

Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG)

Arbeitspapier Nr. 12

Gudrun Hentges / Karen Schönwälder (Hg.)

Zukunftsprojekt Europa: Die abgeschottete Union?

FEG Arbeitspapiere

Nr. 1: Frank Deppe, Zur Diskussion über die Entwicklung der Arbeitgeber-Arbeitnehmerbeziehungen in der EG unter dem Einfluß des "Binnenmarktes '92". Vorläufige Informationen und Überlegungen,

(Februar 1990) UKB 10 DM (vergriffen)

Nr. 2: Hans-Ulrich Deppe/Uwe Lehnhardt, Gesundheitswesen zwischen supranationalen Politikstrukturen und einzelstaatlicher Regelungskompetenz. Zu einigen gesundheitspolitischen Aspekten der westeuropäischen Integration,

(Mai 1990) UKB 6 DM (vergriffen)

Nr. 3: Peter Imbusch, 1992. Die Folgen der Vollendung des EG-Binnenmarktes für europäische und außereuropäische Migranten,

(Januar 1991) UKB 7 DM (vergriffen)

Nr. 4: Frank Deppe/Klaus-Peter Weiner (Hrsg.), Die Perspektive der Arbeitsbeziehungen in der EG und die soziale Dimension des Binnenmarktes '92,

(März 1991) UKB 10 DM

Nr. 5: Robin Jacobitz, Antonio Gramsci - Hegemonie, historischer Block und intellektuelle Führung in der internationalen Politik,

(August 1991) UKB 7 DM (vergriffen)

Nr. 6: Europa im Umbruch - Neue Dimensionen der Politik,

(März 1992) UKB 12 DM (vergriffen)

Nr. 7: Hans-Jürgen Bieling, Brita Bock, Frank Deppe, Karen Schönwälder, Migration, Arbeitsmarkt, Regulation - unter besonderer Berücksichtigung des Arbeitsmarktes in Hessen,

(Januar 1993) UKB 15 DM

Nr. 8: Michael Felder, Die Problematik europäischer Industriepolitik am Beispiel JESSI,

(Januar 1993) UKB 13 DM

Nr. 9: Frank Deppe/Klaus Peter Weiner, The "1992 Single Market" - National Labour Relations and Trade Unions in Western Europe,

(Marburg/Lahn 1992)

Nr. 10: Frank Deppe/Michael Felder, Zur Post-Maastricht-Krise der Europäischen Gemeinschaft (EG),

(September 1993) UKB 15 DM

Nr. 11: Ho Guen Lee, Regulationstheoretische Überlegungen zur Krise der EG,

(Januar 1994) UKB 13 DM

Nr. 12: Gudrun Hentges/Karen Schönwälder (Hg.), Zukunftsprojekt Europa: Die abgeschottete Union?

(Januar 1994) UKB 15 DM

Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG)

Arbeitspapier
der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG)
Nr. 12

Gudrun Hentges / Karen Schönwälder

Zukunftsprojekt Europa: Die abgeschottete Union?

Marburg 1993

ISBN 3-8185-0153-X

FEG am Institut für Politikwissenschaft

Fachbereich Gesellschaftswissenschaften und Philosophie der

Philipps-Universität Marburg

Wilhelm-Röpke-Str. 6

35032 Marburg

Inhaltsverzeichnis

Gudrun Hentges und Karen Schönwälder:

Zukunftsprojekt Europa: die abgeschottete Union? 7

Michael Lindenbauer:

Weltproblem Flucht - Flüchtlingspolitik in Europa 18

Mirjana Morokvasic:

Der (heimliche) Wunsch nach neuen Mauern..... 28

Nikos Kotzias:

Die Festung Europa von innen: Grenzziehungen und Annäherungen 37

Peter Kühne:

Gewerkschaftliche Ausländer- und Asylpolitik - zwischen Besitz-
standssicherung und Solidarität 61

Gudrun Hentges und Karen Schönwälder: Zukunftsprojekt Europa: die abgeschottete Union?

"Festung Europa", "fortress Europe" - dieser Begriff erlebt seit Beginn der 90er Jahre eine ungeahnte Konjunktur. Bezeichnete er traditionell die (befürchtete) ökonomische Abschottung gegenüber Einfuhren aus Ländern, die nicht der Europäischen Gemeinschaft angehörten oder mit ihr assoziiert waren, so wurde er in den letzten Jahren zum Schlagwort für die Abschottung gegenüber Flüchtlingen und MigrantInnen aus sog. Drittstaaten.

Im Prozeß ökonomischer und politischer Annäherung in Richtung auf eine Europäische Union werden gleichzeitig Grenzen errichtet. Das im Innern offenere Europa soll nach außen abgeschlossen sein: Europa, oder besser: das Europa der Europäischen Gemeinschaft, schottet sich ab gegen Menschen, die Zuflucht und Schutz oder auch Arbeit und bessere Lebensbedingungen suchen.

