

Die Krise vor dem Sommer

Wie es zum Sommer der Migration kam, und was danach folgte

„Wir stehen vor dem Scherbenhaufen einer seit zehn Jahren fehlgeleiteten Asyl- und Einwanderungspolitik“, ließ der damalige Kanzlerkandidat der Union, Friedrich Merz, nach dem Messerangriff in Aschaffenburg Ende Januar 2025 verlauten. Markus Söder, bayerischer Ministerpräsident, lobte die migrationspolitischen Vereinbarungen des Koalitionsvertrags: „Das ist tatsächlich die Migrationswende. Es ist das Zurück vor 2015, was Recht und Ordnung betrifft, ganz eindeutig“, erklärte er Anfang April 2025 in der ARD. Von Bernd Kasparek und Marc Speer

Doch war die Welt vor 2015 tatsächlich noch in Ordnung? Als wir den Begriff des „langen Sommers der Migration“ im September 2015 anlässlich des *March of Hope* von Budapest nach Österreich prägten, wollten wir das Epochale markieren: Im Sommer 2015 hatten schon eine Vielzahl von Schutzsuchenden, vor allem aus Syrien, Zugang zu Europa gefunden. Wir begriffen den „Sommer der Migration“ als möglichen Schlusspunkt einer schon lange währenden Krise des Schengener Systems, das untrennbar mit einer gemeinsamen europäischen Migrations- und Grenzpolitik verknüpft ist – und die sich schon seit dem Jahr 2009 zu entfalten begann. Die Krise resultierte aus dem Zusammenspiel verschiedener Entwicklungen, die zur fortschreitenden Dysfunktionalität des europäischen Grenz- und Migrationsregimes beitrugen.

An erster Stelle ist dabei die zunehmende Verrechtlichung der Grenzschutzpraktiken zu nennen. Europäische Gerichte wie der *Europäische Gerichtshof für Menschenrechte* (EGMR) oder der *Europäische Gerichtshof* (EuGH) gingen dazu über, restriktive Grenzpolitiken der Nationalstaaten grundrechtlich einzuhegen. Die gegenwärtige rechte Justizkritik ist als Reaktion auf diese Verrechtlichung zu deuten. Denn sie schränkte den Spielraum der Mitgliedstaaten erheblich ein. Ein Beispiel: Das Hirsi-Urteil des EGMR aus dem Jahr 2012 verpflichtete Italien auch Schutzsuchenden in internationalen Gewässern, insoweit sie mit italienischen Behörden in Kontakt gerieten, den Zugang zum Asylsystem zu ermöglichen. Die

jahrelange Pushback-Praxis der italienischen Küstenwache im zentralen Mittelmeer musste damit beendet werden.

Ein zweiter Moment der Krise Schengens wurde durch das Dublin-System ausgelöst. Auch wenn die Präambel der Verordnung die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten beschwört, so erwies sich jedoch schon in den 2000er Jahren, dass die Kriterien zur Bestimmung des für ein Asylverfahren zuständigen Mitgliedstaats ein starkes Ungleichgewicht in der EU bewirkten: Vor allem Griechenland, Italien, Zypern und Malta waren wegen Dublin – zumindest formell – für überproportional viele Asylverfahren zuständig. Die Mitgliedstaaten an den Grenzen der EU begannen daher, die Regeln des Dublin-Systems – beispielsweise durch eine laxe Registrierungspraxis der Ankommenden – zu unterlaufen. Dies erleichterte vielen Schutzsuchenden die eigentlich nicht vorgesehene Sekundärmigration in die nördlichen Mitgliedstaaten. Auch hier erwiesen sich europäische Gerichtsurteile als entscheidend: Das MSS-Urteil des EGMR im Jahr 2011 und wenig später auch das N.S.-Urteil des EuGH unterbanden die Rücküberstellung von Schutzsuchenden nach Griechenland, da das dortige Asyl- und Aufnahmesystem nicht ausreichend Schutz, Unterbringung und Versorgung mit dem Lebensnotwendigen bot.

