

Einleitung

Die Idee für dieses Buch entstand aus einer Feststellung und einer Frage. In den zwanzig letzten Jahre des vergangenen und den Anfängen des 21. Jahrhunderts hat sich die Einwanderung nach und nach zu einem Thema entwickelt, das Polemik entfacht und selten aus den Schlagzeilen verschwindet. Es stimmt, dass sich die Zahl der Migrant_innen auf dem ganzen Planeten seit den 1960er Jahren verdreifacht hat. Aber man könnte zu dem Schluss kommen, dass diese zahlenmäßige Entwicklung in der Natur der Dinge liegt: Schließlich war und ist die Mehrzahl der Wanderungsbewegungen in den letzten Jahren wie auch heute für alle absehbar, die das Weltgeschehen im Auge haben. Davon zeugt auch die jüngste Geschichte mit dem sinnbildhaften Exodus aus Syrien. Die Ankünfte von Migrant_innen an den südlichen Grenzen Europas, manchmal als »massiv« bezeichnet und von seinen Einwohner_innen als Gefahr wahrgenommen, sind alles andere als unerwartet. Zwischen dem Beginn des Konflikts im Frühjahr 2011 und dem Ende des Jahres 2013 schätzt man die Zahl der Menschen, die aus Syrien fliehen mussten, auf über 3,5 Millionen. Ein Großteil von ihnen hat in den Nachbarländern Zuflucht gefunden: Im Libanon, in Jordanien und in der Türkei, wo die Überbevölkerung ihre Lebensbedingungen immer schwieriger werden lässt. Europa hat sich als herzlich wenig gastlich erwiesen: Die Mehrzahl der EU-Länder, mit Ausnahme Deutschlands und Schwedens, hat ihre Tore vor den Geflüchteten aus Syrien verschlossen. Deshalb versuchen immer mehr von ihnen, sich Zutritt zu verschaffen, indem sie, unter Einsatz ihres Lebens, das Mittelmeer überqueren: Im Jahr 2013 machte diese eine Nationalität mehr als 20 % der Fälle »unbefugten Grenzübertritts« in der EU aus. Und die Zahl der Schiffbrüche, denen Syrer_innen zum Opfer fallen, steigt unaufhaltsam. Kann einen das wundern?

Trotzdem wirkt es gerade so, als wären die menschliche Migration ansonsten ein völlig unerklärliches, oder zumindest unmöglich vorhersehbares Phänomen. Dazu kommt obendrein die überraschende Neigung, insbesondere von denen, die die »Migrationsströme« zu »steuern« versuchen, diese als Bedrohung darzustellen und immer wieder energische Maßnahmen zu versprechen, um ihrer Herr zu werden. Ohne jemals den Eindruck zu vermitteln, dass es ihnen gelingt.

Die großen internationalen Umwälzungen, die den Unabhängigkeitsbewegungen und schließlich dem Zusammenbruch des sowjetischen Blocks folgten, haben seit den 1960er Jahren Hunderte Millionen Menschen überall auf der Welt zur Auswanderung getrieben, vor allem in Richtung der Länder des Westens. Anstatt diese Wanderungsbewegungen als logische Konsequenz eines Jahrhunderts der Unordnung und Herrschaft zu verstehen und zu versuchen, Ad-hoc-Antworten auf diese neuen Gegebenheiten zu finden – zum Beispiel auf Basis einer gerechten Verteilung der weltweiten Ressourcen – bemühten sich die Regierenden mit dem Bau von Schranken, um sich vor diesen »Eindringlingen« zu schützen. In Wirklichkeit sind diese Schranken, ob sie legaler (Visa), physischer (Mauern) oder virtueller Natur sein mögen, fernab von unüberwindbar: ein nicht zu vernachlässigender Anteil der als unerwünscht eingestuftem Migrant_innen schafft es, sie zu überwinden.