Abgrenzung - dies ist sowohl ein politischer als auch ein populärer Trend. Mit den zunehmenden Attacken auf wirkliche oder angebliche Fremde, die gerade in Deutschland ungeahnte Aggressivität erreichen, hat das Gesicht der "Festung Europa" 1992/93 häßlichere Züge erhalten. Nun sind weder Flucht- noch Wanderungsbewegungen ein in und für Europa neues Problem. Im zwanzigsten Jahrhundert haben die russische Revolution von 1917, Verfolgung, wie die der Armenier, faschistischer Terror, zwei Weltkriege und die ihnen folgenden Neufestlegungen von Staatsgrenzen und Siedlungsgebieten ethnischer Gruppen Fluchtbewegungen ausgelöst. Nie wurden diese Flüchtlinge mit offenen Armen aufgenommen. Nicht zufällig wählten AutorInnen wie Michael Marrus oder Robin Cohen und Danièle Joly die Titel "The Unwanted" (Die Unerwünschten) bzw. "Reluctant Hosts" (Widerwillige Gastgeber) für ihre Beschreibung dieser Geschichte.¹ Wenn auch seit 1951 die Genfer Flüchtlingskonvention die Unterzeichnerstaaten dazu verpflichtet, Menschen, die aus begründeter Furcht vor Verfolgung nicht in ihr Heimatland zurückkehren können, Schutz zu gewähren, so war und ist die Realisierung dieses Rechts unbefriedigend und mit Konflikten verbunden.²

Eingedenk dieser Kontinuitäten bezeichnet der Begriff der "Festung Europa" dennoch eine neue Situation:

1986 beschlossen die 12 EG-Staaten, für 1993 die Realisierung eines europäischen Binnenmarktes anzustreben. Dem soll als weiterer Schritt politischer Integration die Errichtung einer Europäischen Union folgen. Als eine der "vier Freiheiten" des Binnenmarktes ist die freie Bewegung von Personen über Grenzen und die freie

¹ Cohen, Robin / Joly, Danièle (Eds.): *Reluctant Hosts. Europe and its Refugees*. Aldershot 1989; Marrus, Michael: *The Unwanted. European Refugees in the twentieth century*. New York 1985, Joly, Danièle: *Refugees. Asylum in Europe?* London 1992

² Vgl. zur Weltflüchtlingsproblematik: Opitz, Peter (Hg.): *Das Weltflüchtlingsproblem. Ursachen und Folgen*. München 1988; Ashkenasi, Abraham (Hg.): *Das weltweite Flüchtlingsproblem. Sozialwissenschaftliche Versuche der Annäherung*. Bremen 1988; Germershausen, Andreas / Narr, Wolf-Dieter (Hg.): *Flucht und Asyl. Berichte über Flüchtlingsgruppen*. Berlin 1988; Germershausen, Andreas / Schneider, Robin: *Flüchtlingspolitik in der Krise*. in: *Neue Gesellschaft*. 5/1991, S. 428ff

Berufsausübung und Ansiedlung innerhalb der Union vorgesehen. Von Anfang an nun wurde die Abschaffung von Grenzen immer auch als Errichtung bzw. Befestigung von Grenzen diskutiert. Die Beiträge von M. Lindenbauer und N. Kotzias in diesem Band verweisen auf den Eifer, mit dem parallel zur Planung der Integration die Bewältigung von "Sicherheitsproblemen" diskutiert wurde. Wie könne ohne althergebrachte Grenzkontrollen die Bewegung von Schiebern, Terroristen, Drogenhändlern, Mafia-Banden und - in einem Atemzug genannt - Flüchtlingen kontrolliert werden - diese Frage beschäftigt seit 1985 Innen- und Justizministerien in Europa. In diesem Politikfeld, das im wesentlichen (noch) nicht in die Zuständigkeit der EG-Institutionen übergeben worden ist, sind vielfältige, kaum durchschaubar geschweige denn öffentlich kontrollierbare Gremien zwischenstaatlicher Kooperation ins Leben gerufen worden. Mit den Abkommen von Schengen und Dublin wurden Maßnahmen zur Einreisekontrolle und zur Behandlung von Asylsuchenden vereinheitlicht. Übereinstimmend haben Flüchtlings- und Menschenrechtsorganisationen die vermeintliche Harmonisierung von Verfahren als Einschränkung der Rechte von Flüchtlingen kritisiert.

Das Europaparlament hatte im November 1989 zur Unterzeichnung des Zusatzabkommens zum Schengener Abkommen (Schengen II) Stellung bezogen und die Regierungen der damals noch fünf Unterzeichnerstaaten dazu aufgefordert, das Zusatzabkommen unter den gegebenen Umständen nicht zu unterzeichnen. Als die wesentlichen Kritikpunkte an Schengen II führte das Europaparlament in seiner EntschlieÙung die unzureichende parlamentarische und öffentliche Debatte über das Thema an. Da abzusehen sei, daß restriktive Maßnahmen (Einführung der Visumpflicht e.t.c.) zunächst auf zwischenstaatlicher, dann aber auch auf Gemeinschaftsebene festgeschrieben werden, sei zu befürchten, daß Schengen II negative Folgen für Flüchtlinge nach sich ziehen werde.³ Die Regierungen der Mitgliedstaaten haben dieser Empfehlung offensichtlich keine Bedeutung beigemessen, da sich der Kreis der ursprünglich fünf Unterzeichnerstaaten im Laufe von drei Jahren auf insgesamt neun "Schengen-Staaten" erweiterte und die nationalen Parlamente in den Ratifizierungsprozeß eintraten.⁴ In seiner jüngsten EntschlieÙung⁵ hat das Europaparlament von der an die nationalen Regierungen gerichtete Forderung, das Zusatzabkommen nicht zu unterzeichnen, zwar Abstand genommen, hält aber dennoch an den zentralen Kritikpunkten am Abkommen fest und fordert die Parlamente der Mitgliedstaaten auf, die vom Europaparlament formulierten Bedenken zu berücksichtigen und von den nationalen Regierungen die Garantien für eine demokratische Kontrolle der Umsetzung der in dem Zusatzabkommen formulierten Maßnahmen zu fordern.⁶

³ EntschlieÙung zur Unterzeichnung eines Zusatzabkommens zum Schengener Abkommen. (Dok. B3-583/89). in: ABl. Nr. C 323 vom 27.12.1989, S. 98

⁴ Das Zusatzabkommen zum Schengener Abkommen wurde von den Regierungen Belgiens, der Niederlande, Luxemburgs, Deutschlands, Frankreichs, Italiens, Spaniens, Portugals und Griechenlands unterzeichnet.