Eine dritte Ursache für die Krise Schengens liegt in der gefährlicheren Welt nach 2008. Die Welt war seit 2008 unruhiger, kriegerischer und gewaltvoller geworden. Dies hatte sich direkt auf die globalen Bewegungen

der Fluchtmigration ausgewirkt und erfasste auch Europa. Mit den Aufständen des Arabischen Frühlings ab dem Jahr 2009 zerbrach auch die sicherheits- und migrationspolitische Kooperation der EU mit den Staaten Nordafrikas. Die lange verfolgte Vorverlagerung von Migrationskontrolle in den afrikanischen Kontinent hinein wurde instabil.

Auf der Ebene der europäischen Politik geschah jedoch nach 2009 lange Zeit nichts. Anfang der 2010er Jahre kam es zwar zu einer Reform des *Gemeinsamen Europäischen Asylsystems* (GEAS), die jedoch eher eine Feinjustierung des in den 2000er Jahren geschaffenen Systems darstellte. Vor allem an dem Prinzip, dass insbesondere die südlichen Außengrenzstaaten für in der EU gestellte Asylanträge zuständig sein sollten, hielten die davon nicht betroffenen Mitgliedstaaten erbittert fest. Mit der Inbetriebnahme

Die meisten waren zu Fuß entlang der Bahngleise unterwegs

des Europäischen Grenzüberwachungssystems *EUROSUR* im Jahr 2013 zeigte sich, dass in der EU vielmehr technologische ‚Lösungen‘ favorisiert wurden, als eine gerechte Verteilung von Schutzsuchenden. Doch diese konnten die langsam fortschreitende Krise Schengens vor dem Hintergrund eines sprunghaften Anstiegs der europaweiten Asylantragszahlen ab 2013 nicht aufhalten. Dieser führte vermehrt zu einem politischen Streit über die Zukunft der europäischen Migrations- und Grenzpolitik. Zwar wollte sich die Europäische Union im Frühjahr 2014 auf einem Sondergipfel der Staats- und Regierungschefs der migrationspolitischen Krise widmen und ein neues Vorgehen vereinbaren. Die zeitgleiche Annexion der Krim durch Russland wirbelte diesen Plan jedoch durcheinander. Auch die immer noch währende Euro-Krise – auch diese traf in erster Linie südliche Staaten Europas – verbrauchte viel politische Aufmerksamkeit in der EU. So ging das Jahr 2014 zu Ende, ohne dass es innerhalb der EU einen tragfähigen Plan gab, um die Krise Schengens zu adressieren.

Sommer der Migration

Parallel dazu tauchten ab Ende des Jahres 2014 in Ungarn plötzlich zehntausende Migrerende aus dem Kosovo auf, die zuvor die ‚Grüne Grenze‘ aus Serbien überschritten hatten. Auslöser dafür war, dass Serbien kurz zuvor die Einreise von Kosovar*innen erheblich vereinfacht hatte. Eigentlich wurden in Ungarn zum damaligen Zeitpunkt Asylsuchende aus dem Kosovo restriktiv inhaftiert, aber die große Zahl von Asylsuchenden aus dem Kosovo machte eine längerfristige Inhaftierung aufgrund von Kapazitätsengpässen schlichtweg unmöglich. Und so wurden sie nach kürzester Zeit aus der Haft entlassen und reisten – der Schengenraum machte es möglich – innerhalb kürzester Zeit informell nach Deutschland weiter. Dort waren sie wenig überraschend wenig willkommen, allerdings waren die deutschen Behörden mit dem Problem konfrontiert, dass sie eigentlich im Rahmen der Dublin-Verordnung nach Ungarn hätten abgeschoben werden müssen. Da vollkommen klar war, dass die Abschiebung zehntausender Kosovar*innen aus Deutschland nach Ungarn vollkommen illusorisch ist, griff die deutsche Regierung zu einem Trick: Sie erklärte kurzerhand den Selbsteintritt gemäß der Dublin-Verordnung, lehnte die Asylbegehren schnell ab und schob die Betroffenen direkt in den Kosovo ab, beziehungsweise drohte dies an. Und diese Strategie hatte durchaus Erfolg – nur wenig später sanken die Asylgesuche kosovarischer Asylsuchender drastisch.

