2020). »CPS Requests an investigation into the connection between the Ministry of Interior and men in black uniforms with balaclavas.« <http://www.cms.hr>
- Chouliaraki, Lilie (2013): *The ironic spectator: solidarity in the age of post-humanitarianism*, Cambridge.
- De Genova, Nicholas (2013): Spectacles of migrant ›illegality‹: the scene of exclusion, the obscene of inclusion. In: *Ethnic and Racial Studies*, 36:7, 1180-1198.
- European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR) e.V. (2016): »Fallbeschreibung: Menschenrechtswidrige Push-Backs an der griechisch-mazedonischen Grenze«, September 2016. <http://www.ecchr.eu>
- European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR) e.V. (2020): »Case Report: Joining Schengen at any price? Push-backs by Croatian authorities within the framework of EU migration policy«, Juni 2020. <http://www.ecchr.eu>
- EuGH – Gerichtshof der Europäischen Union (2020): »Die Verwahrung von Asylbewerbern bzw. Drittstaatsangehörigen, die Gegenstand einer Rückkehrentscheidung sind, in der Transitzone Röszke an der serbisch-ungarischen Grenze ist als ›Haft‹ einzustufen«. Pressemitteilung vom 14.5.2020. [Curia.europa.eu](http://Curia.europa.eu)
- Ewert, Lina (2016): »Suchen. Retten. Legalisieren.« Chancen und Grenzen zivilgesellschaftlicher Seenotrettung am Beispiel der Organisation Sea Watch. In: Hess, Sabine/Kasperek, Bernd/Kron, Stefanie/Rodatz, Mathias/Schwertl, Maria/Sontowski, Simon (Hg.): *Der lange Sommer der Migration – Grenzregime III*, Berlin/Hamburg.
- Forensic Architecture (2020): *Pushback across the Evros/Meriç River: The Case of Ayşe Erdoğan*. [Forensic-architecture.org](http://Forensic-architecture.org)

- Ginsburg, Ruthie (2019): Emancipation and Collaboration: A Critical Examination of Human Rights Advocacy. In: *Theory, Culture & Society* 0(0), 1-20.
- Gregory, Sam (2012): The Participatory Panopticon and Human Rights: WITNESS's Experience Supporting Video Advocacy and Future Possibilities. In: McLagan, Meg and McKee, Yates (Hg.): *Sensible Politics: The Visual Culture of Nongovernmental Activism*, New York, 517-549.
- Gržinić, Marina (2019): Theorizing decoloniality in Southeastern Europe: Vocabulary, politics, perspectives. In: Manolova, Polina/Kušić, Katarina/Lottholz, Philipp (2019): *Decolonial Theory and Practice in Southeast Europe* (Reihe Dversia, Sonderausgabe), 170-193.
- Güleç, Ayşe/Schaffer, Johanna (2017): Empathie, Ignoranz und migrantisch situiertes Wissen. Gemeinsam an der Auflösung des NSU-Komplexes arbeiten. In: Karakayali, Juliane/Kahveci, Cagri/Liebscher, Doris/Melchers, Carl: *Den NSU Komplex analysieren. Aktuelle Perspektiven aus der Wissenschaft*, Bielefeld.
- Hameršak, Marijana/Pleše, Iva (2018): Confined in Movement: The Croatian Section of the Balkan Refugee Corridor. In: Dies. (Hg.): *Formation and Disintegration of the Balkan Refugee Corridor: Camps, Routes and Borders in the Croatian Context*, Zagreb-Munich, 9-42.
- Hänsel, Valeria/Kasperek, Bernd (2020): Hotspot-Lager als Blaupause für die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems? Politikfolgenabschätzung des Hotspot-Ansatzes in Griechenland. Expertise, Rat für Migration e.V., <http://www.rat-fuer-migration.de>
- Heller, Charles/Pezzani, Lorenzo (2018): »Mare Clausum. Italy and the EU's undeclared operation to stem migration across the Mediterranean. A report by Forensic Oceanography«. <http://www.forensic-architecture.org>
- Hess, Sabine/Kasperek, Bernd (2017): Under Control? Or Border (as) Conflict: Reflections on the European Border Regime. In: *Social Inclusion* 5(3), 58-68.

- Karamanidou, Lena/Kasperek, Bernd (2020): Hidden Infrastructures of the European border regime: the Poros detention facility in Evros, Greece. Blogeintrag, 8.3.2020, <http://www.respondmigration.com>
- Kasperek, Bernd/Speer, Marc (2015): Of Hope. Ungarn und der lange Sommer der Migration. <http://www.bordermonitoring.eu>
- Keenan, Thomas (2004): Mobilizing Shame. In: *The South Atlantic Quarterly* 103:2/3, 435-449.
- Lehnert, Matthias (2015): Kämpfe ums Recht. Neue Entwicklungen im europäischen Flüchtlings- und Grenzschutzrecht. In: *Movements – Journal for Critical Migration and Border Regime Studies* 1 (1), 1-22. <http://www.movements-journal.org>
- Maniatis, Giorgos (2018): From a Crisis of Management to Humanitarian Crisis Management. In: *South Atlantic Quarterly* (2018) 117 (4), 905-913.
- Mann, Itamar (2018): Maritime Legal Black Holes: Migration and Rightlessness in International Law. In: *The European Journal of International Law* Vol. 29 no. 2, 347-372.
- Moving Europe (2016): Summer of Migration – Part 2: Idomeni and Gevgelija. <http://www.moving-europe.org>
- Moving Europe (2016b): Report on the Unlawful Pushbacks from FYROM/Macedonia to Greece on 14 March 2016. <http://www.moving-europe.org>
- New Keywords Collective (2015): Crisis. <http://www.nearfuturesonline.org>. Zit. in: Beznec/Kurnik 2020.
- Palacios, Margarita (2013): Radical Sociality. On Disobedience, Violence, and Belonging, Houndsmills/Basingtoke. Zit. in: Güleç/Schaffer 2017.
- Pichl, Maximilian/Tohidipur, Timo (2019): Verpflichtung zur aktiven Seenotrettung. Zu den nicht intendierten Effekten der Überwachung des Mittelmeers durch Frontex. In: Dies. (Hg.): *An den Grenzen Europas und des Rechts: Interdisziplinäre Perspektiven auf Migration, Grenzen und Recht*, Bielefeld, 177-208.
- Pichl, Maximilian/Vester, Katharina (2014): Die Verrechtlichung der Südgrenze. Menschenrechtspolitik im Grenzraum am Beispiel des Hirsi-Falls. In: Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa« (Hg.):

- Kämpfe um Migrationspolitik. Theorie, Methoden und Analysen kritischer Europaforschung, Bielefeld, 187-205.
- Pro Asyl (2014): Pushed Back. Systematische Menschenrechtsverletzungen an den griechisch-türkischen See- und Landgrenzen. Frankfurt a.M.: Pro Asyl e.V.
- Push Back Map Collective (2020): The Push-Back Map. Mapping the Border Violence in Europe and Beyond – A Collective Self-Reflection. In: *Movements – Journal for Critical Migration and Border Regime Studies* 5 (1), 197-204. <http://www.movements-journal.org>
- Santer, Kiri/Wriedt, Vera (2017): (De-)Constructing Borders. In: *Movements – Journal for Critical Migration and Border Regime Studies*, 3 (1), 33-54. <http://www.movements-journal.org>
- Schmalz, Dana (2018): »Die Fiktion der Nichteinreise ist ein Instrument der Entrechtung«, Blogbeitrag v. 4.7.2018, <http://www.verfassungsblog.de>
- Stierl, Maurice (2018): A Fleet of Mediterranean Border Humanitarians. In: *Antipode* Vol. 50 No. 3, 2018, 704-724.
- Stierl, Maurice (2020): Do no harm? The impact of policy on migration scholarship. In: *Politics and Space* 0 (0), 1-20.
- Sontag, Susan (2005): *Das Leiden Anderer betrachten*, Frankfurt am Main.
- Todorova, Maria (1999): *Die Erfindung des Balkans: Europas bequemes Vorurteil*, Darmstadt.
- Walters, William (2011): Foucault and Frontiers: Notes on the Birth of the Humanitarian Border. In: Bröckling, Ulrich/Krasmann, Susanne/Lemke, Thomas (Hg.): *Governmentality: Current issues and Future Challenges*, New York, 138-164.

# Rechtskämpfe gegen die Asylrechtsverschärfungen

## Die juristischen Auseinandersetzungen um die deutschen Asyl- und Migrationspakete zwischen 2015 und 2020

---

Maximilian Pichl

Der ehemalige Bundesinnenminister Thomas de Maizière verteidigte am 1. Oktober 2015 im Deutschen Bundestag offensiv die drastischen Asylrechtsverschärfungen des sogenannten Asylpaket I, das die Bundesregierung gemeinsam mit den Bundesländern auf den Weg gebracht hatte. »Unser bisheriges System war nicht auf einen solchen Andrang an Menschen ausgelegt. Wir haben unsere Organisation und das Recht nun auf die aktuelle Lage eingestellt«.<sup>1</sup> In großen Teilen der internationalen Öffentlichkeit wird die deutsche Asyl- und Flüchtlingspolitik als humanitär bewertet – im Gegensatz zu der Politik von Staaten wie Ungarn, die auf eine komplette Abschottung gegenüber Schutzsuchenden setzen. Diese Einschätzung verkennt aber erstens, dass Deutschland ein wichtiger Architekt der europäischen Migrationskontrollpolitik ist und zweitens, dass die Bundesregierung unter Kanzlerin Angela Merkel zwischen 2015 und 2020 das Asyl- und Aufenthaltsrecht in dreizehn Gesetzgebungsverfahren sowie zahlreichen administrativen Veränderungen erheblich verschärft hat. Die Rechtspositionen von Asylsuchenden,

---

1 Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode, 127. Sitzung am 1. Oktober 2015.

Geduldeten und selbst anerkannten Schutzberechtigten haben sich verschlechtert. Eine Renaissance des deutschen Lagersystems, rigorosere Abschiebungen und weniger Rechtsschutzmöglichkeiten sind die Folge dieser Politik. Gegen die Asylrechtsverschärfungen wendeten sich Menschenrechtsorganisationen, Wohlfahrtsverbände und die Asylrechtsanwaltschaft mit Rechtskämpfen.

Der Begriff der Rechtskämpfe (Buckel/Pichl/Vestena 2021) beschreibt, wie gesellschaftliche Auseinandersetzungen im juridischen Feld unter spezifischen Bedingungen geführt werden und die Kämpfe dabei einen eigensinnigen und ambivalenten Verlauf nehmen. Pierre Bourdieu versteht das Recht als ein »paradigmatisches Normalisierungsinstrument« (Bourdieu 2019: 70), indem es durch seine symbolische Macht Herrschaftsverhältnisse stabilisiert. Zugleich erfasst »das Recht stets das momentane Kräfteverhältnis, indem es auch den Kampferfolgen der Beherrschten rechtliche Geltung verschafft und diesen Errungenschaften dadurch Anerkennung verleiht« (ebd.: 38). Kämpfe im juridischen Feld haben daher eine besondere Bedeutung, wenngleich ihr Emanzipationspotenzial auch nicht überschätzt werden sollte – denn das Recht weist gegenüber den politischen Kräfteverhältnissen nur eine relationale Autonomie auf (Buckel 2007: 244) und kann mit bestimmten Strukturprinzipien der bürgerlichen Gesellschaft nicht vollständig brechen. Um überhaupt Kämpfe ins Recht zu verlagern, bedarf es zudem rechtspolitischer Akteur:innen, die imstande sind, durch die Nutzung von Ressourcen (wie Anwaltsnetzwerken, finanziellen Zuwendungen und organisatorischen Unterstützungsleistungen) das Recht zu mobilisieren (siehe Baer 2015: 225; Pichl 2021). Durch das Instrument der strategischen Prozessführung (Hahn 2019; Graser/Helmerich 2019) versuchen kollektive Akteur:innen Rechtsmobilisierung effektiv umzusetzen, indem einerseits Rechtsverfahren von grundsätzlicher Bedeutung initiiert und andererseits Öffentlichkeit generiert wird.

Solche Rechtskämpfe gegen die Asyl- und Migrationspakete zwischen 2015 und 2020 stehen im Zentrum dieses Beitrages. Zunächst werden die Inhalte der Asylrechtsverschärfungen (1.) und ihre Kritik im politischen Feld (2.) dargestellt. Da ein Großteil der Gesetzesände-

rungen auf dem politischen Weg nicht verhindert werden konnte, wird im Anschluss die Verlagerung der gesellschaftlichen Kämpfe gegen die Asylrechtsverschärfungen ins Recht nachgezeichnet (3.). Abschließend werden die Untersuchungsergebnisse zusammengefasst und im Hinblick auf ihre rechtspolitischen Implikationen befragt (4.). Für diesen Beitrag wurden Bundestagsdrucksachen und -anfragen, die Gesetzgebungsmaterialien der Asyl- und Migrationspakete, Statistiken des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und die öffentliche Berichterstattung über die Gesetzgebung ausgewertet. Darüber hinaus wurden vier Asylrechtsanwält:innen und eine Mitarbeiterin der Menschenrechtsorganisation PRO ASYL im Rahmen von leitfadengestützten Expert:inneninterviews zu den Rechtskämpfen und ihrer rechtspolitischen Praxis befragt.

## 1. Inhalte der Gesetzesverschärfungen

Noch vor dem Sommer der Migration 2015 konnten Geflüchtete, Menschenrechtsorganisationen und die Asylanwaltschaft Erfolge im politischen und juristischen Feld erringen (siehe dazu ausführlich: Jakob 2016). Durch den Beschluss des Bundesrates vom September 2014 lockerten die Bundesländer die Residenzpflicht und das Arbeitsverbot für Asylsuchende und Geduldete, und das Sachleistungsprinzip wurde in vielen Flüchtlingsunterkünften abgeschafft. Dies ging unter anderem auf Forderungen und Kampagnen von Initiativen wie »Jugendliche ohne Grenzen« oder NGOs wie PRO ASYL zurück. Die Kehrseite dieser Änderungen stellte die gleichzeitige Einstufung von Bosnien-Herzegowina, Mazedonien und Serbien als angebliche »sichere Herkunftsstaaten« dar, wodurch der Rechtsschutz von Asylsuchenden aus diesen Ländern deutlich eingeschränkt ist. Auch die Einführung einer stichtagsunabhängigen Bleiberechtsregelung (§§ 25a und b AufenthG) im Juli 2015 durch den Deutschen Bundestag war ein Erfolg, der auch den kontinuierlichen Kampagnen von migrantischen Gruppen oder Organisationen wie dem »Bundesfachverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (BUMF)« zugeschrieben werden kann.



Ebenso konnten Asylrechtsanwält:innen der Migrationskontrollpolitik empfindliche Brüche zufügen, wie beispielsweise durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungswidrigkeit der materiellen Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)<sup>2</sup> oder durch Verfahren zur Abschiebehaft<sup>3</sup>, die dazu führten, dass ein Großteil der Inhaftnahmen als europarechtswidrig eingestuft wurde. Diese virulenten Erfolge sind nicht gering zu schätzen, weil Asylsuchende und Geduldete klassischerweise kaum eine Lobby auf dem politischen Terrain haben und durch die Gesetzesnovellen der 1980er und den Asylkompromiss aus den 1990er Jahren ihre Rechtsschutzmöglichkeiten sehr eingeschränkt sind.

Der massive Rückschritt in der Asylgesetzgebung seit 2015 wird vor diesem Hintergrund noch deutlicher. Es gab zwar in den Asylpaketen I und II, dem Integrationsgesetz und den Migrationspaketen im Kleinen auch Verbesserungen, beispielsweise einen erleichterten Zugang zu Sprach- und Integrationskursen für bestimmte Flüchtlingsgruppen oder die Schaffung einer Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung für abgelehnte Asylsuchende, sodass ihre Abschiebung zeitweilig ausgesetzt ist. Aber selbst viele der Verbesserungen folgten im Kern einer ordnungspolitischen und zugleich neoliberalen Logik des »Fördern und Forderns« – bekannt aus dem Hartz-IV-System –, wodurch Asylsuchende in Gruppen mit einer angeblich »guten« und »schlechten Bleibeperspektive« unterteilt wurden. »Als integrationspolitisch kontraproduktiv mag sich die ordnungspolitische Leitidee erweisen bei den Geflüchteten nach der ›Bleibeperspektive‹ zu unterscheiden«, wie es der Bundesverwaltungsrichter Uwe-Dietmar Berlit (2017: 98) kritisierte.

Im Folgenden werden die Änderungen in der Lagerunterbringung, bei Abschiebungen, sicheren Herkunftsstaaten und dem Familiennachzug näher erläutert. Diese Änderungen werden hier beispielhaft diskutiert, weil sie Bereiche des Asylrechts betreffen, in denen der nationale

2 BVerfGE 132, 134.

3 BGH, Beschluss vom 25.7.2014, Az. V ZB 137/14; EuGH, Urteil vom 17.7.2014, Az. C-473/13 und 514/13.

Gesetzgeber trotz der Europäisierung des Flüchtlingsrechts noch Gestaltungsspielräume hat – und diese nach 2015 besonders restriktiv genutzt hat. Gegen diese Änderungen gab es Versuche, sie im juristischen Feld zu Fall zu bringen. Eine ausführliche Darstellung der Gesetzgebung zwischen 2015 bis 2020 findet sich im Anhang zu diesem Beitrag (siehe Tabelle 3).

## 1.1 Lagerunterbringung und Wohnsitzauflagen

Vor dem Sommer 2015 gab es Forderungen, die Unterbringung von Asylsuchenden in Lagern zu beenden und sie dezentral in Wohnungen zu verteilen. Die Bundesregierung leitete ab dem Oktober 2015 einen Rollback ein und setzte Maßnahmen um, die an die Logiken zur Isolierung von Flüchtlingen von der Gesellschaft aus den 1990er Jahren anknüpften (Muy 2016). Asylsuchende und Geduldete sollten länger in Erstaufnahmeeinrichtungen untergebracht werden (§ 47 Abs. 1 AsylG), in denen sie von Arbeitsverboten und einer verschärften Residenzpflicht betroffen sind. Tatsächlich schöpften nicht alle Bundesländer die Höchstdauer aus (DIMR 2016: 63), was auch auf die erheblichen logistischen Ressourcen zurückzuführen ist, die die Erstaufnahme benötigt.

Ein zentrales Projekt von Bundesinnenminister Horst Seehofer waren die sogenannten AnkER-Zentren (Zentrum für Ankunft, Entscheidung, Rückführung), die den bayerischen Sammellagern für Westbalkan-Flüchtlinge nachgebildet sind. Mit den Zentren sollten einerseits besonders restriktive Praktiken in der Unterbringung aus dem Freistaat Bayern bundesweit eingeführt werden und andererseits ging es dem Bundesinnenminister offensichtlich darum, eine Diskurshoheit über die Flüchtlingspolitik zurückzugewinnen. Offiziell richteten nur Bayern, das Saarland, Sachsen und Schleswig-Holstein solche Zentren ein, jedoch betrieben viele andere Bundesländer ihre Lager auf die gleiche Art und Weise, ohne den Namen AnkER zu verwenden.