⁵ EntschlieÙung zur Harmonisierung des Asylrechts und der Asylpolitiken in den Europäischen Gemeinschaften (A3-0337/92)

⁶ EntschlieÙung zum Inkrafttreten des Schengener Übereinkommens (A3-0336/92)

Wenige Wochen nachdem der Bundestag das individuell einklagbare Recht auf politisches Asyl abgeschafft hatte, wurde das Schengener Übereinkommen im Juni 1993 vom deutschen Bundestag ratifiziert. Die vom Europaparlament formulierte Kritik am undemokratischen Prozeß, der mangelnden Einbeziehung demokratisch legitimierter Institutionen sowie die Folgen, die "Schengen II" für Flüchtlinge aus Drittstaaten haben wird, hinderten den Bundestag nicht an einer Ratifizierung des Abkommens. Voraussichtlich wird das Schengener Abkommen, nachdem es mittlerweile von den nationalen Parlamenten der neun Unterzeichnerstaaten ratifiziert worden ist, am 1. Februar 1994 in Kraft treten.

Über die Abdichtung der EG-Grenzen hinaus wird versucht, im Osten einen Cordon sanitaire von Staaten wie Polen oder der Tschechischen Republik zu schaffen. Im Gegenzug für günstige Wirtschaftsbeziehungen (oder in der Hoffnung darauf) verpflichten sich diese Staaten, potentielle AsylbewerberInnen von EG-Europa fernzuhalten. Leitendes Prinzip all dieser "Harmonisierungsbestrebungen" ist die Perfektionierung der Abwehr. Flüchtlinge erscheinen als Bedrohung, die Europa sich vom Leibe halten will. Grenzkontrollen, nicht Maßnahmen zur Bekämpfung von Fluchtursachen oder zur Integration von Flüchtlingen stehen im Mittelpunkt.

Der griechische Sozialwissenschaftler Nikos Kotzias hebt in seinem zugespitzten und provokativen Beitrag zu diesem Sammelband hervor, wie die Formierung der "Festung Europa" auch nach innen Einschränkungen und Gefährdungen der demokratischen Rechte der BewohnerInnen produziert. Im Zeichen der 'Sicherheit' findet aus seiner Sicht ein tiefgreifender Abbau demokratischer Rechte und der Kontrollmöglichkeiten gewählter Institutionen statt.

1989 wurde der Zusammenbruch der sich ehemals dem sozialistischen Staatensystem zurechnenden Regime als "Rückkehr nach Europa" bejubelt. In Berlin fiel eine 30 Jahre lang verhaßte Mauer. Drei Jahre später schlug der deutsche Innenminister Seiders vor, die Grenze des neuen Deutschlands zu Polen und der Tschechischen Republik mit Radar und Infrarot-Elektronik überwachen zu lassen. "Deutschland plant die elektronische 'Mauer'", schrieb der Londoner "Independent".⁷

"Rückkehr nach Europa" - das sollte und durfte die Übernahme des in Westeuropa bestimmenden politischen und wirtschaftlichen Systems bedeuten. Panik aber löste die Perspektive aus, die Menschen in Zentral- und Osteuropa könnten dies wörtlich nehmen. Die Vorhersage der oft in Millionen berechneten Wanderungsströme der Zukunft, einer 'neuen Völkerwanderung' aus dem Osten, wurde Anfang der neunziger Jahre zu einem Thema, das Zeitungsaufmacher lieferte und Konferenzen beschäftigte.⁸ Auf 20 Millionen bezifferten manche Schätzungen das Wanderungspotential -

⁷ Independent, 4.1.1993

⁸ Im Januar und Oktober 1991 fanden in Wien bzw. Berlin Konferenzen des Europarats statt, die sich mit der zu erwartenden Ost-West-Migration beschäftigten. Das Schlußkommuniqué der Berliner Konferenz empfahl den teilnehmenden Staaten Abwehrmaßnahmen gegen die Armutswanderungen aus Osteuropa, verzichtete jedoch darauf, Maßnahmen der Fluchtprävention - wie beispielsweise die Gewährung wirtschaftlicher Hilfeleistungen für die von Auswanderung betroffenen osteuropäischen Länder - in das Kommuniqué mitaufzunehmen. (Conference of Ministers on the movement of persons from central and eastern european countries, Wien 24.-25. Januar 1991; Konferenz über illegale Zuwanderung aus und über Mittel- und Osteuropa, Berlin 30. Oktober 1991). Vgl. FR, 1.11.1991

tatsächlich zogen aus der Sowjetunion 1990 etwa 0,5 Millionen Menschen gen Westeuropa - vor allem Deutschstämmige und Juden: 1993 dann erklärte eine für die "International Organization for Migration" (IOM) angefertigte Studie: "Die Russen kommen nicht."⁹

