SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Krisennarrative in der europäischen Migrationspolitik

Perkowski, Nina; Stierl, Maurice; Burridge, Andrew

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Perkowski, N., Stierl, M., & Burridge, A. (2023). Krisennarrative in der europäischen Migrationspolitik. *Soziopolis: Gesellschaft beobachten*. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-86434-6

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de

Terms of use:
This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more Information see:
https://creativecommons.org/licenses/by/4.0

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Mitglied der
Leibniz-Gemeinschaft

Nina Perkowski, Maurice Stierl, Andrew Burridge | Essay | 12.04.2023

Krisennarrative in der europäischen Migrationspolitik

In den letzten zwei Jahrzehnten waren die Debatten über europäische Migrationspolitiken maßgeblich von Krisennarrativen und -deklarationen geprägt. Auch derzeit haben Krisenerzählungen wieder Konjunktur: So warnte der EVP-Vorsitzende und stellvertretende CSU-Parteivorsitzende Manfred Weber erst kürzlich medienwirksam, dass Europa in eine neue Migrationskrise schlafwandele.[1] Auch die Bildzeitung prognostizierte angesichts des verheerenden Erdbebens in Syrien und der Türkei eine neuerliche Abwanderungsbewegung gen Europa und fragte: „Können wir wirklich noch mehr Flüchtlinge aufnehmen?“. Und als im Februar 2023 etwa 90 Schutzsuchende vor der italienischen Küste ertranken, titelte die Financial Times: „Ein Schiffsunglück deutet auf eine neue EU-Migrantenkrise hin.“[2]

In einem kürzlich erschienenen Artikel[3] zeigen wir, dass die EU-Grenzschutzagentur Frontex eine wesentliche Rolle in diesen Krisenerzählungen gespielt hat und auch weiterhin spielt: Seit ihrer ersten Operation vor der westafrikanischen Küste im Jahr 2006 hat die Agentur, die 2004 vom Europäischen Rat gegründet wurde, um eine „Verbesserung der Koordinierung der operativen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich des Schutzes der Außengrenzen der Mitgliedstaaten“ zu erreichen,[4] die Darstellung von Migrationsbewegungen nach Europa als Krisenphänomen durch eigene Erzählungen über Migrationsbewegungen befördert und institutionell davon profitiert. So inszenierte sich Frontex wiederholt als potenzielle Lösung für vermeintliche Migrationskrisen und etablierte sich mit der Zeit als zentraler, europäischer Lösungsansatz für ebensolche. Und das, obwohl die Agentur immer wieder bezichtigt wurde, in schwere Menschenrechtsverletzungen wie illegale und teils lebensgefährliche Pushbacks verwickelt zu sein.

In unserem Beitrag analysieren wir vier Momente, in denen Krisen ausgerufen wurden, die in Bezug zu den europäischen Grenzen und deren unmittelbaren Folgen standen, und hinterfragen die Dichotomie von „Normalität“ und „Krise“ in der europäischen Grenzpolitik. Dabei unterscheiden wir zwischen ‚akuten‘ und ‚anhaltenden‘ Krisennarrativen. Denn selbst banale und routinemäßige Grenzpraktiken in Europa sind von Imaginationen einer anhaltenden Krise untermauert. Auch Routinepraktiken stützen sich auf Ängste vor unkontrollierter Massenmigration von rassifizierten Anderen, die eine ständige Bedrohung für Europa darstellen: dauerhafte Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen implizieren, dass Achtsamkeit und vorbeugende Maßnahmen stets

© Soziopolis - Gesellschaft beobachten sowie Autor*in

geboten sind, um einem drohenden Kontrollverlust zu verhindern. Vor dem Hintergrund anhaltender Krisennarrative werden bestimmte Ereignisse von politischen und organisatorischen Akteuren als akute Krisen eingestuft, bei denen dringender Handlungsbedarf besteht. Beide Arten der Krisenerzählung koexistieren also und sind eng miteinander verbunden, weil sie aufeinander aufbauen, sich gegenseitig bestärken und einander abwechseln.