Durch das Integrationsgesetz führte die Bundesregierung zudem Wohnsitzauflagen für anerkannte Flüchtlinge ein (§ 12a AufenthG), die somit in ihrer Freizügigkeit beschränkt wurden. Politiker wie der da-

malige SPD-Parteichef Sigmar Gabriel begründeten diesen Schritt mit angeblichen »Ghetto-Problemen«, die entstehen, wenn viele Flüchtlinge in die Ballungszentren ziehen (Süddeutsche Zeitung vom 12.01.2016). Demgegenüber hielt der Deutsche Gewerkschaftsbund die Wohnsitzauflage integrationspolitisch für nicht sinnvoll und europarechtswidrig.<sup>4</sup>

## 1.2 »Effektivere« Abschiebungen

Vertreter:innen eines rigorosen Law and Order-Ansatzes in der Migrationspolitik kritisierten bereits vor dem Sommer der Migration ein angebliches Vollzugsdefizit bei Abschiebungen (siehe dazu die Forderungen der »AG Rück«: PRO ASYL 2014). Durch den Einzug der extrem rechten AfD in die Landtage erhielten diese Forderungen zusätzliches Gewicht im parlamentarischen Raum.<sup>5</sup> Auch die Unternehmensberatung McKinsey, die die Bundesregierung für 1,86 Millionen Euro beauftragte, diagnostizierte ein angebliches Problem bei Abschiebungen und empfahl in ihrer Studie »Rückkehr – Prozesse und Optimierungspotenziale« ein »Integriertes Rückkehrmanagement«. Bundeskanzlerin Angela Merkel forderte auf dem Deutschlandtag der Jungen Union im Herbst 2016 eine »nationale Kraftanstrengung zur Rückführung derer,

4 Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales, Ausschussdrucksache 18 (11) 681, S. 53.

5 Die Unterstützer:innen einer rigorosen Abschiebepolitik stützten sich dabei auf fragwürdige Zahlen (siehe zur Kritik Mesovic 2016). So kolportierten sie, dass mehr als 500.000 Ausreisepflichtige nicht abgeschoben werden. Ein Bezugspunkt für diese Zahl waren die 538.000 erfassten Personen mit einem abgelehnten Asylantrag im Ausländerzentralregister (AZR) (siehe BT-Drs. 18/5862, S. 29). Dabei handelt es sich aber um Bestandszahlen aller abgelehnten Personen im Verfahren, die jemals im AZR registriert wurden, zum Beispiel Asylsuchende aus Osteuropa, die wegen der EU-Osterweiterung und der Unionsbürgerschaft die Freizügigkeit erhielten. Auch die Anzahl der Duldungen wird beim kolportierten Vollzugsdefizit oft herausgerechnet. Beispielsweise waren bis zum Stichtag 31. Dezember 2018 im AZR 235.957 Personen als ausreisepflichtig erfasst, wobei die große Mehrheit von 180.124 Personen über eine Duldung verfügte (BT-Drs. 19/8258, S. 67ff.).

die abgelehnt wurden«. In der CDU-Fraktion sagte sie zudem: »Für die nächsten Monate ist das Wichtigste Rückführung, Rückführung und nochmals Rückführung« (zitiert nach Welt-Online, 1.9.2016).

Dieser Abschiebediskurs schlug sich entsprechend in der Gesetzgebung nieder. Bereits im Asylpaket I vom Oktober 2015 hatte die Bundesregierung das Verbot eingeführt, Abschiebungen den Betroffenen anzukündigen (§ 59 Abs. 1 AufenthG). Dies führte zu einer neuen Rigorosität beim Vollzug durch die Polizeibehörden, indem Betroffene hauptsächlich nachts oder sogar im Betrieb, der Schule oder in Krankenhäusern aufgegriffen wurden. Verschärft wurde diese Situation dadurch, dass die Polizei unter Umständen auch ohne richterlichen Beschluss die Wohnung von Betroffenen für den Zweck der Abschiebung betreten darf (§ 58 Abs. 5 AufenthG). Das Verbot der Abschiebungsankündigung betrifft seit 2017 auch langjährig Geduldete, die angeblich durch vorsätzlich falsche Angaben oder durch Täuschung über ihre Identität, die der Abschiebung entgegenstehenden Gründe selbst hervorgebracht haben (§ 60a Abs. 5 S. 5 AufenthG). Der öffentliche Ruf nach mehr Abschiebungen vermischte sich mit einem Diskurs über angebliche Identitätsverweigerer, sodass die Behörden diese konstruierte Gruppe besonders in den Fokus nahmen. Auch bei den Abschiebehindernissen entfielen Schutzmöglichkeiten für abgelehnte Asylsuchende. Durch das Asylpaket II führte die Bundesregierung eine gesetzliche Vermutung ein, dass »der Abschiebung gesundheitliche Gründe nicht entgegenstehen« (§ 60a Abs. 2c AufenthG). Zur Widerlegung müssen Betroffene eine »qualifizierte ärztliche Bescheinigung vorlegen«, wobei psychologische Stellungnahmen und Gutachten nicht mehr anerkannt werden und in diesem Zuge auch die posttraumatische Belastungsstörung (PTBS) grundsätzlich nicht mehr als Abschiebehindernis gilt.<sup>6</sup>

Auch im Bereich der Abschiebestopps gab es Verschärfungen. Die Möglichkeit der Bundesländer, Abschiebungen bestimmter Bevölkerungsgruppen zeitweise auszusetzen (zum Beispiel Winterabschiebestopps), hat die Bundesregierung deutlich beschränkt (§ 60a AufenthG). Auch der langjährige Abschiebestopp nach Afghanistan

---

6 BT-Drs. 18/7538, S. 19.

(Mesovic/Pichl 2016: 8) wurde durch den ersten Sammelcharter-Flug vom 14. Dezember 2016 aufgehoben – in der Folge gab es über 30 öffentlich sehr umstrittene Sammelabschiebungen in das Bürgerkriegsland (Stand März 2021).

### 1.3 Mehr »Sichere Herkunftsstaaten«

Die Bundesregierung und der Bundesrat haben die Liste der sogenannten sicheren Herkunftsstaaten im Zuge der Asylrechtsverschärfungen seit 2015 um die restlichen Westbalkan-Staaten erweitert (Albanien, Kosovo und Montenegro). Der Versuch von CDU und SPD, auch die Maghreb-Staaten Algerien, Marokko und Tunesien auf diese Liste zu setzen, scheiterte am Widerstand der Bundesländer mit grüner Regierungsbeteiligung. Einhergehend mit der Ausweitung der »sicheren Herkunftsstaaten« erließ der Gesetzgeber zahlreiche Sonderbestimmungen, die Personen aus solchen Staaten spezifisch diskriminieren (Pichl 2016). Asylsuchende aus »sicheren Herkunftsstaaten« sind unbefristeten Arbeitsverboten ausgesetzt, sollen bis zum Zeitpunkt ihrer Abschiebung in den Erstaufnahmeeinrichtungen bleiben, dürfen keine Ausbildungs- und Beschäftigungsduldungen in Anspruch nehmen und auch die Teilnahme an Integrationskursen ist ihnen verwehrt. Ohnehin ist ihr Rechtsschutz seit dem Asylkompromiss aus den 1990er Jahren stark eingeschränkt. Dies dürfte ein Grund dafür sein, dass Abschiebungen in die Westbalkan-Staaten im Jahr 2016 insgesamt einen Anteil von 75 Prozent an allen Abschiebungen ausmachten.<sup>7</sup>

In der administrativen Praxis setzte sich zudem durch, Asylsuchende in jene mit einer angeblichen »guten« und jene mit einer angeblichen »schlechten Bleibeperspektive« einzuordnen. Davon ist unter anderem die Priorisierung ihrer Anträge im BAMF und die Teilnahme an Integrations- und Sprachkursen abhängig. Der Begriff der Bleibeperspektive findet sich nicht im Gesetz (Maidowski/Hanschmidt 2017: 31),

---

7 Insgesamt gab es im Jahr 2016 22.375 Abschiebungen, davon 17.818 auf dem Luftweg in den Westbalkan.

denn in § 44 Abs. 4 AufenthG ist in Bezug auf Personen aus »sicheren Herkunftsstaaten« die Rede davon, bei ihnen sei ein »rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt nicht zu erwarten«. Aber das BAMF und die Bundesagentur für Arbeit nutzen dennoch in ihrer Verwaltungspraxis diesen Begriff.

## 1.4 Aussetzung des Familiennachzugs

Für große öffentliche Kritik sorgte die Aussetzung des Familiennachzugs für subsidiär Geschützte, also jene Personen, denen nicht wegen eines Verfolgungsmerkmals aus der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) der Flüchtlingsstatus zuerkannt wird, sondern die aufgrund von allgemeinen Risiken und Gefahren im Herkunftsstaat Schutz erhalten. Bundesinnenminister Thomas de Maizière hatte schon im November 2015 angekündigt, dass syrische Schutzsuchende vermehrt einen subsidiären Schutzstatus erhalten sollen. Die größte Flüchtlingsgruppe, die zudem in der Öffentlichkeit wegen der Eskalation des Bürgerkriegs vergleichsweise große Sympathien genoss, hätte man somit von einer der wenigen Möglichkeiten der legalen Einreise ausgeschlossen. Bei den Verhandlungen über das Asylpaket II suggerierte vor allem die SPD, dass man dieses Vorhaben des Bundesinnenministeriums innerkoalitionär verhindert habe. Die Integrationsbeauftragte Aydan Özoğuz (SPD) sagte im Bundestag: »Die getroffenen Regelungen betreffen bei weitem nicht alle, sondern nur eine kleine Gruppe von Flüchtlingen«.<sup>8</sup> Tatsächlich hatten im Jahr 2015 nur 61 syrische Asylsuchende den subsidiären Schutz erhalten, die überwiegende Anzahl wurde als Flüchtling anerkannt. Jedoch veränderte das BAMF kurz nach der Verabschiedung des Asylpaket II seine Entscheidungspraxis im Umgang mit syrischen Schutzsuchenden grundlegend (siehe Tabelle 1).

---

8 Redebeitrag in der Plenardebatte am 25.02.2016, Plenarprotokoll 18/158, S. 15478.

Tabelle 1: Entscheidungsquote bei syrischen Asylsuchenden

Jahr	insgesamt	GFK-Schutz	Asyl	Subsidiärer Schutz	Ab-schie-bungs-verbo-te	Ab-leh-nun-gen	For-melle Ent-schei-dun-gen
2015	105.620	101.137	1.167	61	221	23	4.178
2016	295.040	166.520	756	121.562	910	167	5.881
2017	99.527	34.880	739	55.697	534	22.170	9.276
2018	43.875	18.245	638	17.411	274	69	7.876

Quelle: Zusammengefasst aus der Publikation »Das Bundesamt in Zahlen«.

Die Zahlen zeigen, dass im Jahr 2015 syrische Schutzsuchende fast zu 100 Prozent den Schutz nach der GFK erhalten haben und dadurch ihre individuelle Verfolgung anerkannt wurde. Diese Entscheidungspraxis des BAMF resultierte unter anderem aus der Rechtsprechung der Oberverwaltungsgerichte, die überwiegend von einer individuellen Verfolgungsgefahr für Syrer:innen – zumindest bei ihrer Rückkehr – ausgingen (Oliveira 2014). Im Jahr der Aussetzung des Familiennachzugs stieg sodann die Anzahl syrischer Schutzsuchender von 61 auf 121.562 Personen an. Dieser rasante Anstieg lässt sich kaum mit einer Veränderung der Situation in Syrien erklären, die sich zu diesem Zeitpunkt wegen der Kämpfe um Aleppo noch verschlimmert hatte. Die veränderte Entscheidungspraxis des BAMF fungierte faktisch als Hebel, um angesichts der großen Anzahl syrischer Schutzsuchender den legalen Einreiseweg für ihre Familien zu versperren und somit die Zahl der Flüchtlinge zu reduzieren.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Siehe dazu: WDR Monitor v. 29.09.2016.

## 2. Die Asylrechtsverschärfungen im politischen Feld

Im Sommer der Migration 2015 gab es in Form der »Willkommensbewegung« eine große zivilgesellschaftliche Unterstützung für die ankommenden Schutzsuchenden. Laut einer Studie der Evangelischen Kirche engagierte sich in dieser Zeit jeder zehnte Deutsche in der Flüchtlingshilfe (Sozialwissenschaftliches Institut der EKD 2016: 16). Dieses zivilgesellschaftliche Engagement bildete sich aber kaum im Parlament ab und setzte sich auch nicht in eine Verbesserung der Rechte von Schutzsuchenden um. Denn zugleich gab es, angestoßen von nationalistischen und extrem rechten Akteur:innen, einen Diskurs um eine angebliche »Herrschaft des Unrechts« und einen »Rechtsbruch« in der Flüchtlingspolitik der Regierung Merkel. Den rechten Akteur:innen gelang es, dass in den großen Leitmedien und auch im juristischen Diskurs vermehrt über diesen Mythos des »Rechtsbruchs« diskutiert wurde (Detjen/Steinbeis 2019). Der parlamentarische Aufstieg der AfD sorgte schließlich dafür, dass die Bundesregierung in ihrer Asylgesetzgebung fast ausschließlich Zugeständnisse an den rechten politischen Rand machte und Forderungen aus den Reihen der Willkommensbewegung kaum mehr Eingang in das Regierungshandeln fanden.

### 2.1 Fehlende politische Mobilisierung

Einhergehend mit den zunehmend restriktiver geführten öffentlichen Diskussionen über die Flüchtlingspolitik, verloren auch politische Mobilisierungen für die Rechte von Flüchtlingen an Schlagkraft. Als Anfang der 1990er Jahre der Asylkompromiss durch den Deutschen Bundestag verabschiedet worden war, hatte es in Berlin und Bonn Demonstrationen mit über hunderttausenden Teilnehmer:innen gegeben. Auch wenn diese Proteste den Asylkompromiss nicht verhindert hatten, waren sie damals ein wichtiges politisches Signal und prägten die politische Sozialisation vieler Teilnehmenden. Im Gegensatz dazu gab es anlässlich der jüngeren Asylrechtsverschärfungen abseits von kleineren politischen Bündnissen kaum politische Gegenwehr auf der Stra-



ße. Die Willkommensbewegung übersetzte sich nicht in ein politisches Projekt gegen die Asylrechtsverschärfungen, wenngleich viele politisch Sozialisierte sich später in Gruppen wie der »Seebrücke« zusammenfanden, die ihre politische Praxis aber auf die Situation an den EU-Außengrenzen fokussieren. Viele der spontan entstandenen Gruppen aus der Willkommensbewegung hatten zudem das Problem, dass sie zunächst mit der unmittelbaren Flüchtlingsaufnahme beschäftigt waren (Bröse/Friedrich 2015), eigentlich eine Obliegenheit des Staates. Die Ehrenamtlichen hatten somit kaum noch Zeit, um sich politisch zu organisieren. Andere Gruppen verfolgten ein explizites politisches Selbstverständnis, konnten mit der extrem schnellen Gesetzgebung aber mitunter keinen Schritt halten, um dagegen effektiv auf der Straße zu mobilisieren.

Im Parlament stimmten alleine Bündnis90/Die Grünen und die Fraktion DIE LINKE gegen die Asyl- und Migrationspakete – auch wenn im Falle der Grünen Vertreter:innen von Landesregierungen, an denen Grüne beteiligt waren, zum Beispiel in Baden-Württemberg und Hessen, einige Verschärfungen mittrugen und es auch innerhalb der Linkspartei national-populistische Stimmen gegen die Fluchtmigration gab. Die SPD argumentierte, als Teil der Bundesregierung einige beabsichtigte Verschärfungen, die das unionsgeführte Bundesinnenministerium durchsetzen wollte, innerkoalitionär verhindert zu haben. Hinter einen Großteil der Verschärfungen stellten sich die Abgeordneten aber im Parlament und einige Restriktionen, wie zum Beispiel eine Wohnsitzauflage für anerkannte Flüchtlinge, forderten Parteivertreter:innen, wie bereits dargelegt, offensiv ein.

## 2.2 Eilverfahren und Anhörungen

Ein Problem für die politische Mobilisierung gegen die Asylrechtsverschärfung stellte die Strategie der federführenden Ministerien dar, eine politische Auseinandersetzung mit den Gesetzgebungsverfahren in der Öffentlichkeit zu erschweren. Vor allem das Bundesinnenministerium versah die Referentenentwürfe zu den Gesetzen mit extrem kurzen Fristen für Stellungnahmen der Fachverbände. Der Zweck der Verbän-

debeteiligung ist es eigentlich, »dem federführenden Ressort der Bundesregierung die Gelegenheit zu geben, die Interessen der Betroffenen zu berücksichtigen sowie mögliche Fehler des Gesetzentwurfs oder unzutreffende Sachverhaltsannahmen möglichst frühzeitig zu korrigieren«. <sup>10</sup> Fachverbände, die nach § 47 Abs. 3 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien bei den Entwürfen für Gesetzesvorlagen zu beteiligen sind, erhielten in der Regel nur sehr kurze Fristen (zum Teil nur 24 Stunden oder weniger), um ihre Kritik an den umfangreichen und komplexen Entwürfen zu äußern. <sup>11</sup>

Damit einhergehend war es den Verbänden kaum möglich, einen politischen Protest gegen die Gesetzesvorhaben auf die Straße zu tragen. Der Republikanische Anwältinnen- und Anwälteverein (RAV) kritisierte deshalb:

»Offensichtlich wollen Sie [das Bundesinnenministerium] unter Absehung von rechtspolitischen Einwänden sowie unter Ausblendung schwerwiegender verfassungsrechtlicher Bedenken in kürzester Zeit ein Gesetz diskussionsfrei durch das Parlament bringen. Einen anderen Schluss lässt jedenfalls ihre Terminierung zur Stellungnahme (drei Tage über ein Wochenende hinweg) nicht zu. [...] Ihr Verfahren entspricht dem Inhalt des Gesetzentwurfs: Sie sind mit ihrem ›Vorhaben‹ dabei, rechtsstaatliche Grundprinzipien aufzugeben, Menschen zu entrechten und ihnen den Zugang zum Recht unter Zuhilfenahme rassistischer Stereotype weiter zu verwehren«. <sup>12</sup>

Die Bundesregierung hielt solchen Vorwürfen entgegen, dass »vielen Akteuren auch in sehr kurzer Zeit fundierte Stellungnahmen möglich waren«, <sup>13</sup> aber ob die Kritik der Verbände zu Veränderungen an den Gesetzen geführt habe, könne man im Nachhinein nicht rekonstruieren. <sup>14</sup> Der Asylrechtsanwalt Victor Pfaff, der im Rahmen seiner Tätigkeit

10 Wissenschaftlicher Dienst des Bundestags, 3 – 3000 – 030/15, S. 3.

11 Siehe für eine Übersicht: BT-Drs. 18/13478, S. 1ff.

12 Stellungnahme des RAV zum »Zweiten Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht«, der Brief liegt mir vor.

13 BT-Drs. 18/13478, S. 4.

14 BT-Drs. 18/13478, S. 27.

für den Gesetzgebungsausschuss des Deutschen Anwaltsvereins vor allem in den 1980er und 1990er Jahren als Experte im Bundestag gehört wurde, erkennt in solchen Entwicklungen eine Krise des Politischen:

»Der Parlamentarismus spielt eine geringere Rolle, also das Parlament als Institution. Man kann sagen, die Materie des Asylrechts ist auch komplizierter geworden. Auch in den 80er Jahren gab es nicht mehr als fünf Personen im Parlament, die sich wirklich auskannten. Aber man wurde als Sachverständiger wenigstens noch ernst genommen.« (Interview RA Pfaff am 10.1.2018).

Zu den Gesetzesentwürfen wurden im Deutschen Bundestag Expert:innen aus der Wissenschaft, Zivilgesellschaft und der Verwaltung angehört (siehe Tabelle 2).