Die Realität war bislang anders und brutaler als viele Prognosen millionenfachen Aufbruchs an die Quellen westeuropäischen Wohlstands vorhergesagt hatten. Nicht die Suche nach Wohlstand, sondern nach Sicherheit vor Verfolgung und Krieg treibt Anfang der neunziger Jahre vor allem BewohnerInnen des ehemaligen Jugoslawiens und Roma in die Länder der Europäischen Gemeinschaft. Gerade in Rumänien, wo die in Europa größte Gruppe der Roma lebt (nach Schätzungen eines französischen Forschungsinstituts 2,2 Mio.¹⁰), haben Feindseligkeiten und auch massive Verfolgungen zugenommen. Aus Angst vor Pogromen fliehen Tausende Roma vor allem nach Deutschland, wo sie in aller Regel als Wirtschaftsflüchtlinge denunziert und über Polen gen Rumänien abgeschoben werden. Willkommen - allerdings auf begrenzte Zeit - sind die neuen "Gastarbeiter", WerkvertragsarbeitnehmerInnen aus Osteuropa. Für wenige Monate dürfen sie vor allem im Baugewerbe, daneben in der Gastronomie oder der Landwirtschaft Lücken stopfen oder auch als billige Arbeitskräfte fungieren.

Mirjana Morokvasic konzentriert sich in ihrem Beitrag weniger auf die magischen Zahlen zukünftiger Wanderungen von Ost nach West als vielmehr auf den realistischeren Hintergrund der Wanderungsursachen. Ihr Plädoyer zielt auf eine Wahrnehmung der menschlichen Notlagen, die zum Verlassen der Heimat zwingen, auf den Vorrang der Menschenrechte und auf die Vorteile und Chancen von Migration:

"Es wäre sinnvoller, Europa zum Einwanderungsgebiet zu erklären - was vergangenen und gegenwärtigen Wanderungsbewegungen Rechnung tragen würde - und Kriterien bzw. Prioritäten für die Aufnahme von Migranten zu entwickeln. Der Bewahrung und dem Schutz der Menschenrechte ist hierbei mehr Gewicht beizumessen als völkischen Prinzipien und historischen 'Bindungen'. Dies stünde in Einklang mit den Prinzipien, zu denen sich die Europäer seit zwei Jahrhunderten bekennen."

Dritter Problemhorizont der "Festung Europa" ist das anhaltende und drängende Weltflüchtlingsproblem. 19 Millionen Menschen sind nach Angaben der Bonner Vertreterin des UN-Flüchtlingskommissariats weltweit auf der Flucht; weitere 20 Millionen Menschen - sog. Binnenflüchtlinge - sind Vertriebene innerhalb ihres Landes.¹¹ Die Hauptlast dieser Probleme tragen die unmittelbaren Nachbarländer oder Krisenregionen: der Iran (4,1 Mill. Flüchtlinge), Pakistan (1,6 Mill.), Malawi (ca. 1

⁹ The Independent, 17.2.1993

¹⁰ Vgl. Forum Febr. 1993

¹¹ Dem Mandat des UNHCR unterstehen Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention: "Im Sinne dieses Abkommens findet der Ausdruck 'Flüchtling' auf jede Person Anwendung, (...) die aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt." Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge. (28.7.1951). Vgl. FR, 1.10.1993

Mill.), Bosnien-Herzegowina (810.000), der Sudan (725.600 Mill.) und Kroatien (648.000 Mill.).¹²

Betrag die Anzahl der Flüchtlinge innerhalb Europas Ende des Jahres 1991 noch 1,2 Mill., so hat sich die Anzahl der Flüchtlinge auf dem europäischen Kontinent innerhalb eines Jahres beinahe vervierfacht und hatte Ende des Jahres 1992 die 4,4 Mill.-Marke schon überschritten. Dies ist nicht nur der Tatsache geschuldet, daß in den GUS-Staaten lebende Flüchtlinge erstmals in der UNHCR-Statistik des Jahres 1992 berücksichtigt worden sind, sondern ist vor allem auf die wachsenden ethnischen Konflikte in der ehemaligen sozialistischen Staatenwelt sowie auf den jugoslawischen Bürgerkrieg zurückzuführen. Allein in Armenien lebten Ende des Jahres 1992 300.000 Flüchtlinge, in Aserbaidschan 246.000. Aufgrund des jugoslawischen Bürgerkrieges wurden 1,8 Mill. Menschen dazu gezwungen, ihre Herkunftsländer bzw. -regionen zu verlassen, um beispielsweise in Bosnien-Herzegowina, Kroatien, der Tschechischen und Slowakischen Republik, in Ungarn, Österreich und Deutschland Zuflucht zu suchen.

Nicht nur in Deutschland hat sich die absolute Zahl der Asylanträge seit Ende der achtziger Jahre drastisch erhöht. Auch in Großbritannien, Frankreich, der Schweiz und Österreich haben die Asylbewerbungen in den letzten Jahren stark zugenommen. Im Laufe des Jahres 1992 stellten in der Bundesrepublik ca. 438.000 Flüchtlinge - vorwiegend aus Jugoslawien, Rumänien und Bulgarien - einen Antrag auf Asyl, nach Großbritannien gelangten 24.600 Flüchtlinge, ca. 26.800 stellten im Laufe desselben Jahres ihren Antrag auf französischem Territorium, in der Schweiz wurden ca. 18.150 Asylanträge registriert und in Österreich suchten 16.250 Menschen - größtenteils Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem benachbarten Jugoslawien - Schutz vor Verfolgung. In allen westeuropäischen Ländern - mit Ausnahme von Italien - ist gegenüber 1985 ein Anstieg an AsylbewerberInnen zu verzeichnen: Im Vereinigten Königreich hat sich die Anzahl der gestellten Asylanträge innerhalb des Zeitraums von 1985 bis 1991 fast verzwölffacht, in der Schweiz und Österreich vervierfacht, in der Bundesrepublik verdreifacht und in Frankreich nicht ganz verdoppelt. Anhand der neueren Entwicklungen ist zu beobachten, daß die Anzahl der Asylanträge im Laufe des Jahres 1992 gegenüber dem Vorjahr rückläufig war: Lediglich in den südeuropäischen Ländern Portugal und Spanien, in den skandinavischen Ländern Schweden, Norwegen und Finnland sowie in Dänemark, Belgien und Deutschland wurden im Laufe des Jahres 1992 - gemessen am Vorjahr - mehr Anträge auf Asyl gestellt. Dies verweist auf eine restriktiver gehandhabte Asylpolitik in den Kernländern der EG.¹³