Frontex trägt aktiv zu beiden Krisennarrativen bei. Eine Untersuchung ihrer Pressemitteilungen, Risikoanalysen und Jahresberichte zeigt, dass die Agentur, indem sie ein Bild von unkontrollierter Massenmigration als allgegenwärtiger Möglichkeit und potenzieller Bedrohung für Europa (re-)produziert, Migration an sich als anhaltende Krise darstellt. In der Tat wurzeln die Erzählungen von Frontex – selbst wenn sie jenseits von akuten Krisen stattfinden – in tief sitzenden Ängsten davor, dass Europa von Massen rassifizierter Anderer belagert wird. Auch regelmäßigen Aktivitäten der Agentur liegen anhaltende Krisennarrative zugrunde. Etwa den *vulnerability assessments*, die Frontex durchführt, um ‚Verletzbarkeiten' im Grenzschutz der Mitgliedstaaten zu ermitteln und „Krisen an den EU-Außengrenzen zu verhindern".[5] Neben den anhaltenden nutzt die Agentur immer wieder auch akute Krisennarrative, in denen sie Migrationsbewegungen als „exceptional" beschreibt und eine „crisis" oder einen „emergency" attestiert.

In Reaktion auf die Deklaration einer akuten Krise auf den Kanarischen Inseln im Jahr 2006 experimentierte Frontex beispielsweise mit neuartigen Grenzsicherungspraktiken wie Operation Hera, die erste maritime Operation der Agentur und die erste Kooperation Frontex' mit Drittstaaten. Operation Hera legte den Grundstein für alle weiteren maritimen Operationen und etablierte Frontex als EU-weite Antwort auf Grenzübertritte von Migrant:innen. Insbesondere die Zusammenarbeit internationaler Teams beim Abfangen und Zurückführen von Booten in senegalesischen beziehungsweise mauretanischen Gewässern, aber auch die Zusammenarbeit multinationaler Teams beim Interviewen und Identifizieren von Migrant:innen auf den Kanarischen Inseln waren Meilensteine für die Agentur.[6] Die Operation bildete den Auftakt für viele weitere Einsätze in der Region, auch lange nachdem die Zahl der Anlandungen wieder gesunken war. Sie setzte auf die enge Zusammenarbeit mit Drittstaaten: Mauretanische und senegalesische Beamte waren auf Frontex-Schiffen anwesend und galten als „verantwortlich" für die Rückführung der aufgegriffenen Personen an die Küsten beider Länder.[7] Diese Zusammenarbeit mit Drittstaaten wurde in den Reaktionen auf spätere ‚akute' Krisen fortgesetzt und zu einem integralen Bestandteil der Aktivitäten von Frontex. Kooperationsbemühungen reichen heute von Schulungsmaßnahmen und der Entsendung von Verbindungsbeamten bis hin

© Soziopolis - Gesellschaft beobachten sowie Autor*in

zur Durchführung von Frontex-Operationen außerhalb des europäischen Hoheitsgebiets, möglicherweise bald auch im Senegal.

Im Jahr 2010 führte Frontex eine erste ‚Rapid Action Border Intervention Teams' (RABIT)-Operation in Reaktion auf einen „drastic increase in migratory pressure" an der griechisch-türkischen Landgrenze durch.[8] Diese Operation wurde unmittelbar im Anschluss an eine Reduktion der Ankünfte in Griechenland in eine längerfristige Operation umgewandelt. Diese Verlängerung impliziert, dass Migration auch jenseits von hohen Ankunftszahlen immer wieder außer Kontrolle zu geraten droht, was eine ständige Wachsamkeit und Bereitschaft zum Eingreifen erforderlich macht. So wird die Unterscheidung zwischen „Krise" und „Normalität" grundsätzlich hinfällig.

Im Jahr 2011, als im Zuge der Aufstände in Nordafrika ein Anstieg von Bootsankünften in Italien verzeichnet wurde, stellte Frontex die Situation in einer Reihe von Pressemitteilungen aktiv als akute Krise dar. Gleichzeitig betonte die Agentur ihre Bereitschaft zur Intervention und verkündete kurz darauf, nur wenige Tage später die Operation Hermes in die Region entsenden zu wollen. Kurz darauf kündigte die Europäische Kommission an, Frontex' Budget um 30 Millionen Euro aufzustocken.[9] Allerdings wurde Operation Hermes, deren Beginn in Reaktion auf die Krise von Juli auf Februar vorgezogen wurde, bereits vor der ‚akuten' Krise 2011 kontinuierlich durchgeführt und kam auch nach ihrem Ende regelmäßig zum Einsatz. Es handelte sich also nicht um eine neuartige Krisenintervention, sondern um eine regelmäßig stattfindende Kontroll- und Überwachungsmaßnahme im zentralen Mittelmeer, die Frontex bereits vor der ‚akuten' Krise 2011 durchgeführt hatte. Auch hier zeigt sich also, dass akute und anhaltende Krisen ineinander übergehen.