Dafür gibt es mehrere Gründe. Zunächst ist eine völlige hermetische Verriegelung der Grenzen für »Illegale« schwer zu konzipieren, ohne den freien Verkehr von dem, wovon die Globalisierung lebt, zu gefährden. Außerdem ist, entgegen des offiziellen Diskurses, nicht sicher, ob das Ziel wirklich darin besteht, sie alle hinter den Grenzen zu halten. Es ist bekannt, dass die Wirtschaften der industrialisierten Länder nicht ohne eine Reserve an flexiblen und leicht auszubeutenden Arbeitskräften auskommt – die *Sans Papiers* entsprechen diesem Bedarf. Letztlich bleibt die Mobilität, selbst die eingeschränkte, ein Ventil, eine notwendige Art der Anpassung auf Krisen, die die internationale Gemeinschaft nicht zu lösen vermag – wie bestimmte Konflikte oder Naturkatastrophen. Und dennoch vergeht, in dieser immer mobileren Welt, kaum eine Woche, in der nicht irgendwo ein neues Mittel zur Einwanderungskontrolle erfunden wird. Warum?

Je mehr die Grenzen verwischen, desto schärfer werden sie überwacht

Als paradoxe Begleiterscheinung der globalen Vergesellschaftung beinhalten Einwanderungskontrollen zwei Widersprüche. Der erste besteht in der Tatsache, dass sie sich proportional zur zunehmenden internationalen Mobilität verstärken. Seit dem letzten Drittel des zwanzigsten Jahrhunderts haben die Ausweitung des wirtschaftlichen Austauschs, die Zunahme der zivilen Nutzung des Lufttransports und die bahnbrechenden technischen

Fortschritte im Bereich der Telekommunikation Entfernungen nichtig werden lassen und bestimmte Funktionen von Grenzen, wie Zollbeschränkungen, verschwinden lassen. Tatsächlich haben sich mehrere Regionen der Welt organisiert, um dieses Verschwinden in einen gesetzlichen Rahmen zu gießen, so geschehen im Falle der Europäischen Union und des NAFTA, das Kanada, die USA und Mexiko verbindet, oder des Mercosur in Südamerika. Grenzregime hörten indes nicht auf, sich weiterzuentwickeln. Die Gründung der europäischen Grenzschutzagentur Frontex, das Vorschreiten des Mauerbaus zwischen den USA und Mexiko, der Einsatz von Marinepatrouillen auf dem Mittelmeer, um aus Nordafrika kommende Boatpeople abzufangen, oder auch der Einsatz technischer Hilfsmittel wie Körperscanner und biometrische Passkontrollen an Flughäfen sind Anzeichen dafür, wie wichtig Staaten die Überwachung der Grenzen ihres Hoheitsgebiets ist.

Die gleichzeitige Schaffung eines Raums des freien Daten-, Güter- und Finanzverkehrs auf der einen und des Schengenmechanismus auf der anderen Seite ist sinnbildlich für diese antagonistischen Tendenzen. Erstere hatte zum Ziel, durch die Aufhebung der inneren Grenzen den freien Güter-, Waren-, Kapital- und Personenverkehr zwischen den Mitgliedsländern der Europäischen Gemeinschaft (wie die spätere EU noch hieß, als das Schengener Abkommens 1986 in Kraft trat) sicherzustellen. Der Schengenmechanismus wurde zwischen der Unterzeichnung des Schengener Abkommens 1985 und der gleichnamigen Konvention im Jahre 1990 als Grundlage für die Organisation einer polizeilichen Antwort auf das durch ebenjene Aufhebung der Grenzen entstandene >Sicherheitsdefizit< entwickelt. Vor allem galt es sicherzustellen, dass niemand von den Vorteilen der Freihandelszone profitiert, der nicht aus einem zum >Schengener Club< gehörenden Land stammt, zu dem heute die Großzahl der Mitgliedsstaaten der EU gehören. Anstatt sich auf den Schutz der Außengrenzen eines abgeschirmten Europa zu beschränken, setzt Schengen in Verbindung mit den dazugehörigen Mechanismen wie der Eurodac-Datenbank¹ ein virtuelles Filtersystem in Gang, das es erlaubt, jene, die sich im Inneren frei bewegen dürfen, von allen anderen, somit als unerwünscht Verurteilten, zu unterscheiden. Und nicht

1 Eurodac ist eine Datenbank, in der Fingerabdrücke von Asylbewerber_innen und >Illegalen< gespeichert werden. Ursprünglich eingerichtet, um festzustellen, welcher EU-Staat für das Asylgesuch zuständig ist, stehen die Daten seit 2012 auch Polizeibehörden zur Verfügung, Anm. d. Übers.

nur virtuell: Wie im Jahre 2011 angekündigt wurde, soll eine Schengenreform die Wiedereinführung von Kontrollen an den physischen Grenzen der Mitgliedsstaaten in migrationspolitischen Notfällen möglich machen.