Die Internationalisierung der Märkte und Kommunikationsstrukturen erhöht die Attraktivität und Erreichbarkeit der reichen Industriestaaten. Ursache dieses Anstiegs sind allerdings - das sei betont - eher europäische Konflikte: noch in den siebziger Jahren waren die AsylbewerberInnenzahlen in Deutschland 4 bis 5-stellig (1975:

¹² Vgl. Refugee Statistics des UNHCR. Stand: 31.12.1992. Die über 18 Millionen Flüchtlinge teilen sich folgendermaßen auf die Regionen auf: Südwestafrika, Nordafrika und Naher Osten 6,4 Mill., Afrika 5 Mill., Europa 4,4 Mill., Amerika 1,9 Mill. und Asien/Ozeanien 1 Mill.

¹³ Vgl. Angaben des UNHCR (Stand 24.5.1993) und des Bundesamts für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (Stand 31.12.1992).

10.000), 1988 waren es dann etwa 100.000, 1990 193.000, 1991 256.000 und 1992 438.000. Das ehemalige Jugoslawien, Rumänien, Bulgarien sowie die Türkei stellen bei weitem die meisten Flüchtlinge. 70 Prozent kamen 1992 aus Europa. Die größte Gruppe außereuropäischer Flüchtlinge kam 1992 aus Vietnam, stellte mit ca. 123 000 Menschen aber nicht einmal 3 Prozent aller AsylbewerberInnen in Deutschland.

Michael Lindenbauer von der deutschen Vertretung des Hohen Flüchtlingskommissariats der Vereinten Nationen (UNHCR) skizziert in seinem hier abgedruckten Beitrag anschaulich die Dimensionen des Flüchtlingsproblems. Im Kontrast aber zum Anwachsen des Problems wird - nicht nur in Deutschland - das Asyl- und Flüchtlingsrecht zunehmend restriktiv gehandhabt. Weder die - aus der Sicht des UNHCR grundsätzlich begrüßten - europäischen Vereinheitlichungsbestrebungen noch die jüngsten Gesetzesänderungen in Deutschland stünden im Zeichen einer Verteidigung liberaler und humanitärer Traditionen, sondern seien geprägt von Kontrolle und Einschränkung.

Die anhaltenden Krisen und Konflikte in der sog. Dritten Welt sowie die durch den Zusammenbruch eines ehemals stabilen Staatensystems in Osteuropa verursachten Bewegungen stellen die mehr oder weniger erfolgreiche Abgrenzung der Staaten EG-Europas gegenüber Zuwanderungen infrage. Praktisch alle Zielländer von Migration in Europa hatten in Reaktion auf die ökonomische Krise seit 1973 ihre Grenzen für ArbeitsmigrantInnen geschlossen. Arbeitsmigration war, sieht man von den durch das Kriegsgeschehen und die Umsiedlungen bedingten Wanderungen Deutscher nach Westen in den Jahren 1944/46 ab, die bedeutsamste Wanderungsbewegung im Nachkriegseuropa. Ihre Geschichte ist die der Spaltung der heutigen Europäischen Gemeinschaft in Anwerbe- und Abwanderungsländer. Seit Mitte der siebziger Jahre findet Einwanderung in die Bundesrepublik Deutschland, aber auch nach Großbritannien oder Frankreich, wesentlich als Nachzug von Familienangehörigen statt. Ihnen konnte die Einreise nicht verweigert werden, wenn auch den Betroffenen immer wieder erhebliche Schwierigkeiten gemacht wurden und werden. In die Europäische Gemeinschaft gibt es eine konstante, allerdings geringe Nettozuwanderung.¹⁴

Die Freizügigkeit im Rahmen des Binnenmarktes selbst wird - nach verschiedenen Prognosen - nicht zu relevant zunehmenden Wanderungsbewegungen zwischen den EG-Staaten führen.¹⁵ Die Menschen, die in die EG-Staaten kommen möchten, werden aller Voraussicht nach aus Mittel- und Osteuropa, aus neuen Krisen- und Kriegsgebieten wie dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawiens, aus Nordafrika und aus den von Kriegen, Diktaturen, Hungersnöten heimgesuchten Regionen Afrikas oder Asiens kommen. Praktisch alle EG-Staaten sind heute Zielländer dieser Migration.