Vor allem die kommunalen Verbände zählen zu den am häufigsten geladenen Experten. Sie unterstützten in aller Regel die Verschärfungen des Asyl- und Aufenthaltsrechts – wie schon zwanzig Jahre zuvor beim Asylkompromiss.<sup>15</sup> Die restriktive Rolle der Kommunen ist erklärungsbedürftig. Erstens sind die Positionen einiger Städte und Gemeinden mit denen der kommunalen Vertretungen nicht immer deckungsgleich. Und zweitens tragen die Kommunen unmittelbar die Flüchtlingsaufnahme, verfolgen zum Teil das Interesse, mehr Kontrollinstrumente über Geflüchtete zu haben und sie sind auch mit den Widerständen aus Teilen der Bevölkerung konfrontiert.

---

15 Die restriktive Ausrichtung der Vertretungen von Städten und Kommunen ist auch vor dem Hintergrund interessant, dass zivilgesellschaftliche Akteur:innen wie die Seebrücken-Bewegung darauf abzielen, Kommunen als »sichere Häfen« für Flüchtlinge zu deklarieren.

Tabelle 2: *Eingeladene Expert:innen zu Anhörungen im Bundestag*

Expert:innen	Einladungen
Wissenschaft	22
Kommunalvertretungen	20
Verwaltung	14
Anwaltschaft	14
Wohlfahrtsverbände	11
BAMF	7
Kirchen	5
Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände	4
Menschenrechtsorganisationen	4
Richterschaft	3
UNHCR	3
Datenschutzbeauftragte	3
Ministerien	2
Gewerkschaften	1

Quelle: Eigene Auswertung auf Basis der Drucksachen der Ausschüsse.

Auch das BAMF und die Verwaltung sprachen sich für die Verschärfungen der Regierung aus, bzw. erläuterten aus ihrer Perspektive, warum diese angeblich für einen besseren Verwaltungsvollzug notwendig seien. Den Gegenpol zu diesen Positionen bildeten die Anwaltschaft, Wohlfahrtsverbände und Menschenrechtsorganisationen, die ihre Kritik vor allem mit Entscheidungen aus der verfassungs- und europarechtlichen Rechtsprechung unterfütterten.

Die große Anzahl von Ladungen aus der Wissenschaft suggeriert einen Pluralismus, den es jedoch nicht gab: Alleine der Konstanzer Rechtswissenschaftler Daniel Thym nahm an neun von dreizehn Anhörungen teil, womit er unter allen Expert:innen am häufigsten eingeladen wurde. In seinen Beiträgen legitimierte er fast ausnahmslos die Entwürfe der Bundesregierung – und wurde dafür auch aus Teilen der Richterschaft kritisiert (Dienelt 2016). Rechtswissenschaftler:innen

anderer Fakultäten, die gegensätzliche Positionen vertreten, konnten ihre Ansicht kaum ins Parlament einbringen.

Eine Bekämpfung der Asylrechtsverschärfungen im politischen Feld scheiterte größtenteils. Eine größere Mobilisierung für Demonstrationen gelang nicht – auch aufgrund der Eilverfahren im Gesetzgebungsprozess, die oft nur als Fassade dienten, um den Asylrechtsverschärfungen eine demokratische Legitimität zu verleihen. Der große gesellschaftliche Rückhalt für Schutzsuchende aus dem Sommer 2015 übersetzte sich nicht ins Parlament, wo die Große Koalition selbst die menschenrechtlich basierten Kritiken aus den Expert:innenanhörungen kaum berücksichtigte.

### 3. Kämpfe im juristischen Feld

Aufgrund der erfolglosen politischen Mobilisierung gegen die Asylrechtsverschärfungen gewann das juristische Feld eine größere Bedeutung.

Die Rechtskämpfe gegen die Asylrechtsverschärfungen waren mit einem grundsätzlichen prozessualen Problem im Asyl- und Aufenthaltsrecht konfrontiert. Bereits in den 1980er Jahren hatten die damalige Bundesregierung und die Bundesländer im Zuge der »Beschleunigungsgesetzgebung« (Berlit 2018: 310) das Asylrecht von den normalen verwaltungsprozessrechtlichen Verfahrensweisen abgekoppelt und die reguläre Klagefrist auf zwei statt vier Wochen abgesenkt sowie die Berufungszulassungsgründe zu den höheren Instanzen stark eingeschränkt (siehe § 78 Abs. 3 AsylG). Durch diese Änderungen ist es sehr schwer geworden, Verfahren von grundsätzlicher Bedeutung vor die höchstinstanzlichen Gerichte zu bringen. Dadurch entsteht zugleich »eine enorme Spannweite an Rechtsmeinungen und Tatsachenwertungen« in den unteren Instanzen und es »reduziert zugleich die Möglichkeiten, diese durchaus unbefriedigende Folge durch eine gewisse Harmonisierung im Instanzenzug zumindest teilweise auszugleichen« (Maidowski/Hanschmidt 2017: 29). Für eine strategische Prozessführung, die Urteile von grundsätzlicher Bedeutung erstrei-

ten will, ist dieses asylrechtliche Prozessrecht daher ein ernsthaftes Problem.

Ab dem Jahr 2016 gab es für die Anwaltschaft das zusätzliche Problem, dass das BAMF, auch angetrieben durch eine neoliberale Effizienzlogik (Pichl 2020), die Asylverfahren in rasanter Geschwindigkeit und mit vielen qualitativen Mängeln durchführte. Für die Anwält:innen bedeutete dies, dass sie schnell mit einer großen Masse an Verfahren konfrontiert waren und zudem viele Personen, die über keinen Kontakt zu Anwält:innen verfügten, nicht gegen ihre Bescheide vorgehen konnten. Eine Anwältin beschreibt die dabei auftretenden Probleme für den Rechtsschutz:

»Eigentlich hat sich das so ausgewirkt, dass durch die Beschleunigung eine anwaltliche Beratung gar nicht mehr richtig möglich ist. Die Asylsuchenden kommen an, gehen dann ins Ankunftszentrum und werden innerhalb weniger Tage angehört. Die Leute, die man vorher erwischt oder die sich vorher melden, das waren schon sehr wenige. Das ist ein großer Unterschied, wenn die Anhörungsvorbereitung wegfällt, das ist meines Erachtens der wichtigste Moment im ganzen Asylverfahren« (Interview RA Ronte vom 02.02.2018).

Hinzukommt, dass auch der Gang vor die europäische Gerichtsbarkeit erschwert wird. Beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) kann nur Beschwerde einlegen, wer zunächst den innerstaatlichen Instanzenzug durchschritten hat – dies gelingt aber nicht, weil schon der Weg zum Bundesverfassungsgericht (BVerfG) durch das Prozessrecht kaum möglich ist. Aus diesem Grund sind auch viele Asylrechtsanwält:innen in ihrer Praxis kaum mit Verfahren vor dem EGMR vertraut, obwohl der Eilrechtsschutz nach der sogenannten Rule 39 aus der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) durchaus ein wirksames Instrument sein kann, um Abschiebungen aufzuhalten (Markard 2012). Die unteren Instanzen könnten zumindest im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens Rechtsfragen dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) vorlegen – in bestimmten Fragen sind sie aufgrund des Rechts auf den gesetzlichen Richter (Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG) sogar dazu verpflichtet –, das passiert aber sehr selten. Es gibt immer noch wenige Asylrechtsanwält:innen, die Erfahrungen

mit Rechtskämpfen vor dem EuGH haben. Und zudem müssten auch die Gerichte willens sein, entscheidungserhebliche Fragen vorzulegen. Dazu sind viele Richter:innen in der Praxis, auch wegen der komplexen Materie, nicht bereit.

Im Folgenden wird skizziert, wie die Rechtskämpfe gegen die einzelnen Aspekte der Asylrechtsverschärfungen vonstattengegangen sind.

### 3.1 Rechtskämpfe gegen das Lagersystem

»Als die Sonderlager in Manchingen eröffnet worden sind, da haben wir sofort gesagt, wir geben Rechtshilfe mit rein. Das haben wir gemacht, auch wenn es um die Beschulung der Kinder ging« (Interview Viusa am 2.2.2018).

So schildert eine Mitarbeiterin von PRO ASYL das Ziel der Menschenrechtsorganisation, um die Sonderlager in Bayern in Zusammenarbeit mit Akteur:innen von vor Ort juristisch anzugreifen. Die Organisation wollte das System der Sonderlager vor die Gerichte bringen, weil schon damals abzusehen war, dass viele der unionsgeführten Innenministerien diese Blaupause auf die gesamte Bundesrepublik ausweiten wollten.

Das Europarecht sieht eigentlich Mechanismen vor, um im Rahmen der Aufnahme von Asylsuchenden eine vergleichsweise gute materielle Ausstattung und einen effektiven Rechtsschutz zu garantieren. Jedoch hatte die Bundesregierung darauf verzichtet, die Richtlinien zur Aufnahme von Asylsuchenden und über die Standards von Asylverfahren ins deutsche Recht umzusetzen (Pelzer/Pichl 2015). Die EU-Kommission strengte sogar im Jahr 2015 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland wegen der Nichtumsetzung an, führte es aber nicht fort, als auf EU-Ebene über eine komplette Neuausrichtung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) diskutiert wurde. Auch vor Gericht war es entsprechend schwierig, die Garantien des EU-Rechts für die Aufnahme von Asylsuchenden einzuklagen (ebd.).

Das Problem aus Sicht der Anwaltschaft bestand in den großen Lagerzentren darin, dass die Betroffenen weit weg von den Ballungszonen

tren untergebracht sind, wo die Asylanwaltschaft ihre Kanzleien hat. Der Zugang zu einem rechtsstaatlichen Verfahren wird auf diese Weise faktisch verwehrt (Schader/Rohmann/Münch 2018).

»Das ist das große Problem bei diesen Massenlagern, die Beratungsstrukturen greifen nicht oder werden massiv behindert. Nur ein kleiner Teil von denjenigen, die noch mit ehrenamtlichen Unterstützern in Kontakt stehen, können Rechtsschutz beantragen« (Interview Viusa am 2.2.2018).

Der Bayerische Flüchtlingsrat versuchte diesem Problem zu begegnen, indem Mitarbeiter:innen mit einem Infobus vor die Einrichtungen fuhren, um die Betroffenen mit Informationen, auch zum Rechtsschutz, zu versorgen. Der Flüchtlingsrat konnte über diese Begegnungen auch Kontakte zu Anwalt:innen vermitteln. Die juristischen Verfahren gegen das neue Lagerregime gestalteten sich aber schwierig, weil die Menschen in den Lagern in vieler Hinsicht rechtswidrig behandelt werden und Anwalt:innen neben dem asylrechtlichen auch gleichzeitig sozialrechtliche Verfahren führen müssen (Interview RA Seidler am 31.1.2019).

Die Lager in Bayern und später auch die AnKER-Zentren etablierten eine Form der Unterbringung, die systematisch die Rechte der Geflüchteten verletzt – Anwalt:innen sprechen davon, dass die Würde des Menschen nach Art. 1 Abs. 1 GG verletzt werde, indem die Behörden die Menschen als Objekte behandeln.<sup>16</sup> Diese Systematik ließ sich durch Einzelverfahren vor Gericht, in denen die soziale Realität der Lager in die aufenthalts-, sozial- und bildungsrechtlichen Fragen aufgespalten wird, nicht hinreichend thematisieren. Es gelang daher nicht durch Rechtskämpfe das Lagersystem grundsätzlich anzugreifen. In einigen Rechtsverfahren gelang es allerdings, für schulpflichtige Kinder einen Besuch der Regelschule zu erstreiten.<sup>17</sup> Der Anwalt der Betroffenen kri-

16 Vortrag von RA Hubert Heinhold auf den Hohenheimer Tagen zum Migrationsrecht am 26. Januar 2019 in Stuttgart-Hohenheim; Vortrag von RA Anna Frölich auf der BAFF-Tagung »Die flüchtige Würde« vom 29. Mai 2019 in Stuttgart-Hohenheim.

17 Siehe zum Beispiel: VG München, Beschluss vom 08. Januar 2018 - M 3 E 17.5029.



tisierte jedoch neun Monate nach dem erfolgreichen Rechtskampf, dass der Beschluss durch die zuständige Bezirksregierung nicht umgesetzt wurde (Mittler 2018).

### 3.2 Rechtskämpfe gegen Abschiebungen

Durch die Nichtankündigung von Abschiebungen und weitere Verschärfungen nahmen Abschiebungen seit 2015 hinsichtlich ihrer Quantität und Rigorosität zu. Trotz des Verbots der Ankündigung machten investigative Medien und Flüchtlingsräte Abschiebetermine immer wieder öffentlich. Das Bundesinnenministerium plante in einem Referentenentwurf aus dem Februar 2019, ein solches Verhalten unter Strafe zu stellen. Dieses Vorhaben scheiterte zwar, aber die Große Koalition einigte sich am Ende darauf, dass Abschiebetermine nun als Dienstgeheimnis anzusehen sind und sich Behördenmitarbeiter:innen strafbar machen, wenn sie die Termine weitergeben (§ 353b StGB i.V.m. § 97a AufenthG) – zivilgesellschaftliche Akteur:innen und Journalist:innen können zudem theoretisch wegen einer Beihilfehandlung ins Visier der Strafverfolgungsbehörden geraten.

Vor allem die Sammelcharter-Abschiebungen in das Bürgerkriegsland Afghanistan versuchten Menschenrechtsorganisationen und Anwält:innen zu verhindern. Eine Mitarbeiterin von PRO ASYL berichtet, dass die Organisation ab 2017 verstärkt Anträge für ihren Rechtshilfefonds erhielt, um Abschiebungen nach Afghanistan rechtlich anzugreifen (Interview Viusa am 2.2.2018). In Einzelfällen gelang es Anwält:innen, die Abschiebungen durch Beschwerden beim Bundesverfassungsgericht zu stoppen. Die Mobilisierung von Rechtsschutz gestaltet sich in der Praxis aber schwierig, weil die Abschiebung oft erst einen Tag vorher oder am selben Tag bekannt wird und die Anwält:innen erst dann Rechtsschutz vor dem Verwaltungsgericht beantragen können. Die VGs entscheiden in der Regel bis 17 Uhr, was praktisch bedeutet, dass die zuständigen Richter:innen beim Bundesverfassungsgericht für den asylrechtlichen Eilrechtsschutz mitunter nur 20 Minuten Zeit für eine Entscheidung haben oder sogar der Abschiebeflug zwischenzeitlich schon gestartet ist (Rath 2018). Das verdeutlicht, dass erfolgrei-

che rechtspolitische Kämpfe gegen Abschiebungen von vielfältigen Faktoren abhängen: Die Schutzsuchenden müssen im besten Fall bereits Kontakt zu Anwält:innen haben und diese müssen schnell Eilrechtsschutz vor Gericht beantragen. Diese Klagen haben auch nur Wirkungskraft für die einzelne klageführende Person und können die Abschiebeflüge nicht generell aufhalten. Hier zeigt sich die im Einzelfall durchaus wirkmächtige Schutzfunktion rechtsstaatlicher Verfahren, die aber zugleich nicht als eine kollektive Praxis von allen Betroffenen von Abschiebungen erfolgreich umgesetzt werden kann.

Bei der Verhinderung von Abschiebungen kommt erschwerend hinzu, dass frühere Abschiebehindernisse wie psychologische Probleme nicht mehr greifen.

»Am krasssten sind in der Praxis die neuen Anforderungen an qualifizierte Atteste und deren Übertragung auf zielstaatsbezogene Abschiebungsverbote. Atteste der Psychotherapeuten werden zurückgewiesen. Da ist ein riesiger Kampf über die Atteste auch vor Gericht entbrannt.« (Interview RA Seidler am 31.1.2019).

Mitunter zweifeln sogar Behörden oder Richter:innen die Qualifikation und Unvoreingenommenheit von Psycholog:innen an, sodass immer weniger Fachkräfte bereit sind, Atteste zur Begründung eines Abschiebehindernisses zu erstellen. Zumindest gelang es der Anwaltschaft in einzelnen Verfahren zu erreichen, dass neben Fachärzt:innen auch Psycholog:innen weiterhin psychische Erkrankungen diagnostizieren dürfen – wobei die Rechtsprechung in dieser Frage uneinheitlich ist und es bislang keine höchstinstanzliche Entscheidung zu dieser Verschärfung aus dem Asylpaket II gibt (Hager 2017: 337f.). Dabei äußerten selbst Richter:innen des Bundesverfassungsgerichts ihre Ansicht, dass diese Regelung möglicherweise nicht mit dem Prinzip des effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG vereinbar sei.<sup>18</sup>

---

18 So Verfassungsrichter Ulrich Maidowski bei einer Tagung der Refugee Law Clinic Gießen vom 18.11.2016.

### 3.3 Rechtskämpfe gegen das Konzept der sicheren Herkunftsstaaten

Kommt eine Person aus einem sicheren Herkunftsstaat, hat das für sie von Anfang bis zum Ende des Asylverfahrens erhebliche negative Folgen: angefangen bei einer unbefristeten Erst- bzw. Lageraufnahme bis hin zu einem eingeschränkten Rechtsschutz. Ohnehin gelten viele Fälle von Asylsuchenden aus sicheren Herkunftsstaaten, auch in der Anwaltsszene, als »hoffnungslos«, weil ihre Anerkennungszahlen beim BAMF im unteren einstelligen Bereich rangieren. Durch die Urteile des Bundesverfassungsgerichts zum Asylkompromiss aus den 1990er Jahren sind die Einschränkungen für Antragssteller:innen aus sicheren Herkunftsstaaten zudem verfassungsrechtlich abgesichert.<sup>19</sup>

Rechtsanwält:innen gelang es nur in Einzelfällen, die Einschränkungen aus dem Konzept der sicheren Herkunftsstaaten durch Rechtskämpfe rechtsstaatlich einzuhegen – ein genereller Angriff auf die Regelung misslang, wie schon in den 1990er Jahren. Der Aufwand im Asylverfahren ist in solchen Fällen ungleich größer, weil die Beweislastumkehr zu Lasten der Betroffenen die Anwaltschaft vor das Problem stellt, in kurzer Zeit viele Informationen zu sammeln, die im konkreten Fall zu einer Schutzanerkennung berechtigen können. Fälle mit Mandant:innen, die eine schlechte Erfolgsprognose haben, führen oft zu komplexen Konstellationen,<sup>20</sup> bei denen die Anwält:innen nicht nur die gesetzliche Grundlage, sondern auch die Herangehensweise einiger Richter:innen als Problem sehen:

» Es gibt einen Hang von Verwaltungsrichtern, ans Asylrecht ranzugehen wie ans Baurecht. Das geht aber nicht, denn wir haben hier keine nüchtern aufbereiteten Fälle, bei denen es nur darum geht, darf ich ein fünftes Stockwerk bauen oder nur vier.« (Interview RA Leuschner am 30.05.2018)

19 BVerfGE 94, 49; 94, 115; 94, 166.

20 Beispielhaft seien hier die Schutzanträge von Roma und Sinti aus den Staaten des Westbalkan genannt, wo die Betroffenen zum Beispiel einem diskriminierenden Ausschluss aus den materiellen Sicherungsleistungen ausgesetzt sind.