Je mehr man kontrolliert, desto mehr muss kontrolliert werden

Der zweite Widerspruch, diesmal ein intrinsischer Widerspruch der Grenzkontrollen selbst, ist ihre Tendenz, sich zu vervielfachen. Die nicht zu leugnende Weiterentwicklung der Einwanderungskontrollen wird von politischen und polizeilichen Erklärungen über die Notwendigkeit, die Grenzen im Namen des Kampfes gegen das organisierte Verbrechen und den Menschenhandel vor irregulärer Einwanderung zu schützen, begleitet. Man scheint immer mehr tun zu müssen, um diesem Ziel gerecht zu werden, sei es aufgrund eines steigenden oder eines drohenden oder eines massiven Zuwanderungsdrucks, je nach Kontext und Diskurs. Sei es also, um zu verhindern, dass »die Grenzen genutzt werden, um das Land mit illegalen Arbeitern zu überschwemmen«, dass die israelische Regierung eine Mauer an der Grenze zu Ägypten bauen lässt; um dem »massiven Zustrom« von Migrant_innen Herr zu werden, dass erst Griechenland 2011 und später Bulgarien 2013 diesem Beispiel folgten; weil sie, im Hinblick auf den »Einwanderungsdruck« auf Europa erst die Auswirkungen des arabischen Frühlings und später des Konflikts in Syrien fürchteten, oder dass die Europäische Kommission beschloss, die Kontrollen in der betroffenen Zone des Mittelmeers zu intensivieren. Man könnte meinen, dass diese Initiativen von dem Streben nach Effizienz geleitet sind. Im Angesicht der Vielzahl der in den letzten Jahren getroffenen Maßnahmen scheint es sich jedoch eher so zu verhalten, dass im Gegenteil jede neue Maßnahme – anstatt die versprochene Sicherheit zu gewährleisten – den alleinigen Zweck hat, die Schwächen und Unzulänglichkeiten der vorangegangenen Maßnahmen aufzuzeigen, und nur das Ziel verfolgt, die kommenden Maßnahmen zu rechtfertigen.

Tatsächlich gibt es, wenngleich der Zugang zu verlässlichen Zahlen aufgrund der starken ideologischen Aufladung von Fragen im Zusammenhang mit Migration schwierig ist, keinen wirklichen Anlass zu glauben, dass die von den reichen Ländern unternommenen Anstrengungen, die Mobilität von Menschen auf der Suche nach Schutz oder einem besseren Leben zu