Flucht und anders als durch Angst vor Verfolgung motivierte Migration sind vielfältig miteinander verknüpfte Phänomene. Der klassische politische Flüchtling, für den die Genfer Flüchtlingskonvention geschaffen wurde, repräsentiert nur noch einen kleinen Teil der flüchtenden Millionen. Dieser Diskrepanz zwischen der in der Genfer Flüchtlingskonvention vorgenommenen Definition des Begriffs Flüchtling und den tat-

¹⁴ Vgl.: Kommission der EG: Europa 2000. Brüssel/Luxemburg 1991. S. 46: 100.000 bis 300.000 pro Jahr

¹⁵ Vgl. Kommission der EG: Europa 2000. Brüssel/Luxemburg 1991. S. 45

sächlichen Flüchtlingen trägt das Europäische Parlament in einer im März 1987 verabschiedeten Entschließung Rechnung. Die Straßburger Parlamentarier traten dafür ein, daß der Flüchtlingsbegriff auszuweiten sei, so daß er Bürgerkriegs- und Umweltflüchtlinge sowie Personen umfasse, die wegen ihres Geschlechts oder aufgrund ihrer sexuellen Orientierung einer Verfolgung ausgesetzt seien. Allerdings taucht die Forderung nach einer Ausweitung des Flüchtlingsbegriffs in der jüngsten Entschließung des Europäischen Parlaments nicht mehr auf.¹⁶

Es bleibt wichtig, gerade die aufgrund von politischen, rassistischen, religiösen Motiven oder der Nationalität Verfolgten besonders zu schützen. Gleichzeitig aber wird es zunehmend schwerer, zwischen den Flüchtlingen vor Hungersnöten oder ökologischen Katastrophen (die noch nicht als Flüchtlinge anerkannt werden) und Arbeit oder bessere Lebensbedingungen suchenden MigrantInnen zu unterscheiden. "Freiwillige" und "unfreiwillige" Migration - so die in der internationalen Literatur übliche Unterscheidung - liegen manchmal eng beieinander. Die Massenvergewaltigungen im ehemaligen Jugoslawien haben den fehlenden Schutz einer Flüchtlingsgruppe drastisch ins Licht der Öffentlichkeit gerückt: Vergewaltigung wird nach geltender Rechtsprechung nicht als Asyltatbestand anerkannt.

Daneben sind die Politiken gegenüber Flucht und Migration eng verknüpft. Für Regierungen waren Flüchtlinge immer auch Zuwanderer. Restriktive Handhabungen und Einschränkungen von Flüchtlingsrechten wurden häufig dann vorgenommen, wenn Zuwanderung insgesamt beschränkt werden sollte. Mit der Not und den Motiven der Flüchtlinge lassen sich Anerkennungsquoten von AsylbewerberInnen nicht allein erklären. Flüchtlinge aus Osteuropa wurden in den fünfziger und sechziger Jahren in der Bundesrepublik entweder als Asylberechtigte anerkannt oder aber aufgrund eines Beschlusses der Innenministerkonferenz nicht abgeschoben - nach heutiger Praxis hätten nur wenige von ihnen eine Chance. Noch in den siebziger Jahren wurden Tausende von VietnamesInnen als Kontingentflüchtlinge aufgenommen. Gerade aber seit den siebziger Jahren wachsen - mit dem Flüchtlingsproblem und mit einer Verschiebung ihrer Herkunft in die "Dritte Welt" - auch die Hürden für eine Aufnahme in West- und Nordeuropa. Danièle Joly spricht von einer "Kettenreaktion" ähnlicher restriktiver Maßnahmen: Visapflicht, Deportationen, restriktive Interpretationen der Genfer Flüchtlingskonvention etc.¹⁷ Auch die Auswirkungen von Abschottungsmaßnahmen und auch eine Verschlechterung des Klimas in der Bevölkerung treffen in der Regel sowohl Flüchtlinge als auch freiwillige MigrantInnen.

Die "Festung Europa" wird in ihrer jetzigen Gestalt auch eine Verweigerung gleicher Rechte gegenüber Menschen bedeuten, die zwar in der Europäischen Gemeinschaft ansässig sind, aber nicht die Staatsangehörigkeit eines der Mitgliedsländer besitzen: 13 Millionen Menschen. In Deutschland sind fast 30 Prozent der 1992 vom Statistischen Bundesamt auf 6,5 Millionen bezifferten nichtdeutschen Staatsangehörigen TürkInnen. Für sie, ebenso wie für andere sogenannte "Drittausländer", zieht der Binnenmarkt

¹⁶ Vgl. Entschließung zu den Fragen des Asylrechts (Dok. A2-227/86); Entschließung zur Harmonisierung des Asylrechts und der Asylpolitiken in den Europäischen Gemeinschaften (A3-0337/92)

¹⁷ Joly, Danièle: Refugees. Asylum in Europe? London 1992, S. 37ff

keine Verbesserung der Lebenssituationen nach sich. Von der Aufhebung der Personenkontrollen an den europäischen Binnengrenzen, der Einführung der Unionsbürgerschaft und des kommunalen Wahlrechts für EG-StaatsbürgerInnen werden diese 13 Millionen "AusländerInnen im eigenen Land" nicht profitieren.

Auf dem Arbeitsmarkt wird sich die Konkurrenz mit EG-AusländerInnen verschärfen: In bestimmten Branchen, in denen von den Beschäftigten eine uneingeschränkte Mobilität erwartet und damit zu einer Voraussetzung für die Ausstellung eines Beschäftigungsverhältnisses wird (vor allem im Transport- und Gesundheitswesen, in internationalen Organisationen sowie in Multinationalen Konzernen etc.), ist zu erwarten, daß EG-AusländerInnen, die "frei zirkulieren" können, gegenüber DritttausländerInnen bevorzugt werden. Der den AusländerInnen aus Drittstaaten auferlegte Visazwang könnte sich dann nicht nur als touristisches, sondern vor allem auch als arbeitsmarktpolitisches Handicap erweisen.