Allerdings kamen ab Anfang 2015 zunehmend Asylsuchende aus Afghanistan und Syrien – über dieselbe ‚Grüne Grenze‘ – nach Ungarn und reisten informell schnell in andere europäische Staaten weiter. Das von der deutschen Regierung zuvor vehement vorgebrachte Argument, dass es sich bei den kosovarischen Geflüchteten nicht um „richtige Flüchtlinge“ handeln würde, war plötzlich obsolet – tobte doch sowohl in Syrien, als auch in Afghanistan zum damaligen Zeitpunkt unbestreitbar ein heftiger Bürgerkrieg. Nach Serbien kamen fast alle syrischen und afghanischen Geflüchteten über Griechenland und Mazedonien. Die meisten waren zu Fuß entlang der Bahngleise unterwegs, wobei es im April 2015 zu einem tragischen Unglück kam, bei dem 14 Menschen ihr Leben verloren.

Auch die Geflüchteten aus Afghanistan und Syrien wurden in Ungarn nur für sehr kurze Zeit inhaftiert und konnten anschließend die Weiterreise antreten. Offiziell wurde ihnen eine Art Duldung ausgestellt, die sie zur Weiterreise in eine der ungarischen

Die Route wandelte sich schnell zu einem formalisierten Korridor des Transit

Aufnahmeeinrichtungen berechtigte. Dies machte jedoch so gut wie niemand. Fast alle reisten umgehend nach Österreich beziehungsweise Deutschland weiter. Da es in den internationalen Zügen jedoch intensive Kontrollen gab, waren die Geflüchteten auf die Hilfe von Schleuser*innen angewiesen: Nahe des Budapester Bahnhofs Keleti etablierte sich ab Anfang 2015 ein kaum zu übersehender Markt für die informelle Weiterreise. Der Preis für einen Platz im Auto lag bei etwa 200 Euro.

Dieses staatlich weitestgehend tolerierte Modell der Weiterreise kam jedoch am 27. August 2015 zu einem abrupten Ende, als in Österreich in einem LKW 71 Leichen, darunter vier Kinder, gefunden wurden. Die österreichische Polizei führte umgehend intensive Kontrollen auf den Autobahnen ein und das Geschäft der Schleuser kam von einem Tag auf den anderen zum Erliegen. Erst dies führte dazu, dass vor dem Budapester Bahnhof plötzlich nicht mehr nur wenige Hundert, sondern auf einmal Tausende Geflüchtete festgingen.

Dort verbreite sich eine zunehmend aufgeladene Stimmung, die auch dadurch befeuert worden war, dass das *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* (BAMF) am 21. August 2015 erklärt hatte, Geflüchtete aus Syrien vom Dublin-Verfahren auszunehmen. Dies sprach sich unter diesen schnell herum und wurde als Einladung interpretiert, der aber aufgrund der Blockade am Budapester Bahnhof nicht nachgekommen werden konnte. Verstärkt wurde der Frust weiterhin dadurch, dass am 31. August 2015 einige Züge den Bahnhof ungehindert in Richtung Deutschland verlassen konnten, der Bahnhof jedoch nur einen Tag später wieder komplett gesperrt wurde.