kanalisieren, von Erfolg gekrönt sind. Oder anders gesagt: angenommen, dass sie es zum Teil sind – was rein zahlenmäßig der Fall sein mag, und sei es nur aufgrund der Vielen, die während ihrer Auswanderung zu Tode kommen² –, so scheint dieser Faktor keinen Einfluss auf das weitere Vorgehen der Politik zu haben. Gerade so, als sei die Notwendigkeit der Einrichtung neuer Grenzschutzmechanismen ungeachtet der Effizienz der bereits existierenden ein naturgegebener Imperativ. Die jährlichen Berichte der bereits erwähnten Agentur Frontex strotzen vor Zahlen, die eine unmöglicher zu verifizieren als die nächste. Sie halten, um sich für ihren eigenen Erfolg zu rühmen, die Anzahl von Festnahmen ›illegaler Migrant_innen‹ an diesem oder jenem Grenzposten fest, von Zutrittsverweigerungen zum europäischen Territorium gegenüber Personen ohne die nötigen Dokumente für den Grenzübergang, die Anzahl maritimer Einsätze, die zu so und so vielen Festnahmen geführt haben, von Aushebungen von Schleusernetzwerken und so weiter. Aber man findet in den Berichten von Frontex ebenso wenig die Spur einer umfassenden Evaluation ihrer Wirksamkeit im Sinne einer Kosten-Nutzen-Rechnung wie in den Bilanzen derjenigen europäischen Institutionen, die die Agentur finanzieren und von denen sie abhängt. Ohne auch nur von den menschlichen Kosten ihrer Interventionen zu sprechen, wäre es interessant, die Anzahl von neuen Migrationsrouten zu erfahren, die sich jedes Mal öffnen, wenn Frontex einen Grenzübergang dichtmacht. Immerhin handelt es sich um eine Realität, die das Ausmaß der proklamierten Resultate relativiert. Die zur Schau gestellte Selbstzufriedenheit scheint in erster Linie dazu zu dienen, die Erhöhung der menschlichen und materiellen Ressourcen zu rechtfertigen, die Frontex für ihren Kampf gegen die irreguläre Einwanderung zur Verfügung stehen. Im Laufe der ersten zehn Jahre ihres Bestehens hat sich ihr Budget von anfangs 6,3 Millionen Euro im Jahre 2005 verfünffzehnfacht.³

Geschichten von Macht und dem großen Geld

Dieser Eindruck eines endlosen Laufs zu einem Ziel, das wie eine Fata Morgana nie erreicht wird und von dem in alarmierenden Diskursen sogar immer wieder suggeriert wird, dass es sich entfernt, wirft Fragen über die wahren Funktionen von Einwanderungskontrollen auf. Wenn sie, anders als

2 Zwischen 1993 und 2014 zählte man mehr als 20.000.

3 2015 wird das Frontex-Budget bei über 100 Millionen Euro liegen; Anm. d. Übers.

ihre Befürworter_innen – Politiker_innen, Polizist_innen und Expert_innen verschiedenster Art – behaupten, nur sehr marginal dazu beitragen, die Mobilität von Migrant_innen zu unterbinden oder den >Migrationsstrom< zugunsten einer geplanten Organisation der Zuwanderung umzuleiten, wozu dienen die Kontrollen dann? Im Folgenden werden einige mögliche Antworten auf diese Frage skizziert, die sich aus dem Tagesgeschehen der letzten zehn, fünfzehn Jahre ableiten lassen – nicht nur, aber hauptsächlich in Europa.

Eine der möglichen Erklärungen stützt sich auf die wachsende Rolle der >Sicherheitsindustrie<, hier definiert als derjenige Wirtschaftszweig, der von den immer ausgeklügelteren Abschottungssystemen an den Grenzen profitiert. Lange Zeit behandelte man die Frage der >Migrationsindustrie< nur, um die kriminellen Netzwerke zu beschreiben, die ausnutzen, dass >Illegale< gezwungen sind, immer stärker überwachte Grenzen zu überqueren. Die Thematik der Schleuser und anderer Menschenhändler verdeckt jedoch eine ungleich lukrativere Form der Ausbeutung von Migration, die ihrerseits von den Regierungen selbst unterstützt wird, da sie den Maßnahmen des >Migrationsmanagements< dient.

Die derzeitigen Ausprägungen dieses Managements liefern seit ungefähr fünfzehn Jahren eine sprudelnde Quelle des Profits, die ohne Zweifel weit davon entfernt ist, zu versiegen. Es handelt sich um die Gewinne, die aus der Weiterentwicklung der Sicherheitstechnologie im Sektor der Grenzüberwachung gezogen werden. Der Markt der Drohnen, der seit zehn Jahren in diesem Bereich boomt, ist sinnbildlich für diesen Prozess. Nach dem Vorbild der Vereinigten Staaten und ihrer Nutzung der Drohnen an der Grenze zu Mexiko wird die Europäische Union diese unbemannten Luftfahrzeuge einsetzen, um die Überwachung ihrer eigenen Grenzen sicherzustellen. Im Januar 2015 kündigte die Europäische Kommission an, sie habe 20 Millionen Euro für Flugtests freigegeben – die auf Drohnen spezialisierte Militärindustrie freut sich schon auf den riesigen Profit. Das >Business< der Migration umfasst aber auch all das, was die Gesetzgebung zu Aufnahme, Unterbringung, Inhaftierung und Abschiebung von Ausländer_innen in den Aufnahmeländern abwirft. Spitzentechnologie im Bereich der Fernüberwachung, private Unternehmen, die sich auf die Verwaltung von Abschiebelagern und die Organisation von Abschiebungen von Ausgewiesenen spezialisiert haben, zivile Wiederverwertung von heutzutage oft nicht ausgelastetem militärischem Gerät und Know-how; das erste