Als im April 2015 mehr als 1.000 Menschen bei Schiffsunglücken starben und die Europäische Kommission daraufhin eine Migrationskrise ausrief,[10] erhielt Frontex erneut einen erheblichen finanziellen Zuschlag.[11] Obwohl der Fokus der Agentur nicht auf der Seenotrettung lag, wurde Frontex als *der* Krisenmechanismus schlechthin wahrgenommen. Diese Auffassung prägte auch die Reaktionen auf Migrationsbewegungen in den Jahren 2015 und 2016: Tatsächlich stand Frontex im Mittelpunkt der europäischen Bemühungen, auf diese zu reagieren. Die Agentur führte nicht nur wie üblich Operationen in Griechenland und Italien durch, sondern wurde auch einer der Hauptakteure in den neu gegründeten „Hotspots", in denen neu angelandete Migrant:innen zunächst festgehalten und identifiziert werden.[12] Daneben war sie maßgeblich für Rückführungen von Griechenland in die Türkei verantwortlich, nachdem das EU-Türkei-Abkommen im März

© Soziopolis - Gesellschaft beobachten sowie Autor*in

2016 in Kraft getreten war.

Die Transformation von Frontex von einer vorrangig koordinierenden „Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union“ in die Europäische Grenz- und Küstenwache im Jahr 2016 erfolgte vor dem Hintergrund der ‚akuten‘ Krise im Rekordtempo. Eine weitere Reform der Agentur nur zwei Jahre später wurde hingegen mit der ständig drohenden Gefahr einer Wiederholung der Ereignisse von 2015 und 2016 und der Notwendigkeit, diese abzuwenden, begründet. Im Laufe der Jahre wurde Frontex also sowohl in Verbindung mit oder legitimiert durch akute als auch anhaltende Krisennarrative neu konzipiert und gestärkt. Beide Narrative verstärkten sich dabei gegenseitig und die Kriseninterventionen bauten aufeinander auf. So insistierte die Europäische Kommission 2017: „(r)eturning to a pre-crisis mode of isolated, uncoordinated, national action is not an option and would betray years’ worth of collective work to better the collective European response to managing migration”.[13] Zwei Jahre später stellte sie fest: „we have made more progress in the space of 4 years than was possible in the 20 years preceding them.”[14] Ermöglicht wurde dieser Fortschritt durch das Zusammenspiel der unterschiedlichen Krisenerzählungen.

Wenn Migration als anhaltende Krise konstruiert wird, werden alternative Möglichkeiten des Verständnisses und der Imagination von Migrationsbewegungen ausgeschlossen. Eine Zunahme von Ankünften wird als akute Krise gedeutet, als Durchbrechung des Schutzes vor der Bedrohung rassifizierter Anderer. Gleichzeitig verstärken akute Krisennarrative das Gefühl der ständigen Bedrohung und verleihen so Erzählungen von anhaltenden Krisen neue Glaubwürdigkeit. Beide Formen von Krisennarrativen stellen Migrant:innen als invasiv und *undeserving* dar. Diese Darstellung ist in besonderer Weise verräumlicht: Während EUropa als ein Raum der Ordnung und Stabilität dargestellt wird, sind es die chaotischen, widerspenstigen „Problemräume“, die den europäischen Raum ständig mit Invasionen bedrohen.[15] Diese Verräumlichung impliziert, dass der Ursprung der vermeintlichen Krisen außerhalb von Europa liegt. Gleichzeitig legitimiert sie die Überwachung und das Monitoring des Grenzgebiets sowie das Patroullieren in ihm und fördert Politiken und Praktiken der Externalisierung, indem beispielsweise Drittstaaten aktiv mit eingebunden werden, um Migrant:innen auf dem Weg gen Europa aufzuhalten.[16]

Diese Sichtweise lässt die soziopolitischen, historischen, geografischen und wirtschaftlichen Bedingungen außer Acht, die überhaupt erst zu einer erhöhten Mobilität von Migrant:innen führen. Zudem assoziiert sie Migrant:innen mit Terrorist:innen, Kriminellen oder anderen gefährlichen „Anderen“. In der Praxis sind es jedoch Krisennarrative selbst,

die Gewalt ermöglichen: Ihre Routinisierung in der Grenzpolitik ging mit einer Routinisierung von Gewalt einher, um vermeintlichen Ausnahmesituationen beizukommen. So stärken Krisennarrative die Annahme, dass Grenzgewalt unabdingbar ist, um die Bedrohung einer invasiven Gewalt von außerhalb Europas abzuwenden. [17]

Das Zusammenspiel von anhaltenden und akuten Krisennarrativen hat zur Stärkung von Frontex beigetragen. Maßnahmen, die als Reaktion auf akute Krisen eingeführt oder verschärft werden, werden im Anschluss oft verlängert und Teil der neuen „Normalität". Dabei spielen sie in anhaltende Krisennarrative hinein, indem sie dazu aufrufen, wachsam und auf erneute „akute" Krisenmomente vorbereitet zu sein. Erzählungen von akuten und anhaltenden Krisen bedingen sich also gegenseitig.