An dieser strukturellen arbeitsmarktpolitischen Benachteiligung ändert auch das 1964 in Kraft getretene Assoziierungsabkommen EG/Türkei nichts. Mit diesem Abkommen haben sich die EG-Mitgliedstaaten und die Türkei dazu verpflichtet, Schritte in die Wege zu leiten, um die Freizügigkeit türkischer ArbeitnehmerInnen herzustellen. Das Zusatzprotokoll aus dem Jahre 1973 sah die Einführung der Freizügigkeit bis Ende des Jahres 1986 vor. Diese Frist wurde jedoch nicht eingehalten. Selbst heute, fast drei Jahrzehnte nach Inkrafttreten des Assoziierungsabkommens, steht die Realisierung der Freizügigkeit von türkischen MigrantInnen und deren Familienangehörigen noch aus. Selbst wenn die angestrebte Freizügigkeit türkischer MigrantInnen noch nicht verwirklicht worden ist, so liegt doch ein Beschluß des Assoziationsrats vor, der einige Elemente einer Antidiskriminierungspolitik gegenüber türkischen MigrantInnen festschreibt.

- Nach einem Jahr ordnungsgemäßer Beschäftigung soll türkischen ArbeitnehmerInnen der Anspruch auf Erneuerung ihrer Arbeitserlaubnis bei dem gleichen Arbeitgeber zugestanden werden;
- nach drei Jahren ordnungsgemäßer Beschäftigung soll ihnen das Recht zustehen, sich für den gleichen Beruf bei einem Arbeitgeber ihrer Wahl zu bewerben;
- nach einem vierjährigen Beschäftigungsverhältnis sollen sie freien Zugang zu jeder von ihnen gewählten Beschäftigung haben.¹⁸

Ogleich dieser Beschluß eine deutliche Sprache spricht, hat die bundesdeutsche Rechtsprechung in der Vergangenheit Gemeinschafts- und Assoziationsrecht häufig verletzt, und es bedurfte einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs, um Assoziationsrecht durchzusetzen.¹⁹

Die Bemühungen von Politik und Polizei, die Grenzen trotz Binnenmarkt abzudichten, korrespondieren mit wachsender Feindseligkeit gegenüber Zugewanderten oder

¹⁸ Beschluß Nr. 1/80 des Assoziationsrates vom 19. September 1980 über die Entwicklung der Assoziation. in: Rat der Europäischen Gemeinschaften (Hg.): Assoziierungsabkommen und Protokolle. EWG-Türkei sowie andere Basisdokumente. Brüssel 1992. Art. 6, S. 333

¹⁹ Vgl. FR, 18.12.1992

einfach als "fremd" qualifizierten Minderheiten in der Bevölkerung. Beide Tendenzen sind verknüpft: die Debatte über eine angebliche Bedrohung Europas durch Wanderungsströme oder "-fluten" schürt und legitimiert Fremdenfeindlichkeit und Rassismus. Letztere dienen dann wiederum zur Legitimation von Abschottungsmaßnahmen: "das Volk will es so."

Die Gewaltaktionen sowohl in Hoyerswerda 1991 als auch in Rostock 1992 führten zu einer forcierten Veränderung des Asylverfahrensrechts bzw. dann zur faktischen Abschaffung des im Grundgesetz verankerten Rechts auf politisches Asyl. Wenn auch die Methode, die Gewalt, einhellig verurteilt wird, so erreicht sie doch auf diesem Wege ihr Ziel. Den "Asylmißbrauch" angeblicher Schmarotzer an "unserem" Wohlstand und die angeblich unerträgliche Zuwanderung zu stoppen, wird 1992/93 als Rezept gegen Rechtsextremismus verkauft. Gerade die Diffamierung vielfältiger Not als "Asylmißbrauch" aber hat mit dazu beigetragen, Abwehr und Feindseligkeit zu schüren. Sie wird sie heute nicht stoppen.

Abgrenzungen, Definitionen von Zugehörigkeit bzw. Fremdheit sind die ideologische Dimension der "Festung Europa". Wer oder was ist Europa? Wer gehört dazu, wer verkörpert europäische Identität (so es so etwas gibt?) oder etwas ihr Fremdes oder Fernes? Gerade in den neunziger Jahren sind zunehmend Stimmen laut geworden, die den Islam als Gefährdung europäischer Kultur und Werte brandmarken. Vor "Europas Bedrohung durch den islamischen Radikalismus" warnte 1992 die Zeitung "Das Parlament", einer kulturellen, sozialen und sicherheitspolitischen Bedrohung. Die unterstellte "grundsätzliche Gemeinsamkeit der Muslims", ihre Solidarität untereinander, macht in diesem Bild die Angehörigen eines tatsächlichen oder vermeintlichen Kulturkreises bzw. einer Religionsgruppe in Europa zu potentiellen Stützpunkten eines aus Teheran gesteuerten Eroberungszuges.²⁰ Wenn auch dies ein extremes, immerhin aber in einer Zeitung der Bundeszentrale für politische Bildung veröffentlichtes Beispiel ist, die Idee, Angehörige der islamischen Religion verkörperten mit den europäischen Werten und der europäischen Kultur Unvereinbares, ist populärer geworden.²¹ Sie verkörpert Abgrenzung, Stigmatisierung großer Bevölkerungsgruppen und Feindseligkeit auf einer anderen, einer intellektuellen Ebene als der der Gewalttäter, ist aber kaum weniger gefährlich.