Kapitel dieses Buches liefert einige Beispiele für die Märkte, die sich in Reaktion auf das politische Programm des Kampfes gegen die irreguläre Einwanderung entwickelt haben – in Reaktion, oder eher im Zusammenspiel, wenn nicht gar in Absprache mit denen, die die Weichen für dieses politische Programm stellen. Wäre es in Anbetracht der Interessen, die auf dem Spiel stehen, nicht möglich – das ist die These, die wir unterstützen –, dass die marktwirtschaftlichen Akteure eine treibende Kraft, wenn nicht sogar die zentrale Triebfeder für diese Politik sind? Das System Eurosur, das mit einem beachtlichen Budget dotiert im Dezember 2013 als Reaktion auf die Dramen eingerichtet wurde, bei denen kurz zuvor mehrere Hundert Boatpeople ertrunken waren, illustriert dies: Es bedient sich der fortgeschrittensten Technologien, um die Kommunikationssysteme der Grenzbehörden der Mitgliedsstaaten zusammenzuschalten, womit es einen Markt füttert, der sich pausenlos selbst erneuert.

Im zweiten Kapitel sollen die ideologischen Funktionen des Grenzregimes herausgearbeitet werden. Genauer gesagt, geht es um die Art, wie Einwanderungskontrollen als Reaktion auf die angebliche öffentliche Angst vor einer Bedrohung dargestellt werden, die regelmäßig unter Verwendung von Bildern wie der Invasion von schmarotzenden Migrant_innen oder dem Anstieg der Ausländerkriminalität heraufbeschworen wird. Man denke beispielsweise an den Umgang Italiens und Frankreichs mit Angehörigen von Roma-Gemeinden, an den Bau von Mauern in zahlreichen Grenzregionen und an die steigende Kriminalisierung von irregulärer Einwanderung ganz allgemein. Hier kommt die altbewährte Logik des Sündenbocks zum Vorschein: In Zeiten der wirtschaftlichen und sozialen Krise, die den Anfang des Jahrhunderts zeichnen, erlaubt die »Manipulation der Moral« (Zygmunt Bauman) einer Macht, die nicht in der Lage ist, Lösungen für die Probleme der Bevölkerung zu präsentieren, ihre Autorität – »ich kann euch beschützen« – durch das Aufzeigen von Schuldigen zu festigen: jenen, die unsere Grenzen überqueren wollen. Die sich seit Jahrzehnten ständig wiederholenden Meldungen über Wundermittel zur Abwehr der drohenden Horden, ohne dass ihre Effektivität je erwiesen wurde – genau so wenig, im Übrigen, wie die reale Existenz jedweder Bedrohung –, sowie die erhöhte Frequenz dieser Meldungen in Wahlperioden sind Anzeichen dafür, dass die Bedeutung ebendieser Logik des Sündenbocks ein ausschlaggebender Faktor für die Fortentwicklung von Einwanderungskontrollen darstellt.