### 3.4 Rechtskämpfe gegen die Aussetzung des Familiennachzugs

Die Organisation »Jumen« (Juristische Menschenrechtsarbeit) versuchte mit Unterstützung des Rechtshilfefonds des Bundesfachverbands unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (BUMF),<sup>21</sup> die zeitweilige Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Geschützten anzugreifen. Der Organisation gelang es in vergleichbar kurzer Zeit, ein Eilrechtsverfahren vor das Bundesverfassungsgericht zu bringen. Dies war, entgegen der generellen Schwierigkeit im Asylrechtsprozess, Verfahren vor höchstinstanzliche Gerichte zu bringen, in diesem Fall möglich, weil es um den Familiennachzug einer Familie zu einem 17jährigen unbegleiteten minderjährigen Flüchtling ging, der diesen Anspruch beim Erreichen der Volljährigkeit verloren hätte. Im Rahmen des Verfahrens versuchten die Kläger:innen nicht nur die Erteilung von Visa-Papieren für den konkreten Familiennachzug im Einzelfall zu erstreiten, sondern sie rügten auch eine etwaige verfassungsrechtliche Unvereinbarkeit der Aussetzung mit Art. 3 Grundgesetz sowie unter Berücksichtigung des Kindeswohls aus Art. 8 EMRK und Art. 7 EU-Grundrechtecharta.<sup>22</sup> Das Bundesverfassungsgericht nahm die Rechtssache zwar zur Entscheidung an, beschied die Klage aber in Teilen als unbegründet. Das Gericht machte dabei deutlich, dass eine positive Entscheidung im Einzelfall zu einer grundlegenden Infragestellung der Gesetzgebung führen würde: »Würde zudem die einstweilige Anordnung, was hier allein in Betracht kommt, mit verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Regelung des § 104 Abs. 13 AufenthG begründet, so müsste dies für alle anderen Fälle des Familiennachzugs zu minderjährigen unbegleiteten Flüchtlingen mit subsidiärem Schutzstatus ebenso gelten, was im Ergebnis der Aussetzung des Vollzugs der gesetzlichen Regelung gleichkäme«.<sup>23</sup> Das Gericht verwehrte sich also bewusst einer Entscheidung, die die Gesetzgebung für verfassungswidrig erklärt hätte

21 Zur Zeit des Verfahrens war ich im ehrenamtlichen Vorstand des BumF.

22 BVerfGE, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 11.10.2017, - 2 BvR 1758/17, Rn. 6.

23 ebd., Rn. 18.

(siehe zur Kritik Riebau 2017) – das Rechtsterrain konnte in dieser Hinsicht nicht genutzt werden, um die politischen Auswirkungen der Asylrechtsverschärfungen grundlegend anzugreifen.

In einem weiteren Verfahren vor dem Verwaltungsgericht Berlin, das für Klagen gegen das Auswärtige Amt und die deutschen Auslandsbotschaften alleine zuständig ist, konnte zumindest im Einzelfall ein partieller Erfolg erzielt werden. Das VG Berlin verpflichtete die Bundesrepublik Deutschland dazu, einer syrischen Familie das Visum zu ihrem 16-jährigen Sohn zu erteilen, der subsidiären Schutz erhalten hatte.<sup>24</sup> Das Gericht sah in dem konkreten Sachverhalt einen begründeten Härtefall, weil der betroffene Sohn durch die Trennung nachweislich psychisch stark belastet war. In diesem Fall waren entsprechende psychologische Atteste eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg. Das Auswärtige Amt wollte zunächst gegen das Urteil Berufung einlegen, zog diese aber auf Anordnung von Außenminister Sigmar Gabriel (SPD) zurück. Gabriel war zum damaligen Zeitpunkt parteiintern in der Kritik gewesen, weil er federführend den Kompromiss zur Aussetzung des Familiennachzugs verhandelt hatte und ihm dabei Fehler unterstellt wurden (Bewarder 2016). Durch die fehlende Berufung verschaffte der Außenminister zwar dem Betroffenen im Einzelfall den außerordentlichen Zugang zum Familiennachzug – und der Außenminister konnte in der Presse seine »humanitäre Geste« demonstrieren –, aber zugleich wurde durch die Erledigung des Falles eine Klärung durch ein höchstinstanzliches Gericht vermieden. Auf diese Weise blieb der juristische Erfolg auf den konkreten Kläger beschränkt. Dieses Beispiel veranschaulicht ein typisches Problem von rechtspolitischen Strategien: Wenn die Exekutive kein Interesse an einer höchstinstanzlichen Klärung der Rechtsfrage hat, weil sie zum Beispiel einen möglichen Misserfolg vor Gericht mit-einkalkuliert, kann sie für den konkreten Einzelfall einen positiven Erfolg bescheiden. Es gehört zu den typischen Strategien der Verwaltung und gerade auch des BAMF, Einzelfälle außerhalb der Rechtsverfahren zu klären, um einem Rechtskampf den Boden zu entziehen. Anwält:innen, die eine langfristige rechtspolitische Strategie verfolgen, sind in

---

24 VG Berlin, Urteil vom 7.11.2017, VG 36 K 92.17 V.

solchen Momenten in einem Dilemma: Das Interesse ihrer Mandant:innen an einem schnellen und positiven Ausgang ist vorrangig zu verfolgen, aber dadurch verlieren sie die Möglichkeit, mit einem geeigneten Fall den Rechtskampf voranzutreiben.

#### 4. Rechtspolitische Schlussfolgerungen

Die Asylrechtsverschärfungen seit 2015 konnten im Parlament und auf der Straße nicht aufgehalten werden. Aber auch die Rechtskämpfe führten nicht zu einer rechtsstaatlichen Korrektur, abgesehen von vielen erfolgreichen Einzelklagen. Ein Grund dafür war auch die Schnelligkeit in der Gesetzgebung. Aber aus den Kämpfen entstanden auch zugleich neue politische Netzwerke, wie zum Beispiel das »Unteilbar«-Bündnis, das im Jahr 2018 eine Demonstration mit über 200.000 Menschen auf die Beine gestellt hat. Die Asylrechtsverschärfungen aus der Phase zwischen 2015 bis 2020 werden einen langfristigen Einfluss auf die Migrationskontrollpolitik in Deutschland haben. Durch sie hat der Gesetzgeber Rechtstatbestände geschaffen, die teilweise nicht mal vollständig in die Verwaltungspraxis umgesetzt wurden, aber insgesamt der Exekutive mehr Ermessensspielräume zur Kontrolle und Polizierung von Geflüchteten verschafft. Zukünftige Bundesregierungen, selbst progressiv besetzte, sind mit dem Problem konfrontiert, dass sie zunächst dieses Bündel an Verschärfungen rückgängig machen müssten, um gleichzeitig wieder die Möglichkeit zu schaffen, die Rechtspositionen von Geflüchteten zu verbessern.

Aus den juristischen Misserfolgen lassen sich auch darüber hinausreichende Schlüsse für zukünftige Kämpfe ziehen. Denn was bei den Rechtskämpfen gegen die Asylrechtsverschärfungen unter anderem fehlte, waren Organisationen, die langfristige juristische Strategien ausarbeiten, Ressourcen bündeln und der Anwaltschaft durch finanzielle Mittel Zeit einräumen, um gezielt gegen einzelne Regelungen vorzugehen. Die Erfahrungen aus den USA, wo Bürgerrechtsorganisationen wie die »American Civil Liberties Union« (ACLU) solche strategischen Prozessführungen bereits seit Jahrzehnten durchführen, zeigen,

dass Rechtskämpfe koordiniert werden müssen – eine Aufgabe, die die traditionell als Einzelkämpfer:innen agierende Asylrechtsanwaltschaft nicht zu leisten imstande war und ist. Als neue Akteurin könnte die Gesellschaft für Freiheitsrechte (GFF), die 2016 gegründet wurde und zu einer Art deutschen ACLU avancieren will, diese rechtspolitische Lücke füllen. Die Organisation ist seit kurzem auch im Asylrecht tätig und erstellte beispielsweise Musterklagen gegen die verfassungswidrigen Regelsätze aus dem Asylbewerberleistungsgesetz und gegen das Auslesen der Handys von Asylsuchenden im Asylverfahren.

Deutlich wurde auch, dass Kämpfe dynamische Phasen durchlaufen. Während die Kämpfe gegen die Migrationskontrollpolitik vor 2015 teilweise erfolgreich waren, gab es einen Rollback, der sowohl Auswirkungen auf die politische wie auch die rechtliche Arena hatte. Um diese restriktive Veränderung der Kräfteverhältnisse umzukehren, dürfen sich Kämpfe nicht auf das Terrain des Rechts beschränken, sondern müssen mit politischen Strategien verknüpft werden. Auch in dieser Hinsicht kann man von den progressiven Akteur:innen aus den USA lernen: Als 2016 Donald Trump als US-Präsident gewählt wurde, begann die ACLU als klassische Bürgerrechtsorganisation Ressourcen in den Aufbau von Graswurzelbewegungen zu investieren: »The ACLU will continue to challenge President Trump's unconstitutional actions in court and [...] we will take that fight to the streets«.<sup>25</sup> Ein solches bewegungsorientiertes Verständnis von strategischer Prozessführung und Rechtskämpfen wäre auch im Kampf gegen die Asylrechtsverschärfungen in Deutschland gewinnbringend.

---

25 ACLU, Pressemitteilung vom 24.02.2017: »Program aims to organize resistance to President Trump«, <https://www.aclu.org>.

## Quellen

### Expert:inneninterviews

- Leuschner, Jonathan (2018): Rechtsanwalt aus Frankfurt am Main. Interview am 30. Mai 2018.
- Pfaff, Victor (2018): Rechtsanwalt aus Frankfurt am Main. Interview am 10. Januar 2018 in Frankfurt am Main.
- Ronte, Lena (2018): Rechtsanwältin aus Frankfurt am Main. Interview am 2. Februar 2018 in Frankfurt am Main.
- Seidler, Gisela (2019): Rechtsanwältin aus München. Interview am 31. Januar 2019 in München.
- Viusa, Nicole (2018): Mitarbeiterin von PRO ASYL e.V. Interview am 2. Februar 2018 in Frankfurt am Main.

### Literatur

- Baer, Susanne (2015): Rechtssoziologie. Eine Einführung in die interdisziplinäre Rechtsforschung, Baden-Baden.
- Berlit, Uwe (2018): Sonderasylprozessrecht – Zugang zu gerichtlichem Rechtsschutz im Asylrecht. In: Informationsbrief Ausländerrecht, Heft 9, 309-318.
- Berlit, Uwe (2017): Flüchtlingsrecht in Zeiten der Krise. Grenzen und Möglichkeiten der Steuerung von Fluchtmigration und ihrer Folgen durch Recht. Baden-Baden.
- Bewarder, Manuel (2016): Beim Familiennachzug der Syrer hat sich Gabriel verschätzt. In: Welt vom 27. November 2016.
- Bourdieu, Pierre (2019): Die Kraft des Rechts. Elemente einer Soziologie des juristischen Feldes. In: Kretschmann, Andrea (Hrsg.): Das Rechtsdenken Pierre Bourdieus, Weilerswist, 35-75.
- Bröse, Johanna/Friedrich, Sebastian (2015): Der schmale Grat der Hilfe. In: analyse & kritik. Nr. 607.
- Buckel, Sonja/Pichl, Maximilian/Vestena, Carolina (2021): Rechtskämpfe. In: Zeitschrift für Kollektivwissenschaft. Im Erscheinen.



- Buckel, Sonja (2007): Subjektivierung und Kohäsion. Rekonstruktion einer materialistischen Theorie des Rechts, Weilerswist.
- Deutsches Institut für Menschenrechte (zitiert DIMR) (2016): Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland. Januar 2015 – Juni 2016, Berlin.
- Dienelt, Klaus (2016): Experten ohne Expertise im Innenausschuss? In: Migrationsrecht.net vom 23. Februar 2016.
- Graser, Alexander/Helmrich, Christian (Hrsg.): Strategic Litigation. Baden-Baden.
- Hager, Nina (2017): Atteste bei gesundheitlichen Abschiebungshindernissen – Wer darf was? In: Asylmagazin 9/2017, 335-340.
- Hahn, Lisa (2019): Strategische Prozessführung. Ein Beitrag zur Begriffsklärung. In: Zeitschrift für Rechtssoziologie, 1 (39), 5-32.
- Jakob, Christian (2016): Die Bleibenden. Wie Flüchtlinge Deutschland seit 20 Jahren verändern, Berlin.
- Maidowski, Ulrich/Hanschmidt, Jens (2017): Professionelle Rechtsberatung und Prozessführung. In: Beilage zum Asylmagazin 7-8/2017, 27-39.
- Markard, Nora (2012): Die »Rule 39« des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. In: Asylmagazin 1-2/2012, 3-10.
- Mesovic, Bernd/Pichl, Maximilian (2016): Afghanistan: Kein sicheres Land für Flüchtlinge. Hrsg. von PRO ASYL, Frankfurt am Main.
- Mesovic, Bernd (2016): Konsequenz abschieben? Eine Kritik der Propaganda. In: PRO ASYL (Hrsg.): Heft zum Tag des Flüchtlings 2016, Frankfurt am Main, 48-49.
- Mittler, Dietrich (2018): Flüchtlingskindern wird Regelunterricht verweigert. In: Süddeutsche Zeitung vom 12. September 2018.
- Muy, Sebastian (2016): Wohnen als »Fehlreiz«. In: Forum Recht 01/2016, 5 – 7.
- Pelzer, Marei/Pichl, Maximilian (2015): Die Geltung der EU-Aufnahme- und Asylverfahrensrichtlinien. In: Asylmagazin 10/2015, 331-338.
- Pichl, Maximilian (2021): Rechtskämpfe. Eine historisch-materialistische Rechtspolitikanalyse der Rechtsverfahren nach dem Sommer der Migration, Frankfurt am Main. i.E.

- Pichl, Maximilian (2020): McKinseyisierung des Asylverfahrens. Die Rolle von Unternehmensberatungen in der neoliberalen Transformation des Asylsystems. In: Kersting, Daniel/Leuoth, Marcel (Hrsg.): Der Begriff des Flüchtlings, Wiesbaden, 81-98.
- Rath, Christian (2018): Asyl-Eilfälle beim BVerfG – Der Flieger war schon in der Luft. In: Legal Tribune Online vom 21. Februar 2018.
- Riebau, Meike (2017): Karlsruhe zum Familiennachzug für subsidiär Schutzberechtigte – eine vertane Chance. In: Verfassungsblog vom 18. Oktober 2017.
- Schader, Miriam/Rohmann, Tim/Münch, Sybille (2018): Isolation im Gesetz verankern? Zu den Plänen der großen Koalition, zentrale Aufnahme-, Entscheidungs- und Rückführungseinrichtungen einzuführen. In: Zeitschrift für Flucht- und Flüchtlingsforschung, Heft 1, 91-107.
- Sozialwissenschaftliches Institut der EKD (2016): Skepsis oder Zuversicht? Erwartungen der Bevölkerung zur Aufnahme von Flüchtlingen zwischen November 2015 und August 2016, <http://www.ekd.de/fluechtlingsstudie2016.pdf>.

## Anhang

*Tabelle 3: Gesetzgebung Asyl- und Aufenthaltsrecht 2015 – 2020 (Ausgewählte Ausschnitte aus den Gesetzgebungsverfahren)*

Gesetz	Änderungen
Gesetz zur Neubestimmung des Aufenthaltsrechts und der Aufenthaltsbeendigung, v. 27. Juli 2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Einführung einer stichtagsunabhängigen Bleiberechtsregelung</li> <li>- Ausweitung der Haftgründe im Dublin-Verfahren</li> <li>- Ausweitung der Haftgründe bei Schleusungen</li> <li>- Einreise- und Aufenthaltsverbote für Personen aus sicheren Herkunftsstaaten</li> <li>- Einführung des Ausreisegewahrsams</li> <li>- Angleichung der Rechte von Konventionsflüchtlingen und subsidiär Geschützten</li> <li>- Verschärfung der Ausweisungsregeln</li> </ul>
Asylverfahrenbeschleunigungsgesetz (Asylpaket I), v. 20. Oktober 2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verlängerung der Aufenthaltsdauer in Erstaufnahmeeinrichtungen, plus Residenzpflicht</li> <li>- Einführung der BÜMA</li> <li>- Erweiterung der Liste sicherer Herkunftsstaaten (Albanien, Kosovo, Montenegro)</li> <li>- Verbot Anündigung von Abschiebungen</li> <li>- Verkürzung und Einschränkung der Abschiebestopps durch Bundesländer</li> <li>- Wiedereinführung der Sachleistungen in Unterkünften</li> <li>- Leistungskürzungen beim soziokulturellen Existenzminimum</li> <li>- Öffnung der Integrationskurse für Personen mit guter Bleibeperspektive</li> <li>- Öffnung des Arbeitsmarktes für den Westbalkan</li> <li>- erleichterter Bankkonto-Zugang für Flüchtlinge</li> <li>- Schneller Zugang von Geduldeten zum BAföG</li> </ul>
Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher, v. 28. Oktober 2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vorläufige Inobhutnahme von ausländischen Kindern und Jugendlichen</li> <li>- quotaler Verteilung von ausländischen Kindern und Jugendlichen auf Bundesländer</li> <li>- Hochsetzung der Verfahrensfähigkeit auf 18 Jahre</li> </ul>

Datenaustauschverbesserungsgesetz, v. 2. Februar 2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Einführung des Ankunfts nachweises</li> <li>-Einführung eines zentralen Datensystems beim Ausländerzentralregister</li> <li>-Einführung der »Fast-ID«</li> </ul>
Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren (Asylpaket II), v. 11. März 2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Einführung von beschleunigten Verfahren in »besonderen Aufnahmeeinrichtungen«</li> <li>-Rücknahme des Asylantrages bei Nicht-Weiterbetreiben</li> <li>-Einführung einer gesetzlichen Vermutung, dass gesundheitliche Gründe der Abschiebung nicht entgegenstehen</li> <li>-Einschränkung der zielstaatsbezogenen Abschiebehindernisse</li> <li>-PTBS wird nicht als schwerwiegende Erkrankung eingestuft</li> <li>-Aussetzung des Familiennachzugs für subsidiär Schutzberechtigte</li> <li>-pauschale Kürzungen der Asylbewerberleistungen</li> </ul>
Ausweisungserleichterungsgesetz, v. 11. März 2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Aufnahme der Rechtstreue bei Abwägungsentscheidungen der Ausweisung</li> <li>-Senkung der Mindestfreiheitsstrafe zur Feststellung eines schwerwiegenden Ausweisungsinteresses</li> <li>-Erweiterung des Straftatenkatalogs bei den Ausweisungsinteressen</li> </ul>
Integrationsgesetz, v. 1. August 2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Einführung der Ausbildungsstulndung</li> <li>-Wohnsitzauflage für anerkannte Flüchtlinge</li> <li>-Aussetzung der Vorrangprüfung auf dem Arbeitsmarkt</li> <li>-Verpflichtende Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen</li> <li>-Verlängerung der Frist, ab der eine Niederlassungserlaubnis beantragt werden kann</li> <li>-Erleichterter Zugang zu Ausbildungsstellen</li> </ul>
Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, v. 20. Juli 2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Zugriff auf elektronische Geräte von Asylsuchenden</li> <li>-Verschärfung der Abschiebehaft</li> <li>-Einführung von Fußfesseln für vollziehbar Ausreisepflichtige</li> <li>-Abschaffung der Vorankündigung bei Abschiebung nach mehr als einem Jahr Aufenthaltsdauer</li> <li>-Verlängerung des Ausreisegewahrsams</li> <li>-Finanzielle Erhöhung der »freiwilligen Rückkehr«</li> </ul>