Das Fass zum Überlaufen brachte dann eine Finte der ungarischen Regierung: Am 3. September 2015 wurde der Budapester Bahnhof Keleti plötzlich wieder für Geflüchtete geöffnet, allerdings war der internationale Zugverkehr ausgesetzt worden. Daraufhin entschieden sich mehrere hundert Geflüchtete dazu, einen Inlandszug an die österreichische Grenze zu besteigen. Kurz hinter Budapest wurde der Zug jedoch gestoppt und die ungarische Polizei versuchte, die Insassen mit Bussen in ein nahe gelegenes Flüchtlingslager zu bringen. Dies verweigerten die Geflüchteten jedoch kollektiv. Über 30 Stunden stand der Zug am Bahnsteig umringt von Polizei.

Die Nachricht von dem gestoppten Zug verbreitete sich wie ein Lauffeuer am Bahnhof in Budapest und so startete am Mittag des 4. September der *March of Hope*: Tausende von Schutzsuchenden machten sich auf den über 200 km langen Fußmarsch nach Österreich. Auf der Autobahn. Noch in der Nacht – der Marsch hatte die österreichische Grenze noch lange nicht erreicht – vereinbarten Deutschland und Österreich die Aufnahme der Schutzsuchenden und organisierten deren Weiterreise in Bussen und Zügen, was zu den bekannten Willkommens-Szenen in den Bahnhöfen führte.

Der *March of Hope* vervollständigte damit den letzten Teil einer Route, die an der westtürkischen Küste begann, über das enge Meer auf die griechischen Inseln und weiter aufs Festland führte, und sich von dort gen Norden über die Staaten des Balkans bis nach Deutschland und weiter nach Skandinavien zog. In den Monaten nach dem *March of Hope* wurde diese Route von vielen hunderttausend Schutzsuchenden genutzt, um EU-Staaten zu erreichen, in denen ein Asylsystem nicht lediglich auf dem Papier existierte.

Alle Staaten, über die diese Route führte, waren bemüht, die Weiterreise der Geflüchteten zu beschleunigen. So wandelte sich die Route schnell zu einem formalisierten Korridor des Transit, über den mit einer bis dato ungesehenen Effizienz Schutzsuchende weitertransportiert wurden. Gleichzeitig entfaltete diese Effizienz eine derartige Sog-Wirkung, dass es den Staaten schwerfiel, den Korridor wieder zu schließen. Erst zwischenstaatliche Absprachen, die ab Ende 2015 einsetzen, verengten den Korridor zunächst und führten schlussendlich zu seiner vollständigen Schließung Anfang März 2016. Der im März 2016 verabschiedete EU-Türkei-Deal verschloss dann auch den Einstieg in die Route. Seitdem sind die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten bemüht, eine Wiederholung derartiger Ereignisse zu unterbinden und die Asyl-, Grenz- und Migrationspolitiken in Europa zu verschärfen.



Illiberales Europa

Zunächst möchten wir festhalten, dass die Rede von einer langanhaltenden migrationspolitischen Überforderung falsch ist: Die soziale und Arbeitsmarktintegration derjenigen, die 2015 nach Deutschland gekommen sind, hat erstaunlich gut funktioniert. Dies gilt auch für die ab 2022 aus der Ukraine geflohenen Menschen. Dies haben verschiedene Studien eindrucksvoll belegt. Engpässe in der kommunalen sozialen Infrastruktur haben ihre Ursache eher in der sich schon seit Jahrzehnten entwickelnden Mangelfinanzierung der Kommunen.

Marc Speer war 2015 am Budapestern Bahnhof Keleti und hat die Geschichte des Sommers der Migration in einer Vielzahl von Berichten für bordermonitoring.eu aufgearbeitet. Aktuell arbeitet er zur Geschichte und Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems.

Bernd Kasperek
forscht seit 20 Jahren zum europäischen Grenzregime. 2021 erschien seine Ethnographie der europäischen Grenzschutzagentur Frontex „Europa als Grenze“ im transcript-Verlag (open access).