Im dritten Kapitel werden wir versuchen, die »geopolitische« Dimension der Kontrollen herauszuarbeiten, indem wir untersuchen, welchen Platz sie bei diplomatischen und strategischen Verhandlungen zwischen Einwanderungsregionen beziehungsweise -ländern und Auswanderungs- bzw. Transitländern einnehmen. Die Beziehungen Europas zu seinen Nachbarn stellen dafür ein hervorragendes Forschungsfeld dar. Davon zeugen beispielsweise die Mausechelen der EU und Italiens mit Libyen, damit Letzteres die Rolle des Grenzschützers spielt, die Erpressung der Länder Osteuropas und des Balkans mit »Visumserleichterungen« sowie die Migrationsabkommen zwischen Spanien und dem Senegal. Hier bietet sich die Gelegenheit, den aktuellen Trend der »Externalisierung« der Verwaltung des Grenzregimes zu beleuchten, im Zuge derer die reichen Länder – jene, die Migrant_innen anziehen – die Überwachungs- und Kontrollaufgaben an jene Länder abgeben, aus denen diese aufbrechen oder die sie durchqueren. Die so entstehende Auslagerung der Kontrollen (das Territorium der EU erstreckt sich heute nicht nur bis Spanien sondern bis nach Marokko, Mauretanien und in den Senegal; nicht nur bis Griechenland, sondern bis in die Türkei und den Iran) zeugt einerseits von der Absicht, andere die »Drecksarbeit« machen zu lassen, und fügt sich andererseits in ein vielgestaltiges Herrschaftssystem ein, das in der Kolonialisierung auf die Spitze getrieben wurde: beherrschen durch begrenzen.

Leser_innen könnten diese Aufteilung als willkürlich empfinden. So sind die Mauern an den Grenzen, die hier im zweiten Kapitel behandelt werden, mehr als eine ideologische Waffe. Sie sind ebenso Quelle des Profits und Zeichen des Machtverhältnisses zwischen den Staaten, die sie erbauen, und den Staaten, denen ihre Präsenz aufgezwungen wird. Man hätte sie demnach auch im ersten oder im dritten Kapitel behandeln können. Die Vermischung von Einwanderung und Terrorismus ist jedoch nicht nur ein rotes Tuch, das Politiker_innen mit mangelnder Legitimation schwenken. Sie passt sich der Funktionsweise der Marktwirtschaft an, indem sie beispielsweise den Wettlauf um Spitzentechnologien der Überwachung und Datenerfassung vorantreibt. Andererseits vermögen diese ökonomischen Mechanismen nicht allein die Privatisierung jener Unternehmen zu erklären, die die Rückführung der abgewiesenen Migrant_innen organisieren und zur Banalisierung der Abschiebung beitragen. Man hätte ebenso gut eine andere Unterteilung der vier Kapitel vornehmen können. Die zentrale Frage ist jedoch eine andere. Es geht in erster Linie darum, wie mit einem

Vergößerungsglas bestimmte versteckte Interessen hinter den Einwanderungskontrollen zu erkennen. Im letzten Kapitel wird dann anhand zweier symbolhafter Beispiele, der Grenzschutzagentur Frontex und der Industrie der Asylgefängnisse, deutlich werden, wie diese unterschiedlichen Interessen sich zuarbeiten und sich vermischen.

Es wäre übertrieben, den Einwanderungskontrollen die Erfüllung der Zwecke der Überwachung und Abschreckung, zu denen sie konzipiert wurden, vollends abzusprechen. Das wäre, als würde man die Realität leugnen, die die Millionen von Menschen nur zu gut kennen, die tagtäglich von der Mauer zwischen Mexiko und den Vereinigten Staaten aufgehalten werden, im Sahel verschollen gehen, im Golf von Aden oder in der Straße von Messina Schiffbruch erleiden, zwischen Algerien und Marokko von Schleusern erpresst werden, sich unter den Achsen eines Sattelschleppers zwischen Calais und Dover verstecken; all jener, für die der Weg ins Exil einem gefährlichen Hindernisparcours gleichkommt und die ihr Ziel womöglich nie erreichen. Trotzdem gilt es festzuhalten, dass die Überwachung der Grenzen sehr wohl anderen Interessen dient als jenen, die sie zu erfüllen vorgibt. Und dass diese Interessen, indem sie alle anderen überschatten, jede sinnvolle Betrachtung der Organisation dieser Welt unterminieren, einer Welt, in der die Menschen nie aufhören werden, Grenzen zu überqueren.

© Schäffer-Poeschl Verlag 2015