Familiennachzugsneuregelungsgesetz, vom 12. Juli 2018	- Kontingentierung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten
Zweites Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, v. 20. August 2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausschluss von anerkannten Schutzberechtigten von Leistungen</li> <li>- Verschärfung der Leistungsausschlüsse im AsylbLG</li> <li>- Einführung eines neuen Duldungsstatus</li> <li>- Verschärfung der Abschiebehaft</li> <li>- Abschiebeterminen werden zu Dienstgeheimnissen</li> <li>- Verlängerung der Widerrufsfrist</li> <li>- Einführung von Anker-Zentren</li> <li>- Verschärfung Ausreisegewahrsam</li> <li>- Verlängerung von eingeschränkten AsylbLG-Leistungen</li> <li>- Einführung einer »unabhängigen Asylverfahrensberatung«</li> </ul>
Zweites Datenaustauschverbesserungsgesetz, v. 4. August 2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zugriff auf Nummer aus Ausländerzentralregister für mehr Behörden</li> <li>- Erweiterung der AZR-Datenabfrage durch Nachrichtendienste</li> <li>- Absenkung der Altersgrenze bei ED-Behandlungen</li> </ul>
Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung, v. 1. Januar 2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>- bundeseinheitliche Regelungen zur Ausbildungsdundung</li> <li>- Anspruch auf Beschäftigungserlaubnis</li> <li>- Verschärfung der Voraussetzung für Ausbildungsdundung</li> <li>- Einführung einer Beschäftigungsdundung</li> <li>- Verschärfung von Arbeitsverboten</li> </ul>
Gesetz zur Entfristung des Integrationsgesetzes, v. 11. Juli 2019	- Entfristung der Wohnsitzauflagen

# Arbeitskämpfe im Migrationsregime nach 2015

## Ein Streik bei Amazon

---

Neva Löw

Das Amazon-Unternehmen war während der Coronakrise oft in den Schlagzeilen. Es wurde über schlechte Arbeitsbedingungen, Arbeitskämpfe und auch Rekordprofite für das Unternehmen berichtet. Das Amazon-Versandzentrum in Winsen wurde beispielsweise Ende 2020 aufgrund steigender Infektionszahlen – zuletzt an die fünfzig bestätigte Fälle – zu einem Hotspot erklärt.<sup>1</sup> Im Dezember 2020 wurde im Versandzentrum in Garbsen bei Hannover ein weiterer Hotspot mit 250 Infektionen gemeldet.<sup>2</sup> Gleichzeitig ist das Unternehmen weltweit mit verstärkten gewerkschaftlichen Aktivitäten konfrontiert. Die *Financial Times* berichtet im Frühjahr 2021, dass eine Organisierungsinitiative in einem Versandzentrum in dem gewerkschaftsfeindlichen Bundesstaat Alabama<sup>3</sup> – trotz ursprünglichem Misserfolg – eine wichtige Vorbildwirkung für das ganze Land hatte.<sup>4</sup> Auch in Deutschland stehen gewerkschaftliche Aktivitäten in Amazon-Versandzentren im Rampenlicht. Dabei gibt es etliche Organisierungsherausforderungen, wie ein Betriebsrat folgendermaßen berichtet:

- 
- 1 Friedrich, Sebastian/Scholz, Nina (2020): »Mal wieder streiken«, in: <https://www.jungewelt.de> vom 6.6.2020.
  - 2 Conti, Nadine (2020): »Corona Hotspot Amazon«, in <https://taz.de> vom 26.12.2020.
  - 3 Alabama ist ein sogenannter *right-to-work* state, der gewerkschaftliche Organisierung besonders erschwert.
  - 4 Lee, Dave/Rogers, Taylor Nicole (2021): »Unions see path to victory in Amazon defeat«, in: <https://www.ft.com> vom 20.4.2021.

»Bei uns [im Amazon-Standort XY] ist das ein bisschen schwierig mit der Gewerkschaft. Weil wir haben aus 68 Ländern Mitarbeiter...Und die haben noch nie »Gewerkschaften« gehört. Also die kennen sowas gar nicht...Aber nichtsdestotrotz, wir haben schon einige Mitglieder gewonnen, und viele warten auch jetzt, dass sie entfristet werden. Weil die vorher Angst haben. [Falls] das bekannt wird, dass die in der Gewerkschaft sind oder so, dann werden sie gekündigt.« (Interview Ömir)

In Deutschland hat der »Sommer der Migration« (Kasperek/Speer 2015) zu einer Rekonfiguration der Verschränkung des Arbeits- und Migrationsregimes geführt, von dem besonders der E-Versandhandel, allen voran die Amazon-Versandzentren, profitierten. So fanden viele Menschen mit Fluchterfahrung nach 2015 dort eine Anstellung. Wie Amazon zusätzlich auch noch im Unternehmen selbst eine Differenzierung der Arbeiter:innen vorantreibt und welche gewerkschaftlichen Strategien daraus erfolgen (können), sind Inhalte dieses Artikels.

Dieser Beitrag untersucht anhand eines Streiks der Amazon-Arbeiter:innen in Werne 2019 gewerkschaftliche Strategien bei der Organisierung der Beschäftigten. Um die Strategien zum Arbeitskampf diskutieren und vor allem kontextualisieren zu können, wird zuerst auf die Restrukturierung des Migrations- und Arbeitsregimes nach dem Sommer der Migration eingegangen. Dabei wird aufgezeigt, wie eine weitere differenzielle Inklusion (Mezzadra/Neilson 2013) im Arbeitsmarkt hergestellt wurde. Es ist offensichtlich, dass Menschen mit Fluchterfahrung vorrangig in den niedrig bezahlten Arbeitsmarktsegmenten untergekommen sind. Die Amazon-Unternehmen haben in einigen Standorten dabei Menschen mit Fluchterfahrung gezielt rekrutiert. Ein Blick auf die Unternehmensorganisation bei Amazon zeigt auf, wie diese Strategie es ermöglicht, eine zutiefst heterogene Arbeiter:innenschaft in den Versandzentren zu integrieren. Ein wesentliches Element des digitalen Taylorismus (Altenried 2017b), für das Amazon ein Beispiel ist, ist die Multiplikation der Arbeit und damit die tiefe Heterogenität der Arbeiter:innenschaft (Mezzadra/Neilson 2013). Der Streik der Amazon-Beschäftigten in Werne zeigt auf, dass

unkonventionellere Strategien, die auf einer Basis an Aktivist:innen im Versandzentrum aufbauen, vonnöten sind, um die unterschiedlichen Arbeiter:innen zu organisieren und zu mobilisieren. Ein Abschnitt zu der Diversität der Arbeiter:innen entlang ihrer biografischen Geschichten, ihrer Stellung im Migrationsregime und ihres Arbeitsvertrags verdeutlicht die Multiplikation der Arbeit sowie die Fragmentierung der Beschäftigten im Amazon-Unternehmen. Dieser Beitrag basiert auf eigener Feldforschung mit beobachtender Teilnahme an einem Streik in Werne 2019 und elf qualitativen Interviews mit Gewerkschafter:innen, Aktivist:innen und Arbeiter:innen bei Amazon in Werne und Dortmund sowie weiteren sieben Interviews mit Beschäftigten des Amazon-Werks in Winsen.<sup>5</sup> Ich gehe davon aus, dass die Arbeitsbedingungen an den drei Standorten sehr ähnlich sind und sie daher gemeinsam diskutiert werden können. Es wird kritisch resümiert, dass eine gewerkschaftliche Diskussion über die Verschränkung des Arbeits- und Migrationsregimes nach dem Sommer der Migration im Kontext von Amazon fehlt. Das Beispiel in Werne zeigt jedoch auf, wie es gelingt, mit einer Organisationsmacht in den Versandzentren und mit einer Vertrauenspersonenstruktur eine große Heterogenität an Arbeiter:innen in Arbeitskämpfe zu integrieren. Abschließend wird auf das Potenzial der Arbeitskämpfe während der Coronakrise eingegangen und Möglichkeiten einer grenzüberschreitenden Mobilisierung von Amazon-Beschäftigten diskutiert.

- 
- 5 Bei direkten Zitaten aus den Interviews sowie auch im Literaturverzeichnis werden die Interviewten sowie auch das Amazon-Unternehmen, für das sie arbeiten, anonymisiert. Das ist notwendig, um den Beschäftigten die größtmögliche Anonymität zu gewahren. Ein Teil der Feldforschung und somit auch ein Teil der Interviews wurde gemeinsam mit Kolleg:innen des Soziologischen Forschungsinstituts Göttingen durchgeführt, hier im Rahmen einer von Peter Birke angebotenen Lehrforschungsveranstaltung im Sommersemester 2019.



## 1. Multiplikation der Arbeit und fragmentierte Beschäftigte

Diesen Beitrag begleiten verschiedene Begriffe. Es wird einerseits auf »multiplication of labor« (Multiplikation der Arbeit/Vervielfältigung der Arbeit), wie sie von Sandro Mezzadra und Neilson Brett in ihrem Buch »Border as a Method or the Multiplication of Labor« entwickelt wurde, verwiesen. Dabei soll der Begriff der tiefen Heterogenität der weltweiten Arbeit(-skräfte) gerecht werden. Die Subjektivitäten der Arbeitenden sowie die Intensivierung der Arbeitsprozesse werden davon ebenfalls umfasst:

»The concept of the multiplication of labor is therefore meant to accompany as well as supplement the more familiar concept of the division of labor, be it technical, social or international.« (Mezzadra/Neilson 2013: 21)

Darüber hinaus führen die beiden Autoren den Begriff der »differenziellen Inklusion« ein. Dabei wird die Rolle des Staates bei der Produktion und Reproduktion von Differenz betont. Staatliche Politik zielt auf permanente Grenzziehungen sowohl an den Außengrenzen, aber auch den – innerstaatlichen bzw. inneren – Grenzen von gesellschaftlicher und ökonomischer Inklusion ab (Mezzadra/Neilson 2013). Ergänzend soll die »Fragmentierung der Beschäftigten« noch stärker die Produktionsebene und Unternehmensstrukturen in den Blick nehmen. Hiermit wird betont, dass Arbeiter:innen durch Fragmentierungslogiken zueinander in Konkurrenz gesetzt werden – zwischen nationalstaatlichen Grenzen als auch am gleichen Arbeitsplatz. Wie diese sich zueinander verhalten ist umkämpft und befindet sich in einer ständigen Bewegung. Die daraus entstehende Instabilität der Fragmentierungsgrenzen führt zu einer noch stärkeren Umkämpftheit, aber auch zu einer Verdichtung der Konkurrenz zwischen Arbeiter:innen (Hürtgen 2020).

In diesem Sinne ergänzen und überschneiden sich die Begriffe der »Multiplikation der Arbeit« und der »fragmentierten Beschäftigten«. Die Rolle des Staates, die Subjektivitäten der Arbeiter:innen sowie (innere) Grenzziehungen stehen bei dem ersten Konzept im Vordergrund. Das zweite hingegen fokussiert die Produktionsorganisation und die

dadurch entstandene Konkurrenz zwischen den Beschäftigten. Im Falle von Amazon und den darin stattfindenden Arbeitskämpfen können beide Aspekte zusammengedacht werden.

## 2. Die Restrukturierung des Migrations- und Arbeitsregimes nach 2015

Im November 2018 waren 459.000 Geflüchtete in Deutschland als arbeitssuchend gemeldet, 177.000 davon waren arbeitslos. Die Zahl der Menschen mit Fluchterfahrung lag in Deutschland 2017 bei 1,7 Millionen (Schmidt 2020: 141). Erfahrungen, Berichte und Studien über die Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Fluchterfahrung sind seit dem Sommer der Migration vielfach anzutreffen (siehe dazu Galgoczi 2021; Bluhm/Birke/Stieber 2021; Schmidt 2020; Huke/Schmidt 2019). Dabei wird deutlich, dass die Zahl der erwerbstätigen Geflüchteten gestiegen ist, jedoch überproportional in Branchen mit schlechten Arbeitsbedingungen. Gleichzeitig deuten die nach dem Sommer der Migration erlassenen Bestimmungen darauf hin, dass die Verknüpfung zwischen Aufenthaltsrechten und dem Zugang zu Erwerbsarbeit für Menschen mit Fluchterfahrung weiter verstärkt wurde. Das hat für die Kämpfe von Geflüchteten um das Arbeitsregime, aber auch für Arbeitsprozesse selbst wichtige Implikationen.

Die verfügbaren Daten deuten in diese Richtung: Die Beschäftigungsquote von Geflüchteten liegt aktuell bei 31,6 Prozent. Im Vergleich zu der Beschäftigungsquote aller Migrant:innen (50,3%) und deutscher Staatsbürger:innen (69,4%) ist die von Menschen mit Fluchterfahrung um einiges niedriger. Geflüchtete sind primär in den Branchen der Arbeitnehmerüberlassung und der privaten Dienstleistungsbetriebe – vor allem der Gastronomie – anzutreffen. Hierbei stellen Zeit- und Leiharbeit den überwiegend größten Bereich, mit einem Drittel, dar. So-

mit kann von einer »intersektoralen Unterschichtung«<sup>6</sup> (Schmidt 2020: 142) gesprochen werden. Damit ist gemeint, dass Menschen mit Fluchterfahrung zwar in praktisch allen Arbeitsmarktsegmenten anzutreffen sind, dabei jedoch »fast ausschließlich in Sektoren und Beschäftigungsverhältnissen, die für die Ausbeutung billiger Arbeitskraft notorisch bekannt sind« (Birke/Bluhm 2019: 11). Die damit zustande kommende Neuzusammensetzung der Belegschaften führte zu einer weiteren Fragmentierung der Beschäftigten und einer *Multiplikation der Arbeit*.

Bei der Neukonfiguration des Migrations- und Arbeitsregimes nach dem Sommer der Migration wurden innerstaatliche Grenzziehungen und somit eine *differenzielle Inklusion* immer offensichtlicher. Das wird besonders bei den erheblichen Unterschieden der rechtlichen Situationen und daher auch des Arbeitsmarktzugangs von Menschen mit Fluchterfahrung in Deutschland deutlich. Asylbewerber:innen, Menschen mit einem Duldungs-Status, anerkannte Flüchtlinge, EU-Migrant:innen und illegalisierte Menschen verfügen jeweils über verschiedene Möglichkeiten, einer Erwerbsarbeit nachzugehen. Der Staat spielt bei der Produktion und Reproduktion dieser inneren Grenzen eine zentrale Rolle. Maßnahmen am Arbeitsmarkt und in den Sozialsystemen sowie daran geknüpfte Bedingungen sind dabei wesentliche Hebel, die dem Staat zur Verfügung stehen.

»Bewusst konzipierte Exklusionsmaßnahmen wie z.B. »Ankerzentren« werden letztlich nicht die Integration, sondern die Desintegration fördern. [...] Unter Geflüchteten werden Angst, Unsicherheit, Enttäuschung und Unmut gefördert, bei Arbeitgebern Vorsicht und Zurückhaltung begünstigt.« (Schmidt 2020: 147)

Die Vervielfältigung der inneren Grenzziehungen führt auch zu einer Vervielfältigung der Arbeit – zu einer *multiplication of labor* im neuen Arbeits- und Migrationsregime nach 2015. Ein Beispiel hierfür ist das 2016 erlassene Integrationsgesetz.

---

6 Dies steht in starkem Kontrast zur Generation der Gastarbeiter:innen der 1970er Jahre. Hier fand eher eine »intrasektorale Unterschichtung« in einem primären Sektor – der Industrie – statt (Schmidt 2020: 134).

Das »Integrationsgesetz« 2016<sup>7</sup> ist Teil der Rekonfigurierung des Migrationsregimes Deutschlands. Dabei stellt das Gesetz mit seinen Prämissen eine Kontinuität der aktivierenden Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik der Hartz-Reformen der frühen 2000er Jahre dar sowie der Maßnahmen, die schon vor dem Sommer der Migration im Asylrecht verankert waren. Das Integrationsgesetz hat Beschränkungen des Zugangs zum Arbeitsmarkt gelockert und stellt somit in dieser Hinsicht einen Fortschritt dar, es beinhaltet jedoch auch problematische Aspekte. So wurden Wohnsitzauflagen und Sanktionsmöglichkeiten bei der Nicht-Aufnahme von Erwerbsarbeit eingeführt. Dabei wird die Logik des »Förderns und Forderns« von Hartz IV (Dusse 2019: 206ff) fortgesetzt. Damit entstehen große Abhängigkeiten von den Arbeitgeber:innen, da diese, über eine potenzielle Verweigerung von Leistungen aus dem SGB II hinaus, auch einen faktischen Einfluss auf die zukünftigen Aufenthaltsbedingungen ihrer Beschäftigten haben.

Die Ausbildungsduldung, ein weiteres Element des Integrationsgesetzes, bietet eine Bleibeperspektive für die Gesamtdauer der Ausbildung, und bei anschließender Beschäftigung wird ein Aufenthaltsrecht für zwei weitere Jahre erteilt. Diese Regelung hat somit die Zukunftsunsicherheit für einen Teil der Asylsuchenden verringert. Jedoch hat das auch dazu geführt, dass viele Menschen mit Fluchterfahrung Ausbildungsplätze angenommen haben, obwohl ihre Chancen, die Ausbildung abzuschließen – auch aufgrund der fehlenden Sprachkenntnisse – gering sind. In der Folge werden sie teilweise als Arbeitskräfte mit einem Gehalt unterhalb des Mindestlohns eingesetzt. Doreen Bormann und Nikolai Huke zitieren einen Mitarbeiter einer Beratungsstelle in Sachsen zu dem Thema:

»wenn man da einen Auszubildenden anstellt, der offensichtlich keine Chance hat, die Ausbildung zu schaffen, hat man trotzdem eine sehr günstige und ausbeutbare Arbeitskraft für die Ausbildungszeit.« (Bormann/Huke 2018)

7 Integrationsgesetz: Bundesgesetzblatt Jahrgang 2016 Teil I Nr. 39, ausgegeben zu Bonn am 5. August 2016, 1939. <https://www.bgbl.de>, letzter Zugriff 19.2.2021.

Das aktivierende Migrationsregime (Birke/Bluhm 2019) schafft somit neue Bedingungen und Herausforderungen und ist selbst auch beständig umkämpft. Dabei sind Auseinandersetzungen um das Arbeitsregime auch in Kämpfen um Arbeitsprozesse selbst zu finden. Während für EU-Migrant:innen bislang eine wichtige Machtressource in Arbeitskämpfen das »Weiterziehen« – in andere Unternehmen, Branchen oder sogar Länder – war, ist das für neu gekommene Geflüchtete wenig bis kaum möglich. Die Prekarität ihres Aufenthaltes und die Einschränkungen ihrer Mobilität durch Residenzpflicht, Lagerunterbringung oder Wohnsitzauflagen begrenzen diese »Exitstrategie«.

»Entsprechend sind Geflüchtete nach unseren Recherchen in der Fleischindustrie zurzeit oft in den am wenigsten attraktiven Arbeitsverhältnissen und oft zu völlig unmenschlichen Arbeitsbedingungen mit überlangen Arbeitszeiten, physisch und psychisch belastenden Prozessen und erheblich erhöhter Unfallgefahr beschäftigt, so etwa in der Ausstellung oder in der Industriereinigung« (Birke/Bluhm 2019: 34).

Es ist anzunehmen, dass Ähnliches auch in anderen Industrien und Sektoren gilt. Die durch staatliche Maßnahmen vorangetriebene weitere Segmentierung des Arbeitsmarktes und die damit einhergehende differenzielle Inklusion von Menschen mit Fluchterfahrung wurde bei der Betrachtung des Arbeits- und Migrationsregimes nach dem Sommer der Migration deutlich. Eine der Branchen, in denen viele Menschen mit Fluchterfahrung einer Erwerbsarbeit nachgehen, ist der E-Versandhandel. Amazon rekrutierte nach 2015 Migrant:innen teilweise direkt aus den Flüchtlingsunterkünften, um sie teilweise nur als Saisonarbeitskräfte anzustellen (Birke/Bluhm 2019: 42). Dabei nutzt das Unternehmen die durch das Migrationsregime hergestellten inneren Grenzziehungen. Die damit einhergehende tiefe Heterogenität der Arbeitskräfte in den Amazon-Versandzentren haben somit Auswirkungen auf die dort geführten Arbeitskämpfe. Inwieweit sich die vor Ort aktive Gewerkschaft Ver.di darauf einstellt, wird im weiteren Gang der Untersuchung diskutiert.