Die Krisennarrative der letzten zwei Jahrzehnte haben sich durchweg auf Frontex als europäischen Reaktionsmechanismus zur Bewältigung sowohl anhaltender als auch akuter Migrationskrisen gestützt. Das hat die Agentur gestärkt und zur raschen Ausweitung ihrer Befugnisse und Ressourcen beigetragen. Es hatte auch Auswirkungen darauf, wie vermeintliche Krisen wahrgenommen wurden und wie auf sie reagiert wurde. Mit der Etablierung von Frontex als dem Krisenreaktionsmechanismus schlechthin sind die Lösungen für Migrationskrisen durch die Aktivitäten und Expertisen der Agentur vorgezeichnet: eine stärkere Konzentration auf nachrichtendienstliche Erkenntnisse, verstärkte Patrouillen, mehr Rückführungen und eine engere Zusammenarbeit mit Drittstaaten. Dies wurde einmal mehr auf dem EU-Sondergipfel im Februar 2023 deutlich, auf dem mehr Grenzsicherung und Abschottung sowie schnellere Abschiebungen unter zentraler Beteiligung der EU-Grenzschutzagentur beschlossen wurden.[18] Die Ergebnisse des Gipfels stehen in einer Kontinuität mit den europäischen Migrationspolitiken der letzten Jahrzehnte, in denen Einigungen auf Grenzsicherung, Abschottung und Abschiebungen stets der kleinste gemeinsame Nenner unter den Mitgliedsstaaten sind. Dieser restriktive Ansatz wird in gesellschaftlichen Debatten kaum hinterfragt, was vor dem Hintergrund von weitverbreiteten Krisenerzählungen, die Migrationsbewegungen als stetig lauernde, potenzielle Gefahr begreifen, nicht verwunderlich ist. Der Tod von mehr als 25.000 Menschen im Mittelmeer allein in den letzten 10 Jahren zeigt jedoch eindrücklich, wer an und durch europäische Grenzen tatsächlich gefährdet ist.[19]

Seit Jahren häufen sich die Vorwürfe gegen Frontex, an schweren Menschenrechtsverletzungen beteiligt zu sein. Im vergangenen Jahr führten sie gar zum Rücktritt des Frontex-Direktors Fabrice Leggeri. Nichtsdestotrotz bleibt Frontex Europas gemeinsamer Nenner in der Migrationspolitik. Die Krisen, die diese Agentur lösen können

soll, sind stets Sicherheitskrisen für die Mitgliedstaaten. Das Verständnis von Frontex als der vorhandenen Lösung ist nicht vereinbar mit alternativen Imaginationen oder Auffassungen von Migrationsbewegungen, die eine weitreichende Neukonzeption der europäischen Migrations- und Grenzpolitik erfordern würden. Bis dahin ist es im derzeitigen politischen Klima noch ein weiter Weg.

© Soziopolis - Gesellschaft beobachten sowie Autor*in

Endnoten

1. Heiß / Weber: „Wir schlafwandeln in eine neue Migrationskrise hinein“, Bayerischer Rundfunk, 1.2.2023, https://www.br.de/nachrichten/deutschland-welt/weber-wir-schlafwandeln-in-eine-neue-migrationskrise-hinein,TUSULrr (6.4.2023).

2. Financial Times, „A shipwreck portends a new EU migrant crisis“, 2.3.2023, https://www.ft.com/content/74735c34-84f9-41eb-81f0-ba4107ef6879 (6.4.2023).

3. N. Perkowski / M. Stierl / A. Burridge, The evolution of EUropean border governance through crisis: Frontex and the interplay of protracted and acute crisis narratives. Environment and Planning D: Society and Space, 41 (2023), 1, S. 110–129, https://doi.org/10.1177/02637758231152478 (6.4.2023).

4. Siehe: Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates. Die Agentur wird als semi-unabhängig bezeichnet: Sie ist weitgehend autonom, allerdings besteht ihr Verwaltungsrat aus Repräsentant:innen der Schengen-Mitgliedsstaaten und der Kommission und die Verantwortung über den Agentur-Haushalt liegt letztlich beim Europäischen Parlament und Europäischen Rat.