Dennoch ist offensichtlich, dass Europa in einer migrationspolitischen Krise steckt, die das Potential hat, sich zu einer Krise der liberalen Demokratie in Europa auszuweiten. Der Grund für diese Krise ist aber nicht in der Migration zu suchen. Vielmehr nutzt eine stetig wachsende europäische Rechte diese lediglich, strategisch durchaus geschickt, als Mobilisierungspotential zur Durchsetzung ihrer Vision eines illiberalen Europas, in dem der Rechtsstaat, sowie Menschen- und Minderheitenrechte hinter vermeintlich nationalen Interessen zurückzustehen haben. Das Feindbild Migration ist dabei bei Bedarf leicht austauschbar und lässt sich problemlos durch andere Feindbilder ersetzen.

Dennoch wäre es wünschenswert gewesen, wenn die Europäische Union in der Lage gewesen wäre, sich auf eine gemeinsame Migrationspolitik zu einigen, die den Gedanken der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten und die Interessen der Geflüchteten als Ausgangspunkt hat. Das dies durchaus im Bereich des Möglichen liegt, hat die weitgehend reibungslose Aufnahme von über vier Millionen Geflüchteten aus der Ukraine seit 2022 eindrucksvoll belegt. Leider weist die jüngst verabschiedete Reform des GEAS in eine andere Richtung: Die Reform adressiert die strukturellen Schwächen der europäisierten Migrationspolitik kaum. Das Dublin-Prinzip – auch wenn die Verordnung nun einen neuen Namen trägt – ist weiterhin in Kraft, die geographische Unwucht des europäischen Asylsystems wird also fortbestehen.

Zudem wird es ab Sommer des kommenden Jahres zu einer massiven Ausweitung der Inhaftierung von Schutzsuchenden an den Außengrenzen kommen. Unerwünschte Sekundärmigration innerhalb der EU wird erheblich stärker sanktioniert werden. Ob der vereinbarte Solidaritätsmechanismus dies auch nur ansatzweise ausgleichen kann, ist vor dem Hintergrund seiner höchst komplexen Umsetzungsregeln mehr als fraglich. Wichtig ist uns dennoch die Feststellung, dass die Reform des GEAS keineswegs mit der Abschaffung des Asylrechts gleichzusetzen ist. In Frage gestellt wird dieses vielmehr durch nationale Alleingänge, wie die Zurückweisungen an den deutschen Grenzen oder die vorübergehende Aussetzung des Asylrechts in Griechenland oder Polen. Diese Praktiken sind, das muss betont werden, sowohl mit dem aktuellen GEAS, als auch mit dem kommenden GEAS schlichtweg unvereinbar.

Gegenwärtig ist noch nicht abzusehen, welche Wirkung die Reform des GEAS tatsächlich entfalten wird. Denn es steht im Kern – unabhängig von seiner repressiven Ausgestaltung – für den Anspruch einer gemeinsamen, verbindlichen und koordinierten Migrationspolitik in Europa. Dieser Anspruch ist nicht mehr umstritten, er wird von Rechts bis Rechts-Außen vermehrt in Frage gestellt. Für die liberale Demokratie in Europa ist dies gefährlich: Rechtstaatsprinzip, Vorrang von Europa-Recht vor nationalem Recht und auch grundrechtliche Garantien für Drittstaatsangehörige stehen zur Disposition.

Innerhalb diesem Spannungsfeld eine antirassistische Position der konsequenten Solidarität mit Geflüchteten und Migrant*innen zu entwickeln, ist schwierig. Denn eine solche Position muss gleichzeitig eine Kritik der Praktiken, Institutionen und Verfahrensweisen des GEAS beinhalten, aber auch den Horizont eines europäischen Asylsystems, welches die Lehren aus der Geschichte des Kontinents ernst nimmt und in ein rechtstaatliches, koordiniertes und solidarisches System für das 21. Jahrhundert überführt, verteidigen.<