### 3. Amazon in Deutschland

Seit Ende der neunziger Jahre ist Amazon mit Versandzentren in Deutschland vertreten und hat mittlerweile fünfzehn Logistikzentren im ganzen Land. Darin werden Waren gelagert, verpackt und versandt. In diesen fabrikähnlichen Hallen arbeiten ca. 16.000 Menschen, zu denen nochmal ca. 10.000 Saisonarbeiter:innen für das Weihnachtsgeschäft hinzukommen. Die zwei Fulfillmentcentres in Polen, nahe der deutschen Grenze, beliefern zusätzlich den deutschen Markt. Somit hat Amazon die Möglichkeit, während Arbeitskämpfen in den deutschen Versandzentren auf ihre Standorte in Polen auszuweichen (Glaubitz 2019). Neben den USA ist Deutschland weltweit der wichtigste Markt für Amazon.

Die Arbeiter:innen bei Amazon sind überwiegend als »Stower« (Kommisionieren), »Packer« und »Picker« (aus dem Lager holen und verpacken) tätig und arbeiten entweder im Dauerschichtsystem oder im Wechselschichtsystem. Das Modell der Fabrikorganisation, das Amazon verfolgt, basiert auf folgenden wesentlichen Elementen: Einerseits auf dem Einsatz von technischen Mitteln und autoritären Führungsmethoden. Das bedeutet, dass die Standardisierung und Zergliederung der einzelnen Arbeitsschritte durch computergestützte Techniken überwacht und kontrolliert wird. Andererseits unterliegen die Arbeiter:innen regelmäßigen Leistungsbeurteilungen. Ein weiteres Element ist die Selbstdarstellung von Amazon als Arbeitgeber, der »kulturelle Vielfalt« besonders fördert und einen barrierefreien Arbeitsplatz zur Verfügung stellt. Das drückt sich in den mehrsprachigen Aufschriften in den Lagerhallen aus und in den Promotionsvideos des Unternehmens selbst. Im Amazon-Fulfillmentcentre in Werne beispielsweise arbeiten Menschen mit fast 68 unterschiedlichen Nationalitäten (Interview Yusuf 2019). Letztlich zeichnet sich Amazon durch einen sehr hohen Anteil befristeter Beschäftigter aus. In den ersten zwei Jahren stellt Amazon grundsätzlich Arbeiter:innen nur mit befristeten Verträgen an. Danach ist das Unternehmen rechtlich dazu verpflichtet, unbefristete Arbeitsverträge anzubieten. Zusätzlich besteht fast die Hälfte der Beschäftigten aus Saisonarbeitskräften

(Boewe/Schulten 2015: 10ff.; Glaubitz 2019: 59). Diese Kultur der Befristungen spielt bei den Arbeitskämpfen eine zentrale Rolle. Durch die genannten Kernelemente treibt Amazon die Atomisierung, interne Differenzierung und somit Fragmentierung der Arbeiter:innen bewusst voran.<sup>8</sup>

Die beschriebene Arbeitsorganisation, die in den Amazon-Fabrikhallen herrscht, wird in der Literatur als »digitaler Taylorismus« bezeichnet (Altenried 2017b). Die Elemente des Taylorismus, die Rationalisierung, Standardisierung, Überwachung und Messung des Arbeitsprozesses sind dabei von digitaler Infrastruktur begleitet. Die digitale Infrastruktur bespielt den Raum der digitalen Fabrik mit Algorithmen, Scannern und Barcodes. Anders als im Taylorismus der 1930er Jahre bringt der digitale Taylorismus jedoch keine Massentarbeiter:innen hervor. Ganz im Gegenteil, es kommt dadurch zu einer Vervielfältigung der Arbeit. Der digitale Taylorismus, den Amazon hervorbringt, bestärkt die Diversifikation seiner Arbeiter:innen unter anderem durch verschiedene Arbeitsverträge noch weiter.

»It is precisely the standardisation of tasks, as well as the automated measuring of results and feedback which allow for the inclusion of a multiplicity of often deeply heterogeneous workers in multifarious ways.« (Altenried 2017b: 16)

Diese Umstände stellen für die gewerkschaftlichen Aktivitäten im Amazon-Unternehmen Herausforderungen dar. Diese Unternehmen zeichnen sich weltweit, auch in Deutschland, zudem durch eine klare gewerkschaftsfeindliche Haltung aus. Die deutsche Dienstleistungsgewerkschaft Ver.di führt seit 2013 Arbeitskämpfe an den unterschiedlichen Amazon-Standorten. Dabei sticht Ver.di im europäischen Vergleich heraus: keine andere Gewerkschaft hat bislang so viele Ressourcen in die Organisation von Amazon-Beschäftigten gesteckt (Boewe/Schulten 2015: 25). Durch gezielte Organizing-Ansätze

---

8 Zuletzt wurde auf *tagesschau.de* dazu ein Bericht veröffentlicht: »Der Vorgesetzte sieht alles«, 15.10.2020, <https://www.tagesschau.de/investigativ/panorama/amazon-269.html>

und das Einsetzen von Projektsekretär:innen an einigen Standorten konnte Ver.di erhebliche Mitgliederzuwächse verzeichnen. So gelangen Organisierungsgrade zwischen 30 und 50 % an den älteren Standorten sowie die Sicherstellung der Streikfähigkeit. Als Kampfmittel hat Verdi auf traditionelle sowie auf neue Strategien und Taktiken zurückgegriffen. Starke Öffentlichkeitsarbeit hat die Arbeitsbedingungen bei Amazon aufgezeigt und das Unternehmen in ein schlechtes Licht gerückt, um Druck aufzubauen. Das gewerkschaftliche Repertoire gegenüber Amazon beinhaltet auch unangekündigte Streiks aus dem laufenden Betrieb heraus, Blockaden der Zu- und Abfahrtswege und niedrigschwellige kollektive Aktionen. Jedoch konnte bislang noch kein Versandzentrum völlig stillgelegt werden. Amazon hat es jedes Mal geschafft, noch eine kritische Masse der Belegschaft von der Arbeitsniederlegung abzuhalten. Trotzdem:

»Trotz ungünstiger Bedingungen hat ver.di in den vergangenen Jahren bei Amazon in mehrfacher Hinsicht Erstaunliches geleistet: 19 Jahre nach Unternehmensgründung waren es Beschäftigte aus Deutschland, die Amazon erstmals mit einem Streik für einen Tarifvertrag herausforderten.« (Boewe/Schulten 2015: 46)

Ein weiterer wichtiger Grund für den gewerkschaftlichen Erfolg bei Amazon war der Aufbau von Organisationsmacht in den Versandzentren selbst über eine gewachsene Basis betrieblicher Aktivist:innen. Somit lag die Strategie nicht lediglich auf einer Gewinnung zahlender Mitglieder, sondern einer tatsächlichen Gewinnung von Aktivist:innen. Dabei spielen die Strukturen der gewerkschaftlichen Vertrauensleute eine zentrale Rolle. In Deutschland ist die Funktion der Vertrauensleute im Zuge der Sozialpartnerschaft seit den 1950er Jahren immer mehr in den Hintergrund getreten. Im Falle von Amazon sind die Betriebsräte oft gewerkschaftsfeindlich eingestellt und dem Management loyal. Daher sind gerade hier die Ver.di-Vertrauensleutestrukturen besonders wichtig (Boewe/Schulten 2015: 47).

Im Endeffekt konnte bislang allerdings nicht der Abschluss eines Tarifvertrags des Einzelhandels erreicht werden, den Ver.di von Amazon verlangt. Es wurden jedoch andere erhebliche Verbesserungen für



die Beschäftigten durchgesetzt, sowie auch Lohnerhöhungen. Das lässt Boewe und Schulten schlussfolgern, dass die angewendeten Strategien und Taktiken Modellcharakter für andere bislang gewerkschaftlich schwache Sektoren haben können (Boewe/Schulten 2015). Inwiefern dieser Modellcharakter im Zuge der tiefen Heterogenität der Arbeiter:innen ausgemacht werden kann, wird in der weiteren Analyse eines Streiks bei Amazon diskutiert.

#### **4. Bei Amazon Werne wird gestreikt!**

Am 2. Mai 2019 stand pünktlich zu Beginn der Frühschicht eine Gruppe Ver.di Vertrauensleute vor den Einfahrtstoren des Amazon-Versandzentrums Werne mit Transparenten, Plakaten und Ver.di Warnwesten. Sie hatten am Tag zuvor erfahren, dass an diesem Tag Ver.di zu einem dreitägigen Streik aufrufen würde. Sie forderten ihre Arbeitskolleg:innen, die zur Arbeit erschienen waren auf, sich dem Streik anzuschließen. Manche solidarisierten sich, manche gingen trotzdem zur Arbeit. Das Gleiche wiederholte sich bei der Spätschicht. Die Streikenden trafen sich anschließend in ihrem »Streiklokal« – ein Café in unmittelbarer Nähe zum Gelände –, um bei Kaffee und Tee weitere Aktionen zu planen, neue Aktivist:innen kennenzulernen und um sich über das neu eröffnete Amazon-Versandzentrum, nur eine halbe Stunde entfernt, in Dortmund, auszutauschen. Der Streik hielt drei Tage lang an und am zweiten Tag des Streiks wurde eine Kundgebung vor den Toren des neuen Amazon-Versandzentrums geplant. Drei Busladungen Werne-Streikender versammelten sich am kommenden Tag beim Eingang von Amazon in Dortmund, überreichten beim Schichtwechsel den herauskommenden Arbeiter:innen Flyer und machten mit Megaphonen auf sich aufmerksam. Im Gegensatz zu dem Standort in Werne war Ver.di gerade dabei, erste Kontakte zu den Beschäftigten in Dortmund aufzubauen. Nach drei Tagen wurde, mit dreißig neuen Mitgliedern und guter Stimmung, der Streik beendet.

Der beschriebene Streik in Werne zeigt die Strategien auf, die Ver.di mit Streiks in diesem Bereich verfolgt und wie sich der Organizing-

Ansatz und die Vertrauenspersonenstruktur in der Praxis auswirken. Der Streik in Werne diente in diesem Fall der Mitgliedergewinnung in dem Amazon-Werk und der ersten Kontaktaufnahme mit den Beschäftigten an dem neuen Standort in Dortmund. Obwohl, wie oben beschrieben, bislang weder ein Versandzentrum gänzlich zum Stillstand gebracht wurde, noch der Tarifvertrag durchgesetzt werden konnte, hat die Etablierung einer Streikkultur andere wichtige Funktionen bei der Organisation der Belegschaft.

Im Organizing-Ansatz dienen regelmäßige Streiks zusätzlich auch der Testung der Militanz der Belegschaft und dem Zusammenhalt der Gruppe (McAlevey/Ostertag 2014). In diesem Sinne sind Streikaktivitäten wichtige Momente, in denen solidarische Beziehungen zwischen den Partizipierenden hergestellt werden. Das bedeutet die Herstellung neuer, solidarischer Erfahrungen miteinander, die auch Adamczak mit Blick auf revolutionäre Momente beschreibt:

»Diese Erfahrung ist mehr als das erhebende Gefühl einer extraordinären Situation, sie stellt nicht nur die affektive Qualität eines historischen Ereignisses dar, sondern ist auch ein Verlangen nach und zugleich ein Ausdruck von veränderten Beziehungen. Aus revolutionärer Perspektive, die nicht Politik unter bestehenden Bedingungen meint, sondern Politisierung dieser Bedingungen, geschieht das Entscheidende in dem Moment, in dem sich nicht nur bestehende Beziehungen verändern, in dem sie enger und egalitärer werden, freundlicher und weniger instrumentell, sondern auch neue Beziehungen geknüpft und andere gelöst werden, Verbindungen aufgegeben und Elemente neu miteinander verbunden werden.« (Adamczak 2017: 206)

Der gemeinsame Arbeitskampf ist daher ein wesentlicher Moment, um der Fragmentierung der Beschäftigten kollektiv entgegenzutreten. Das ist besonders bei der Heterogenität der Beschäftigten, die ich im folgenden Teil beschreibe, wichtig.

Der Projektsekretär von Ver.di hat ein Jahr lang Amazon-Arbeiter:innen in Werne organisiert, bis sie streikfähig wurden. Die 1600 Beschäftigten sind heute mit einer Basis an Vertrauensleuten und Ver.di-Betriebsrät:innen gut organisiert. Die Basis von einer

Gruppe von ca. dreißig Vertrauensleuten und Aktivist:innen hat dann dazu geführt, dass Ver.di heute mit 300 bis 400 Beschäftigten Streiks in Werne ausrufen kann. Die meisten neuen Gewerkschaftsmitglieder wurden und werden weiterhin durch Streiks gewonnen (Interview Mark 2019).

Ein weiteres wesentliches Element der Streikkultur bei Amazon in Werne ist das Streiklokal, das als Begegnungsraum dient. Dort werden Kontakte ausgetauscht, über Arbeitsprobleme berichtet, neue Managementstrategien kritisch beleuchtet und der weitere Verlauf des Streiks besprochen. Solche Räume zu schaffen, ist ein wichtiges Element der Organizing-Strategie in einem Unternehmen, das gewerkschaftsfeindlich eingestellt ist. Es dient zur Schaffung von Solidarität unter den Aktivist:innen und zur Etablierung einer alternativen, solidarischen Kultur miteinander, um der gewerkschaftsfeindlichen Stimmung furchtloser entgegenzutreten (McAlevey/Ostertag 2014, McAlevey 2016). Das Streiklokal und der regelmäßige Arbeitskampf kann der Fragmentierung und der damit einhergehenden ständigen Konkurrenzsituation unter den Beschäftigten bei Amazon etwas entgegensetzen.

Ähnlich verhält es sich mit den regelmäßigen Treffen der Vertrauensleute, die eine Amazon Vertrauensperson wie folgt beschreibt:

»das machen wir meistens alle sechs Wochen. Da kommen die Vertrauensleute zusammen und dann wird erstmals geguckt was wir gemacht haben die letzten Monate oder was wir geschafft haben. Und dann organisieren wir den Arbeitskampf und besprechen was gerade aktuell im Lager ist, wie sich der Arbeitgeber so hinstellt.« (Interview Hassan 2019)

Auch eine nationale und internationale Vernetzung ist Teil der Ver.di Strategie gegenüber Amazon. Regelmäßige nationale Treffen dienen zur Koordinierung der Aktivist:innen und die internationale Vernetzung stellt einen Versuch dar, Amazon grenzüberschreitend etwas entgegenzusetzen. Die Vertrauenspersonen vom Amazon-Werk in Werne sind in beiden Netzwerken aktiv und nehmen an den Treffen teil. Unter den Aktivist:innen herrscht außerdem ein großes Bewusstsein darüber,

dass eine internationale Organisation notwendig ist, um gegen Amazon etwas durchzusetzen. Ein Betriebsrat erläutert diesen Gedanken:

»Weil das kann Amazon wehtun, wenn zum Beispiel koordiniert Deutschland, Frankreich, Spanien, Italien, England gleichzeitig streiken oder so. Das würde wehtun, weil dann können die nicht mehr auf Frankreich umswitchen. Dann würden die Kunden wirklich ihre Pakete sehr spät bekommen.« (Interview Ömer 2019)

Wie die Gewerkschaftsstrategien allerdings auf die *Multiplizierung der Arbeit* durch Amazon sowie auch auf das Migrationsregime eingehen und reagieren ist auf den ersten Blick weniger ersichtlich. Im folgenden Teil dieses Beitrags gehe ich zuerst auf die Fragmentierung der Arbeiter:innen ein und frage, wie diese von den Beschäftigten selbst wahrgenommen wird.

#### 4.1 Die heterogenen Arbeiter:innen

Auch in Werne ist es offensichtlich, dass die Arbeiter:innenschaft fragmentiert und heterogen ist. Es arbeiten nach Schätzungen der Betriebsrät:innen Menschen mit 68 unterschiedlichen Nationalitäten im Versandzentrum, die eine Vielzahl an Sprachen sprechen. Um bei Amazon zu arbeiten, sind deutsche Sprachkenntnisse nicht erforderlich. Die Arbeitsschritte werden von einem Scanner vorgegeben und die Aufschriften im Versandzentrum selbst sind auf Deutsch, Englisch und Arabisch. Auch benötigen die Arbeiter:innen keine Qualifikationen. »Amazon nimmt alle«, war immer wieder von den Arbeiter:innen zu hören. Verschiedene aufenthaltsrechtliche Bedingungen und zusätzlich sehr unterschiedliche Lebens- und Wohnbedingungen tragen zur Fragmentierung der Arbeiter:innen bei. Dies gilt, wie meine Interviews zeigen, nicht nur für Werne, sondern auch für andere Amazon-Standorte.

Bei Amazon arbeiten Menschen mit ganz unterschiedlichen Geschichten. Es gibt eine Vielzahl an Migrationsgeschichten, Ausbildungsgeschichten und vorherigen Arbeitsplätzen. Die Arbeiter:innen haben teilweise vor ihrer Anstellung bei Amazon bei anderen Unter-

nehmen im Handel gearbeitet und sind dann über Jobanzeigen bei Amazon gelandet. Wieder andere sind über das Jobcenter an Amazon weitergeleitet worden und fühlten sich dazu gedrängt, in einem Versandzentrum anzufangen.

Viele der Menschen mit Fluchterfahrung berichten von den Schwierigkeiten, eine andere Anstellung zu finden, vor allem aufgrund der fehlenden Deutschkenntnisse.

»You know, when I came to Germany, I came around 2016 and then I couldn't really speak any German [...] because even if you have to do cleaning, you have to be able to speak the language. And then it was only Amazon that was able to take somebody with no knowledge of English or any of the major languages. So I had to [...].« (Interview Said 2019, Standort NN)

Bei Amazon könne man eben ohne jegliche Sprachkenntnisse anfangen zu arbeiten, denn der Scanner zeigt die benötigten Arbeitsschritte an. Andere sind wieder über Umwege bei dem Unternehmen gelandet. Nuri aus Afghanistan hat eine völlig andere Ausbildung und Berufserfahrungen. Er hat als Englischlehrer gearbeitet und anschließend als Dolmetscher für eine US-amerikanische Firma. 2011 ist er aus Afghanistan geflohen, war jahrelang in Griechenland, bis er Ende 2014 nach Deutschland gekommen ist. Über einen Freund hat er von freien Stellen bei Amazon erfahren. Einige der Arbeiter:innen sind als Student:innen nach Deutschland gekommen und möchten auch, neben ihrer Tätigkeit bei Amazon, weiter studieren. Wieder andere sind schon seit Jahrzehnten in Deutschland und haben sich von Job zu Job entlangehandelt. Für die meisten, mit denen ich während meiner Feldforschung gesprochen habe, ist die Tätigkeit bei Amazon etwas Vorübergehendes und sie erhoffen sich zukünftig »etwas Besseres« zu finden.

Der Sommer der Migration und die darauffolgende zunehmende Verknüpfung zwischen Aufenthaltsrechten und dem Zugang zu Erwerbsarbeit hat auch für die Amazon Versandzentren in Werne und Dortmund eine Rolle gespielt. Die Ver.di Vertrauenspersonen berichteten, es sei Amazon bei der Eröffnung ihres neuen Standortes in Dortmund schwergefallen, ausreichend zusätzliche Arbeitskräfte

zu finden. Das Werk in Werne – ca. eine halbe Stunde mit dem Auto entfernt – hatte schon mit seinen 1600 Mitarbeiter:innen und einer hohen Fluktuation die Reserve an Arbeitskräften in der Region belastet. Nach dem Sommer der Migration hat das dort zuständige Jobcenter Menschen mit Fluchterfahrung an Amazon weitervermittelt. Ein Betriebsrat bei Amazon erklärt: »wir haben viel mehr—, also, klar, [wir haben] sehr große Kontingente an Syrern, und Amazon hat es leichter, jetzt« (Interview Ömer 2019).