5. Frontex, Vulnerability Assessments, 2023, https://frontex.europa.eu/we-know/situational-awareness-and-monitoring/vulnerability-assessment/ (6.4.2023).

6. Frontex, Beyond the Frontiers. Frontex: The first five years, 2010, https://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Beyond_the_Frontiers.pdf (6.4.2023).

7. Frontex, Longest FRONTEX coordinated operation – HERA, the Canary Islands 2006, https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/longest-frontex-coordinated-operation-hera-the-canary-islands-WpQlsc (6.4.2023).

8. Frontex, Papoutsis, Besson, Malmström and Laitinen Visit RABIT Operational Area, 2010: https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/papoutsis-besson-malmstrom-and-laitinen-visit-rabit-operational-area-jkKZi9

9. European Commission, The European Commission’s response to the migratory flows from North Africa, 2011: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-226_en.htm

© Soziopolis - Gesellschaft beobachten sowie Autor*in

10. European Commission, Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten point action plan on Migration, 2015, https://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_en.htm (6.4.2023)

11. European Commission, First measures under the European Agenda on Migration: Questions and Answers, 2015,https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_5038 (6.4.2023).

12. P. Pallister-Wilkins, Hotspots and the geographies of humanitarianism, Environment and Planning D, in: Society and Space 38 (2020), 6, S. 991–1008; A. Vradis / E. Papada / A. Papoutsi / J. Painter, 2020, Governing mobility in times of crisis: Practicing the border and embodying resistance in and beyond the hotspot infrastructure, Environment and Planning D: Society and Space 38(6), S. 981–990.

13. Rankin, Bitter divisions over migration threaten show of unity at EU summit. The Guardian 2017, https://www.theguardian.com/world/2017/dec/14/divisions-over-migration-spoil-show-of-unity-at-eu-summit-in-brussels (6.4.2023).

14. European Commission (2019) “A step-change in Migration Management and Border Security.” https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6579a60a-5044-11e9-a8ed-01aa75ed71a1 (6.4.2023).

15. L. Chamlian, The Colonisation of the Future: Power, Knowledge and Preparedness in CSDP. *Global Society* 30 (2016), 3, S. 391–411.

16. J. Sachseder / S. Stachowitsch / C. Binder, Gender, race, and crisis-driven institutional growth: discourses of ‚migration crisis’ and the expansion of Frontex, Journal of Ethnic and Migration Studies, 2020, online first.

17. C. Brambilla / R. Jones, Rethinking borders, violence and conflict: from sovereign power to borderscapes as sites of struggles, Environment and Planning D: Society and Space 38 (2020), 2, S. 287–305.

18. European Council, Special European Council, 9 February 2023: Main Results https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2023/02/09/ (6.4.223)

19. https://de.statista.com/statistik/daten/studie/892249/umfrage/im-mittelmeer-ertrunkenen-fluechtlinge/ (6.4.2023)

© Soziopolis - Gesellschaft beobachten sowie Autor*in

Nina Perkowski
Prof. Dr. Nina Perkowski ist Juniorprofessorin für Soziologie, insbesondere Gewalt- und Sicherheitsforschung an der Universität Hamburg. Sie forscht dazu, wie Grenzen innerhalb von und um europäische Gesellschaften gezogen, angefochten und verhandelt werden und untersucht das Zusammenspiel von Grenzsicherheit und Grenzgewalt in verschiedenen Kontexten.

Maurice Stierl
Dr. Maurice Stierl ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück. Er leitet die Nachwuchsgruppe „Die wissenschaftliche Produktion von Wissen über Migration“. Seine Forschungsinteressen liegen in den Bereichen Wissensproduktion, Migration, Grenzen, Internationale Politische Soziologie.

Andrew Burridge
Dr. Andrew Burridge ist als politischer Geograph im Fachbereich Geographie der Fakultät für Sozialwissenschaften an der Macquarie University tätig. Dort ist er derzeitig der Direktor des Masters of Research sowie Mitbegründer des Forschungsschwerpunkts „Migration, Mobilitäten, Vielfalt“.

Dieser Beitrag wurde redaktionell betreut von Hannah Schmidt-Ott.
Artikel auf soziopolis.de:
https://www.soziopolis.de/krisennarrative-in-der-europaeischen-migrationspolitik.html

© Soziopolis - Gesellschaft beobachten sowie Autor*in