Somit sind die Beschäftigten bei Amazon mit sehr unterschiedlichen Lebenssituationen konfrontiert. Das wird noch durch die Ausdifferenzierung, die das Migrationsregime schafft, verstärkt. So berichten es auch einige Amazon-Arbeiter:innen. Da seine Frau in Deutschland studiert, konnte Said ihr nachfolgen:

»So [...] she has to go to school and I have to work. If I had the support from the governments maybe government can pay for our house bills and maybe I can possibly go to school but I don't have actually opportunities but like the refugees they have such opportunities.« (Interview Said 2019, Standort NN)

Die Messung und Evaluierung der Arbeit – für die auch der Scanner ein wesentliches Instrument ist – erfolgt bei Amazon ungefähr monatlich.<sup>9</sup> So werden die einzelnen Arbeiter:innen entlang eines Punktevergabe-systems für ihre Schnelligkeit, ihr Sozialverhalten und Krankenstände bewertet. Eine Software errechnet schlussendlich, ob die Person verlängert oder entlassen wird. Eine Ver.di-Vertrauensperson beschreibt die Auswirkungen dieses Systems folgendermaßen:

»Mein erster Vertrag war für sechs Wochen und mein zweiter für drei Monate und dann für ein Jahr, und dann irgendwann habe ich einen festen Vertrag bekommen. Ich habe richtig gearbeitet in den ersten

9 Offiziell erhalten die Beschäftigten vierteljährlich eine Evaluierung ihrer Arbeitsleistung. Zusätzlich bekommen sie vor dem Auslaufen ihrer Verträge auch Bewertungen. Das führt, laut Betriebsrat, zu einer fast monatlichen Bewertung der Mitarbeiter:innen (Interview Yusuf 2019).

zwei Jahren. Davon habe ich Schmerzen, die ich noch immer mit mir trage.« (Interview Hassan 2019)

Es wird vermutet, dass neben dem Punktesystem auch ein Element der Unvorhersehbarkeit vorhanden ist. So kann (und soll) man sich nie sicher sein, ob man nun verlängert wird oder nicht. Viele haben Arbeitsunfälle erlebt und wurden durch den daraus entstandenen Krankenstand mit einer Nicht-Verlängerung ihres Vertrags bedroht. Viele Angestellte kennen weitere Geschichten von Kolleg:innen, die nach Krankenständen entlassen worden sind. Im Amazon-Werk Werne hat Ver.di dieses Thema aufgegriffen und einige durch Klagen und Gerichtsprozesse gegen Amazon unterstützt (Interview Alex 2019).

Bei Amazon verfügen die Arbeiter:innen also alle über unterschiedliche Arbeitsverträge. »Amazon tauscht die gerne aus, so zack zack zack.« (Interview Ömer 2019). Im Versandzentrum Werne gibt es mittlerweile eine Kernbelegschaft, die schon über unbefristete Verträge verfügt. Laut Gewerkschaftsangaben sind das zwischen 90 und 95% der Beschäftigten (abzüglich der Saisonarbeitskräfte). Das ist bei dem neuen Werk in Dortmund anders – dort ist der Großteil der Beschäftigten mit unterschiedlichen befristeten Verträgen engagiert. Die anfängliche Befristung kann von ein, drei bis zu sechs Monate variieren. Hinzu kommen die Saisonarbeitskräfte, die die Arbeiter:innenschaft vor allem im Zuge des Weihnachtsgeschäfts verdoppeln. Dementsprechend gibt es immer eine hohe Fluktuation in den Versandzentren (Boewe/Schulzen 2015).

Die Unterscheidung zwischen Befristeten und Unbefristeten hat auch auf das Arbeitsklima Auswirkungen. »Die, die entfristet sind, die werden von denen, die nicht entfristet worden sind, ganz schön gehasst«, berichtet eine Arbeiterin, Emma. Und der Arbeitsdruck für diejenigen, die noch nicht entfristet sind, ist sehr hoch: »for the new workers who maybe need the contracts there's much pressure« (Interview Said 2019). Diese Polarisierung beschreibt auch Birke in einem Interview:

»Unsere Beobachtung [...] ist, dass dies zusammengenommen einerseits dazu führt, dass Beschäftigte sich eine Zeit lang identifizieren,

mitmachen usw., während andere dies sehr stark ablehnen und als Zumutung empfinden. Es gibt also eher eine Polarisierung als einheitliche Ablehnung. Verstärkt wird dies auch noch dadurch, dass es einen sehr hohen Anteil befristet Beschäftigter gibt, die zunächst mal ihre Entfristung abwarten müssen, bis sie sich artikulieren.« (Lange 2020)

Die Ver.di Vertrauensleute und Betriebsräte thematisieren diesen Arbeitsdruck regelmäßig.

## 4.2 Gewerkschaften und die Vervielfältigung der Arbeit

Bei meiner Feldforschung konnte ich feststellen, dass Migrationsgeschichten und verschiedene Aufenthaltstitel eine wahrgenommene Realität im Versandzentrum Werne sowie auch an anderen Standorten sind. Was das für die gewerkschaftliche Organisationsarbeit bedeutet, variiert jedoch. Ich unterscheide zwischen der Bundes-, regionalen und Betriebsebene, obwohl sich diese Ebenen in der Realität gegenseitig beeinflussen. Dementsprechend werden im folgenden Abschnitt alle drei Ebenen diskutiert und auch miteinander in Verbindung gesetzt.

Auf regionaler Ebene wurde der zuständige Gewerkschaftssekretär mit der Realität der Multiplikation der Arbeit und der fragmentierten Beschäftigten bei Amazon folgendermaßen konfrontiert:

»Eine Strategie hatte ich nicht. Ich hatte—, ich war mir dessen bewusst, dass es unterschiedliche Kulturen sind, unterschiedliche Religionen auch, und habe einfach versucht, respektvoll damit umzugehen.« (Interview Alex 2019)

Laut eigenen Angaben achtet er selbst darauf, dass es weder im Streikcafé noch bei Grillfesten für die Amazon-Aktivist:innen »irgendwo Schweinefleisch« gibt, und das »weiß auch jeder Streikende«. Es komme auch immer wieder zu Konflikten zwischen »unterschiedlichen Nationalitäten«, in die man als Gewerkschafter eingreifen und moderieren muss. Grundsätzlich jedoch gibt es keine strategischen Überlegungen zu den Fragmentierungslogiken entlang des Migrationsregimes: »Aber strategisch habe ich mich da nicht darauf vorbereitet,



sondern einfach versucht, wertschätzend damit umzugehen« (Interview Alex 2019).

Die Mitarbeiter:innen der regionalen Ver.di-Zentralen erlebten, wie auch die restliche deutsche Gesellschaft, den Sommer der Migration unter dem Einfluss einer breiten Willkommensbewegung. In diesem Sinne ist auch die Gruppe an Vertrauenspersonen vom Amazon-Werk Werne geschlossen zum Bahnhof gefahren, um die Ankommenden zu begrüßen. »Das kam von den Kollegen und Kolleginnen selber« (Interview Alex 2019), erzählt ein Ver.di-Sekretär. Vertrauenspersonen berichten auch von koordinierten Kleidungs- und Lebensmittelsammelaktionen im Amazon-Versandzentrum, die sie dann gemeinsam zu einer nahegelegenen Flüchtlingsunterkunft gebracht haben. Daraufhin hat auch bei den Betriebsratswahlen in einem anderen Amazon-Werk ein Arbeiter mit Fluchterfahrung, der im Zuge des Sommers der Migration nach Deutschland gekommen war, für Ver.di kandidiert. Zu diesem Zeitpunkt gab es spezielle Informationsveranstaltungen für neu Angekommene, die das regionale Ver.di-Büro organisierte. Der Ausgang dieser Bemühungen wird allerdings als ein Scheitern erzählt:

»Und leider ist es dann passiert, dass die Geflüchteten, oder alle in [dem Amazon-Werk] sind erst einmal befristet beschäftigt, und dieser Mensch, dem ist dann sein Arbeitsvertrag nicht verlängert worden, ja? Der hat sich engagiert für Ver.di und ist leider nicht mehr bei Amazon beschäftigt.« (Interview Alex 2019)

Daraufhin schreckte die regionale Gewerkschaft vor einer weiteren Mobilisierung von Amazon-Beschäftigten zurück, wenn diese nicht unbefristet beschäftigt sind.

Ein weiteres Moment, bei dem die Heterogenität der Arbeiter:innenschaft bei Amazon innerhalb der regionalen Gewerkschaftsstrukturen diskutiert wurde und wird, war anlässlich der Übersetzung von Flyern und anderen gewerkschaftlichen Materialien. Bei den Streikaufrufen produziert Ver.di dazugehörige Flyer in Deutsch und Englisch. Auch Broschüren im Zuge von Betriebsratswahlen werden mehrsprachig gedruckt. Bei Arbeitskämpfen selbst können dann die Aktivist:in-

nen und Vertrauenspersonen für ihre Kolleg:innen übersetzen. Darauf baut auch die zuständige Gewerkschaft.

Auch bei Amazon gibt es rassistische Übergriffe und Gruppen, die sich vor allem nach dem Sommer der Migration gegen die Neueinstellungen von Menschen mit Fluchterfahrung positionierten. So berichten einige Vertrauenspersonen von vermehrten rassistischen und rechtsextremen Schmierereien in den Toiletten. Auch Betriebsräte berichteten von ähnlichen Beschwerden:

»da heißt das ›Ich möchte, das 80 Prozent Deutsche hier arbeiten‹, solche-, dann natürlich, auf Toiletten sind Nazischmierereien, sehr viele auch, ja.« (Interview Ömer 2019)

Daraufhin hat das regionale Ver.di-Büro einen Workshop gegen Stammtischparolen angeboten.

Auf Bundesebene setzt sich die Personengruppe Migration mit dem Themenkomplex Arbeit und Migration auseinander, das Amazon-Unternehmen ist allerdings dem Fachbereich Handel zugeordnet. Grundsätzlich verlässt sich die Bundesebene stark auf Initiativen der regionalen Abteilungen:

»Und daher schauen unsere Kollegen immer vor Ort quasi auf die Zusammensetzung der Belegschaft, und wenn da (Bedarfe da sind), dann versuchen wir auf die zu reagieren, immer mit dem Ansatz, dass es gut ist, wenn [sich] Beschäftigte unterschiedlicher Nationen in einer Tarifgewerkschaft zusammen[tun]« (Interview Yusuf 2019).

In meiner Forschung war auffällig, dass auf der Betriebsebene ein hohes Bewusstsein über die Fragmentierung der Beschäftigten zu finden war. Besonders auf der Ebene der Betriebsräte und Vertrauenspersonen wurde dies oft angesprochen. So wies ein Betriebsrat darauf hin, dass »es auch eine Mehrbelastung sein (kann), also psychische Belastung, erstmal auf der Arbeit, ein neues Land, Sprache fehlt, und [wenn er] jeden Tag befürchten muss, dass er abgeschoben wird« (Interview Ömer 2019). Der Betriebsrat hat daraufhin angestoßen, einen Streetworker für das Versandzentrum anzustellen.

Außerdem haben genügend Vertrauenspersonen selbst eine Fluchtgeschichte, sind multilingual und können daher mit neu Angekommenen kommunizieren. Das wird als ein großer Vorteil bei deren Mobilisierung hervorgehoben:

»Dadurch, dass ich aus Marokko komme, kann ich mit denen, die aus Syrien kommen, auch Arabisch sprechen. Und ich spreche auch noch Spanisch und Französisch. Wir haben auch viele aus dem afrikanischen Raum und da sprechen die meisten auch Französisch und so haben wir die auch gewinnen können« (Interview Hassan 2019).

### 4.3 Solidarität mit Geflüchteten

Die angeführten Beispiele aus meiner Feldforschung verdeutlichen, dass die Gewerkschaftsstrukturen auf regionaler Ebene improvisieren, wenn sie mit der Fragmentierung der Beschäftigten konfrontiert werden. Im Falle von Amazon Werne geht es dabei den Gewerkschaftsvertreter:innen um Respekt und Wertschätzung. Auch das Übersetzen von Materialien deutet auf eine Achtsamkeit gegenüber der Heterogenität der Arbeiter:innen hin. Die Vertreter:innen auf regionaler Ebene müssen häufig improvisieren, da es von Seiten der Bundesorganisation wenig An- und Vorgaben zur Aufnahme der Diversität der Arbeiter:innen bei Amazon gibt. Es gibt keine koordinierte Diskussion im Bundes-Amazon-Netzwerk über die Verschränkung vom Migrations- und Arbeitsregime nach dem Sommer der Migration und den Implikationen für die Arbeiter:innen von Amazon.<sup>10</sup> Auch im internationalen Netzwerk fehlt bislang dazu eine Debatte. Die zuständigen Ver.di-Sekretär:innen werden dafür nicht geschult, noch gibt es eine gezielte Kampagne, Menschen mit Fluchterfahrung anzusprechen. Die Gewerkschaft Ver.di hat sich (bislang) für das »equal« statt »special treatment« (Marino/Penninx/Roosblad 2015) von Menschen mit Fluchterfahrung entschieden. Ohne eine spezifische Gruppe

---

10 Die Personengruppe Migration in Ver.di – die horizontal zu den verschiedenen Bereichen liegt – beschäftigt sich dabei sehr wohl mit diesen Fragen.

von Arbeiter:innen auszuwählen und für sie ein gesondertes Angebot zu schaffen, sollen alle Arbeiter:innen gleichermaßen angesprochen und sich repräsentiert fühlen. Ein Bundesangestellter erklärte das folgendermaßen:

»[ich würde] keine Kampagnen machen, weil das würde auch noch einmal in der Belegschaft gegebenenfalls zu Spaltungen führen [...] wenn man sagt jetzt, wir machen eine Extrakampagne nur für die Syrer, dann– also, ich will es nicht ausschließen, aber man muss es gut begründen können, warum für sie und für die anderen nicht.« (Interview Yusuf 2019)

Gerade mit der tiefen Heterogenität der Arbeiter:innen konfrontiert wären gezielte Maßnahmen schwieriger. Einen offensichtlichen Bedarf gibt es, Menschen mit Fluchterfahrung in die hauptamtlichen Ver.di Strukturen zu rekrutieren. Gerade die starke Vertrauenspersonenstruktur bei den AmazonBeschäftigten könnte dabei helfen, die Organisierung der vielfältigen Arbeiter:innen auch in die höheren Gewerkschaftsstrukturen zu tragen (Interview Yusuf 2019).

Der Aufbau von Organisationsmacht in den Betrieben selbst und auch die starke Autonomie der regionalen Strukturen bringt Vorteile und Möglichkeiten mit sich. In dem Falle von Werne hat das dazu geführt, dass das Vertrauenspersonennetzwerk nicht nur eine Repräsentation der vielfältigen Arbeiter:innen ist, sondern auch das Werkzeug und die Fähigkeiten dazu hat, die unterschiedlichsten Arbeiter:innen im Versandzentrum anzusprechen. Diese Strukturen ermöglichen ein Eingehen auf die Bedürfnisse, die unter den Arbeiter:innen herrschen. Die gemeinsamen Arbeitskämpfe etablieren eine solidarische Kultur miteinander, die gerade bei den Amazon-Unternehmen einen wichtigen Gegenpol zur Unternehmenskultur bilden. Die Bedeutung einer solidarischen Kultur beschreibt auch Eribon, als er über die Streiks 1968 in Frankreich resümiert:

»Da hatte Satre schon recht: Vor dem Streik ist der französische Arbeiter spontan rassistisch und traut Einwanderern nicht über den Weg, während des Streiks aber verschwinden diese niedrigen Empfindun-

gen. Dann herrscht Solidarität, und sei es nur eine partielle oder vorübergehende. Die fehlende Mobilisierung als Gruppe bzw. die fehlende Selbstwahrnehmung als solidarisch-mobilisierbare Gruppe (sobald sie um ihre Mobilisierbarkeit weiß, ist eine Gruppe geistig schon mobilisiert) führt dazu, dass rassistische Kategorien die sozialen ersetzen.« (Eribon 2016: 139)

Die so durch den gemeinsamen Arbeitskampf hergestellten Beziehungen sind Erfahrungen, auf die bei dem weiteren Ausbau gewerkschaftlicher Aktivitäten zurückgegriffen werden kann. Dementsprechend gelingt es auch in diesem Versandzentrum regelmäßig gewerkschaftlich geführte Arbeitskämpfe durchzuführen. Inwiefern sich dieser Ansatz auch in anderen Bereichen durchsetzen wird, ist noch offen. Auch welche Stellung zukünftige Auseinandersetzungen im E-Versandhandel für die Arbeiter:innenbewegung haben werden, ist umkämpft. Die aktuellen Entwicklungen im Zuge der Coronakrise können allerdings ein paar Möglichkeiten aufzeigen.

## 5. Potenziale transnationaler Arbeitskämpfe

Während der Corona-Pandemie haben, trotz widriger Umstände, weiterhin Arbeitskämpfe stattgefunden. »[Man kann] zweifelsfrei festhalten, dass Arbeitskonflikte während der Pandemie weit verbreitet waren und sind« (Nowak 2020). Vor allem fanden die Arbeitskonflikte in den Branchen statt, die als systemrelevante Berufe kategorisiert werden:

»Socially valuable work in the global North has been found in the special recognition and visibility of ›key workers‹ during the 2020 coronavirus pandemic that has driven wealthier sections of the population into isolation, while society depends on essential services relating to food, healthcare, sanitation, transport, utilities, refuse collection and other public services.« (Cross 2020: 108)

Besonders im Gesundheitsbereich, in der Landwirtschaft, in Fleischfabriken und in Lagerhallen traten die Beschäftigten in Arbeitskämpfe

fe. Die oft fehlenden Schutzmaßnahmen waren meist der Auslöser für die Mobilisierungen. Zusätzlich genossen diese Auseinandersetzungen eine hohe öffentliche Sichtbarkeit und konnten so ihren Forderungen Nachdruck verleihen (Nowak 2020). Manche Autor:innen ließen sich dadurch zu sehr optimistischen Schlussfolgerungen hinreißen:

»The sudden glorification of life-making, low-pay, and (seemingly) low-skilled jobs has led to their public visibility and the beginning of a political discussion about the fairness of these workers' wages« (Bergfeld/Farris 2020).

Klar ist, dass durch die Coronakrise Arbeitsverhältnisse, Löhne und auch die Verzahnung von Migrations- und Arbeitsregimen sichtbar wurden. In Deutschland hat ein wilder Streik rumänischer Arbeiter:innen bei dem Unternehmen »Spargel Ritter« im Mai 2020 für Schlagzeilen gesorgt. Auslöser waren ausstehende Löhne und die Unterbringung in unbeheizten und beengten Containern (FAU Bonn 2020). Ähnlich verhielt es sich im Zuge des Ausbruchs von Corona-Infektionen in der Fleischfabrik Tönnies in Deutschland (siehe dazu Birke 2021). Auch hier wurden die horrenden Arbeitsbedingungen und Wohn- und Lebensverhältnisse der ausländischen Arbeiter:innen thematisiert. Das brachte sogar die Politik dazu, Werkverträge in der Fleischindustrie zu verbieten (Theile 2020).

Auch in den Amazon-Lagerhallen kam es zu Arbeitsniederlegungen. In Frankreich traten mehrere Belegschaften von Amazon-Versandzentren in den Streik und mussten aufgrund fehlender Schutzmaßnahmen schließen. Selbst in den USA kam es bei Amazon zu Konflikten. Gleichzeitig konnte das Unternehmen während der Pandemie massive Profite verzeichnen und schrieb beispielsweise in Deutschland sogar neue Stellen aus. In der FAZ wurde der Amazon-Gründer, Jeff Bezos, als »mit Abstand reichster Mann der Welt« bezeichnet. Er besaß im Sommer 2020 ein Vermögen von fast

190 Milliarden Dollar. Seit Jahresbeginn 2020 hatte sich somit sein Vermögen um 70 Milliarden Dollar vermehrt.<sup>11</sup>

Die Arbeitskonflikte bei Amazon blieben auch nicht ohne gewerkschaftliche Auswirkungen. In Großbritannien beispielsweise hat die Gewerkschaft »Unite« einen Zuwachs von 16.000 Mitgliedern seit dem Ausbruch der Corona-Epidemie zu verzeichnen. Amazon hat mit einer schnellen Lohnerrhöhung von 2 Euro pro Stunde für alle Arbeiter:innen versucht, die Unruhen abzuwürgen (Bergfeld/Farris 2020).

Initiativen einer transnationalen Organisation der Amazon-Arbeiter:innen haben während der Coronakrise zugenommen. Das Netzwerk »Amazon Workers International«, das 2015 gegründet wurde, hat einen offenen Brief an Amazon-Chef Jeff Bezos geschrieben, in dem sie Verbesserungen ihrer Arbeitsbedingungen fordern. Unterschrieben wurde der Brief von Arbeiter:innen aus Deutschland, Polen, Spanien, Frankreich, Slowakei und den USA (Amazon Workers International 2020). Auch die transnationale Kampagne »Make Amazon Pay« hat während der Corona-Krise erhöhte Sichtbarkeit genossen.

In Deutschland sorgten die Amazon-Versandzentren auch für Aufsehen. Im Fulfillmentcentre in Winsen beispielsweise wurden über 70 Fälle von Coronainfektionen gemeldet. Durch die Angst der Arbeiter:innen, Krankenstände zu akkumulieren und daher nicht verlängert zu werden sowie auch die Arbeitsbedingungen in den Lagerhallen kam es zu einer schnellen Verbreitung.

»Durch die Bedingungen im Versandzentrum breite sich Covid-19 im Landkreis Harburg aus und treffe die Schwächsten: Geflüchtete in den Gemeinschaftsunterkünften.« (Stemler 2020)

Im Dezember 2020 hat Ver.di zu einer erneuten koordinierten Streikaktivität in den Amazon-Centres aufgerufen. Zwischen dem 21. und 24. Dezember traten Belegschaften an sechs Standorten in Deutschland in den Streik (Verdi 2020).

---

11 Armbruster, Alexander (2020): »Jeff Bezos ist der mit Abstand reichste Mann der Welt«, in <https://www.faz.net> vom 22.7.2020.

Den transnational fragmentierten Arbeiter:innen, auch bei Amazon, gelang es durch die Coronakrise, ins Blickfeld der Öffentlichkeit zu gelangen. Nicht nur deren Lebens- und Arbeitsbedingungen, sondern ihre Arbeitskämpfe wurden sichtbar. Arbeitskämpfe fanden global verteilt statt und bieten so aktuell auch eine Möglichkeit der internationalen Vernetzung. Ob die Institutionen der Arbeiter:innenbewegung die transnationalen Kämpfe aufgreifen, vernetzt und nutzt, ist noch offen. Denn gerade die Arbeiter:innen bei Amazon – mobil, divers, fragmentiert – bieten zahlreiche transnationale Anknüpfungspunkte für Arbeitskämpfe.

## 6. Fazit

Nach dem Sommer der Migration kam es bei der Integration von Menschen mit Fluchterfahrung zu einer intersektoralen Unterschichtung. Dabei hat die Rekonfiguration des Migrations- und Arbeitsregimes eine weitere differenzielle Inklusion gefördert und somit zu einer Vielfältigung der Arbeit und stärkeren Fragmentierung der Belegschaften geführt. Die damit einhergehende Neuzusammensetzung der Belegschaften ist auch im E-Versandhandel spürbar. Dabei nutzt gerade das Amazon-Unternehmen die hergestellten inneren Grenzziehungen des Migrationsregimes und hat nach dem Sommer der Migration Menschen mit Fluchterfahrung angestellt. Zusätzlich stellt auch das Unternehmen selbst bewusst eine interne Differenzierung der Belegschaft her. Die unterschiedlichen Befristungen sind ein wesentliches Moment, bei dem die Belegschaft fragmentiert wird. Die Art und Weise, wie die Arbeit bei Amazon im digitalen Taylorismus strukturiert wird, ermöglicht die Inklusion einer zutiefst heterogenen Arbeiter:innenschaft. Die Heterogenität der Arbeiter:innen spiegelt sich in den unterschiedlichen biografischen Geschichten wider, in den unterschiedlichen Positionen im Arbeits- und Migrationsregime sowie in den verschiedenen langen Arbeitsverträgen.

Die gewerkschaftliche Organisation von Amazon-Beschäftigten ist in Deutschland vorbildlich gelaufen. Dabei hat die Gewerkschaft



Ver.di auf weniger traditionelle Strategien gesetzt und den Fokus auf Organizing, Streiks und Vertrauenspersonenstrukturen gesetzt. Am Beispiel Werne hat sich gezeigt, wie wichtig die Vertrauenspersonenstrukturen bei der Repräsentation und bei der Rekrutierung der heterogenen Amazon-Arbeiter:innen ist. Auch das Streiklokal als Raum, in dem Solidarität ausprobiert und gelebt wird und wo die verschiedensten Arbeiter:innen zusammenkommen und Beziehungen zueinander knüpfen und pflegen, ist essenziell. Jedoch gibt es von offizieller Gewerkschaftsseite keine Diskussion über die Verschränkung vom Arbeits- und Migrationsregime im Kontext von Amazon. Auch im internationalen Netzwerk gab es bislang von Ver.di keine ausführlichere Debatte über Fragmentierungslogiken in Amazon-Unternehmen. Die Autonomie, die dadurch den regionalen Gewerkschaftsstrukturen ermöglicht wird, bietet somit Vor- und Nachteile. Dort, wo es starke Vertrauensleutestrukturen gibt, können diese flexibel auf die Bedürfnisse der heterogenen Arbeiter:innen eingehen und daher auch auf Menschen mit Fluchterfahrung. Das ist an dem Standort Werne der Fall, an dem es eine große Organisationsmacht im Betrieb gibt und ausreichend Ressourcen. Es kann allerdings nicht davon ausgegangen werden, dass dies an allen deutschen Amazon-Standorten der Fall ist. Daher wäre eine bundesweite bzw. internationale Auseinandersetzung und strategische Debatte über die Vervielfältigung der Arbeit und über Fragmentierungslogiken bei Amazon wichtig.

Die aktuelle Coronakrise hat vieles in der Arbeitswelt verändert und verschoben. Gerade die Arbeiter:innen im E-Versandhandel waren einerseits erhöhten Risiken ausgesetzt und andererseits genossen ihre Kämpfe transnational eine hohe Sichtbarkeit und auch Solidarität. Darin birgt sich die Chance einer noch stärkeren internationalen Vernetzung von Amazon-Aktivist:innen und eventueller gemeinsamer Arbeitskämpfe. Denn die Arbeiter:innen bei Amazon sind selbst mobil, transnational und zutiefst heterogen. Sie bieten die Möglichkeit einer Bewegung entlang einer fragmentierten und transnationalen Arbeiter:innenschaft über nationale Grenzen hinweg.

## Literatur

- Adamczak, Bini (2017): *Beziehungsweise Revolution, 1917, 1968 und kommende*, Berlin.
- Altenried, Moritz/Bojadzije, Maunela/Höfler, Leif Jannis/Wallis, Mira/Mezzadra, Sandro (Hg.) (2017a): *Logistische Grenzlandschaften. das Regime mobiler Arbeit nach dem Sommer der Migration*, Münster.
- Altenried (2017b): *The Digital Factory*. Unveröffentlichte Dissertation, Goldsmiths, University of London.
- Amazon Workers International (2020): <https://amworkers.wordpress.com/> vom 29.1.2021.
- Bergfeld, Mark/Farris, Sara (2020): »The COVID-19 Crisis and the End of the ›Low-Skilled Worker‹«, in: *Spectre Journal*. <https://spectrejournal.com/> vom 19. Mai 2020.
- Birke, Peter/Bluhm, Felix (2019): »Arbeitskräfte willkommen. Neue Migration zwischen Grenzregime und Erwerbsarbeit«, in: *Sozial.Geschichte Online*, Nr. 25, 11–44.
- Birke, Peter (2021): »Die Fleischindustrie in der Coronakrise. Eine Studie zu Migration, Arbeit und multipler Prekarität«, in: *Sozial.Geschichte Online* 29, 1–47.
- Bluhm, Felix/Birke, Peter/Stieber, Thomas (2021): *Hinter den Kulissen des Erfolgs. Eine qualitative Studie zu Ausbildung und Erwerbsarbeit von Geflüchteten (i.E.)*.
- Boewe, Jörn/Schulten, Johannes (2015): *Der Lange Kampf der Amazon-Beschäftigten*, Berlin.
- Bormann, Doreen/ Huke, Nikolai (2018): »Arbeitsmarktintegration - Ausgebeutet mit Ausbildungsduldung«, in: <https://www.freitag.de> vom 22.10.2018.
- Cross, Hannah (2020): *Migration Beyond Capitalism*, Cambridge.
- Dusse, Brigita (2019): *Krise des Kompromisses: Zur Kontinuität des selektiven Korporatismus am Beispiel der Arbeitsmarktpolitik Dänemarks, Deutschlands und Italiens*, Münster
- Eribon, Didier (2016): *Rückkehr nach Reims*, Berlin.

- FAU Bonn (2020): »Arbeitskampf bei Spargel Ritter - Weiter gehts! Freie ArbeiterInnen Union«, in <https://www.fau.org> vom 19. Mai 2020.
- Glaubitz, Jürgen (2019): Von Paketen, Menschen und Mäusen. Zur Situation im E-Commerce, Berlin: Verdi Fachbereich Handel.
- Galgoczi, Bela (Hg): Labour market integration of asylum seekers and refugees in main EU destination countries, Brüssel.
- Huke, Niko/Schmidt, Werner (2019): »Zwischen solidarischem Universalismus und rassistischer Ausgrenzung. Zur betrieblichen Sozialintegration von Geflüchteten«, in: PROKLA. Zeitschrift für Kritische Sozialwissenschaft, 49(195), 259-276.
- Hürtgen, Stefanie (2020): »Precarization of Work and Employment in the Light of Competitive Europeanization and the Fragmented and Flexible Regime of European Production«, in: Capital & Class (o) oo, 1-21.
- Kasperek, Bernd/Speer, Marc (2015): Of Hope. Ungarn und der lange Sommer der Migration. <http://www.bordermonitoring.eu>
- Lange, Regin (2020): »Amazon - Gewinner in der Coronakrise«, in: <https://www.campuspost.goettingen-campus.de/> vom 10.11.2020.
- Marino, Stefania/Penninx, Rinus/Roosblad, Judith (2015): »Trade Unions, Immigration and Immigrants in Europe Revisited. Unions' Attitudes and Actions under New Conditions«, in: Comparative Migration Studies 3(1).
- McAlevy, Jane (2016): No shortcuts. Organizing for power in the new gilded age, Oxford.
- McAlevy, Jane/Ostertag, Bob (2014) Raising expectations (and raising hell). My decade fighting for the labor movement, New York: Verso.
- Mezzadra, Sandro/ Neilson, Brett (2013): Border as Method, or, the Multiplication of Labor. Durham/London.
- Nowak, Jörg (2020): »Arbeitskämpfe in Europa: Neubeginn einer Bewegung oder letztes Aufbäumen?«, in: 9.11.2020, <https://berlingazette.de/> vom 9.11.2020.
- Schmidt, Werner (2020): Geflüchtete im Betrieb Integration und Arbeitsbeziehungen zwischen Ressentiment und Kollegialität, Bielefeld.

Stemler, Christian (2020): »Schutzlos ausgeliefert«, in: <https://www.jungewelt.de/> vom 19.5.2020.

Theile, Merlind (2020): »Interview Fleischindustrie. Sie übernehmen für die Arbeitskräfte praktisch keine Verantwortung«, in: <https://www.zeit.de> vom 25.5.2020.

Verdi (2020): »Pressemitteilung Amazon. Streik bis Heiligabend an sechs Standorten«, <https://www.verdi.de> vom 21.2.2020.

## Zitierte Interviews<sup>12</sup>

Interview mit Alex, Ver.di Hauptamtlich, 2019

Interview mit Maria, Ver.di Hauptamtlich, 2019

Interview mit Yusuf, Ver.di Hauptamtlich, 2019

Interview mit Ömer, Betriebsrat Amazon, Standort XY, 2019

Interview mit Hassan, Ver.di Vertrauensperson Amazon, Standort XY, 2019

Interview mit Mark, Ver.di Vertrauensperson Amazon, Standort XY 2019

Interview mit Yaris, Amazonarbeiter Standort NN, 2019

Interview mit Nuri, Amazonarbeiter Standort NN, 2019

Interview mit Emma, Amazonarbeiterin, Standort NN, 2019

Interview mit Said, Amazonarbeiter, Standort NN, 2019

---

12 Alle Namen wurden verändert, um die Anonymität der Gesprächspartner:innen zu wahren. Die beiden Standorte XY und NN entsprechen zwei unterschiedlichen Amazon-Standorten. Aufgrund der Wahrung der Anonymität sind sie mit den Buchstaben »XY« und »NN« gekennzeichnet.



## Autor:innen der Forschungsgruppe ›Beyond Summer15‹

---

**Sonja Buckel** (Prof. Dr.), Politikwissenschaftlerin und Juristin, ist Professorin für Politische Theorie an der Universität Kassel. Ihre Forschungsschwerpunkte sind Rechts-, Staats- und Kapitalismustheorie sowie europäische Migrationspolitik. Sie ist Vorsitzende der Assoziation für kritische Gesellschaftsforschung.

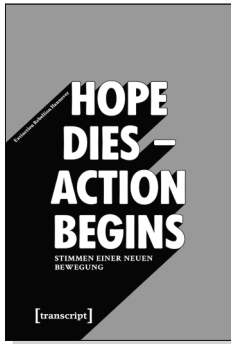
**Laura Graf** ist studentische Mitarbeiterin im Forschungsprojekt. Sie studierte Soziologie, Erziehungswissenschaften und Politikwissenschaften in Halle (Saale) und Kassel. Ihre thematischen Schwerpunkte sind kritische Grenzregimeforschung und zivilgesellschaftliches Engagement. Sie ist Mitglied im Netzwerk Kritische Migrations- und Grenzregimeforschung.

**Judith Kopp** lebt in Frankfurt und promoviert an der Universität Kassel zum Diskurs um »Fluchtursachenbekämpfung« im Kontext des *Sommers der Migration* 2015. Sie studierte Kulturwissenschaften und Soziologie in Luzern, Genf und Frankfurt am Main und war von 2011 bis 2018 im Europareferat der Menschenrechtsorganisation PRO ASYL tätig.

**Neva Löw** promoviert zu Gewerkschaften im *Sommer der Migration* an der Universität Kassel. Sie studierte Politikwissenschaften an der Universität Wien und Arbeitsökonomie an der Global Labour University/Unicamp in Brasilien. Ihre Forschungsschwerpunkte sind kritische Europaforschung, Migrationsforschung und Arbeitsmarktpolitik.

**Maximilian Pichl** hat Rechts- und Politikwissenschaft studiert und in der Politikwissenschaft über Rechtskämpfe im Kontext des Sommers der Migration promoviert. In der Rechtswissenschaft hat er zudem eine zweite Doktorarbeit über die rechtsstaatliche Aufarbeitung des NSU-Komplexes verfasst. Er ist Mitglied im Netzwerk Migrationsrecht sowie im Netzwerk Kritische Migrations- und Grenzregimeforschung.

# Politikwissenschaft



Extinction Rebellion Hannover

## »Hope dies – Action begins«: Stimmen einer neuen Bewegung

2019, 96 S., kart.

7,99 € (DE), 978-3-8376-5070-9

E-Book: kostenlos erhältlich als Open-Access-Publikation,  
ISBN 978-3-8394-5070-3

EPUB: kostenlos erhältlich als Open-Access-Publikation,  
ISBN 978-3-7328-5070-9



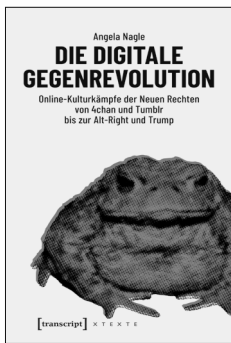
Jan Brunner, Anna Dobelmann,  
Sarah Kirst, Louisa Prause (Hg.)

## Wörterbuch Land- und Rohstoffkonflikte

2019, 326 S., kart., Dispersionsbindung, 1 SW-Abbildung

24,99 € (DE), 978-3-8376-4433-3

E-Book: 21,99 € (DE), ISBN 978-3-8394-4433-7



Angela Nagle

## Die digitale Gegenrevolution

Online-Kulturkämpfe der Neuen Rechten

von 4chan und Tumblr bis zur Alt-Right und Trump

2018, 148 S., kart.

19,99 € (DE), 978-3-8376-4397-8

E-Book: 17,99 € (DE), ISBN 978-3-8394-4397-2

EPUB: 17,99 € (DE), ISBN 978-3-7328-4397-8

**Leseproben, weitere Informationen und Bestellmöglichkeiten  
finden Sie unter [www.transcript-verlag.de](http://www.transcript-verlag.de)**



# Politikwissenschaft



Sebastian Haunss, Moritz Sommer (Hg.)

## **Fridays for Future – Die Jugend gegen den Klimawandel** Konturen der weltweiten Protestbewegung

Oktober 2020, 264 S., kart.

22,00 € (DE), 978-3-8376-5347-2

E-Book: kostenlos erhältlich als Open-Access-Publikation

PDF: ISBN 978-3-8394-5347-6

ISBN 978-3-7328-5347-2



Helmut König

## **Lüge und Täuschung in den Zeiten von Putin, Trump & Co.**

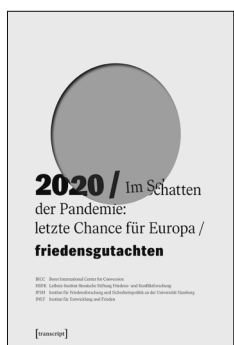
September 2020, 360 S., kart.

29,50 € (DE), 978-3-8376-5515-5

E-Book:

PDF: 26,99 € (DE), ISBN 978-3-8394-5515-9

EPUB: 26,99 € (DE), ISBN 978-3-7328-5515-5



BICC Bonn International Center for Conversion,  
HSFK Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und  
Konfliktforschung, IFSH Institut für Friedensforschung und  
Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg,  
INEF Institut für Entwicklung und Frieden

## **Friedensgutachten 2020**

**Im Schatten der Pandemie: letzte Chance für Europa**

Juni 2020, 160 S., kart., 33 Farbabbildungen

15,00 € (DE), 978-3-8376-5381-6

E-Book: kostenlos erhältlich als Open-Access-Publikation

PDF: ISBN 978-3-8394-5381-0

**Leseproben, weitere Informationen und Bestellmöglichkeiten  
finden Sie unter [www.transcript-verlag.de](http://www.transcript-verlag.de)**