Wie groß und wie einflußreich sind die Potentiale, die gegen wachsende Fremdenfeindlichkeit und Rassismus, für Bürgerrechte eingewanderter Minderheiten und die Rechte von Flüchtlingen eintreten wollen?

Inwieweit sind die Gewerkschaften ein Potential zur Verteidigung der Rechte von Flüchtlingen und ArbeitsmigrantInnen? Peter Kühne beschreibt in seinem Beitrag die Zwiespältigkeit der Politik von Organisationen, die einerseits die Interessen aller, also auch nicht-staatsangehöriger abhängig Beschäftigter, vertreten wollen, die Humanität

²⁰ Liminski, in: Das Parlament, 10./17.1.1992

²¹ Vgl. Auernheimer, Georg: Die unausweichliche welthistorische Konfrontation. Peter Scholl-Latours Fernsehserie "Das Schwert des Islam". in: Jäger, Siegfried / Link, Jürgen (Hg.): Die vierte Gewalt. Rassismus und die Medien. Duisburg 1993; ders.: Der europäische Orientalismus als Feindbildreservoir. in: Sommer, Gerd u.a. (Hg.): Feindbilder im Dienste der Aufrüstung. Beiträge aus Psychologie und anderen Humanwissenschaften. Marburg 1992. 3. erweiterte Auflage.

und Menschenrechte zu leitenden Prinzipien gemacht haben. Arbeitsmigration aber bedeutet potentiell immer auch eine Gefahr für soziale Besitzstände: mehr Arbeitskräfte, die in der Regel bereit sind, niedrige Löhne zu akzeptieren. Fremdenfeindlichkeit, die Ablehnung von Flüchtlingen als illegitime "Asylanten", ist innerhalb der Gewerkschaften durchaus verbreitet.

1992 hat sich in Deutschland zwar spät, aber dann sehr eindrucksvoll ein bedeutender Protest gegen rassistische Gewalt geäußert. Der Einsatz für ein friedliches Zusammenleben und eine friedliche Austragung von Konflikten ist eine Minimalplattform, die breiteste Unterstützung finden sollte. Rassistische Gewalt aber kann nicht vom breiteren Kontext der Diskriminierung zu Fremden erklärter Menschen isoliert werden. So notwendig es ist, gerade das Extrem der Bedrohung von Körper und Leben anzugehen, so ist gleichzeitig danach zu fragen, durch welche Faktoren bestimmte Gruppen in der Bevölkerung zu Fremden, "Schmarotzern", "Unerwünschten", "Minderwertigen" gemacht werden. Rassistische Gewalt ist eben nicht einfach ein Aspekt einer generellen Zunahme von Gewalt, sondern nur im Kontext einer breiteren Diskriminierung Eingewanderter und Flüchtlinge zu verstehen, deren Teil sie ist.

Gewalt aber ist nur die Spitze des Eisberges. Ihre Ursachen sind im Erleben und Bewußtsein der Gewalttäter ebenso wie in den für krisenhaft erlebte Realitäten angebotenen Deutungsmustern zu suchen. In Zeiten, in denen politische Kräfte und Teile der Medien angeblich drohende "Fluten" Fremder beschwören und anstelle für einen größeren Beitrag zur Minderung des wachsenden Flüchtlingselends zu werben, Abgrenzung und Eindämmung als Losung ausgeben, wird es leichter, die gesellschaftlich legitimierte Botschaft "Wir müssen uns des Asylmißbrauchs und der unerträglichen Zuwanderung erwehren!" selbständig in Handeln umzusetzen. Rassismus und Gewalt bekämpfen muß heißen, mit dem selbstverständlich vorhandenen Problem wachsender Zuwanderung sensibel umzugehen und nicht real Notleidende als Schmarotzer ("Asylmißbrauch") zu diffamieren.

Es muß endlich die Akzeptanz des Wandels der deutschen Gesellschaft zu durch Einwanderung entstandener ethnischer Vielfalt bedeuten. Es muß den Einsatz für eine Aufhebung politischer und sozialer Diskriminierung der ethnischen Minderheiten bedeuten - weil es ihnen zusteht, weil dies signalisieren würde, daß dies Menschen gleicher Rechte sind, nicht Fremdlinge, und weil politische Rechte wehrhafter machen.

Auf europäischer Ebene wäre eine Angleichung von Verfahren im Umgang mit Flucht und Einwanderung prinzipiell durchaus wünschenswert. Der Maßstab aber sollte nicht das perfektste Abschottungssystem, sondern ein maximaler Schutz individueller Freiheiten und Menschenrechte, eine großzügigere Handhabung der Genfer Konvention, ein offenes Europa sein.

Die hier abgedruckten Beiträge basieren auf Vorträgen, die an der Philipps-Universität Marburg im Sommersemester 1992 im Rahmen einer vom Präsidenten der Universität und der Interdisziplinären Arbeitsgruppe Friedens- und Abrüstungsforschung durchgeführten Vortragsreihe gehalten wurden.

Marburg, im Oktober 1993

Literatur

- Ashkenasi, Abraham (Hg.): Das weltweite Flüchtlingsproblem. Sozialwissenschaftliche Versuche der Annäherung. Bremen 1988
- Auernheimer, Georg: Der europäische Orientalismus als Feindbildreservoir. in: Sommer, Gerd u.a. (Hg.): Feindbilder im Dienste der Aufrüstung. Beiträge aus Psychologie und anderen Humanwissenschaften. Marburg 1992. (3. erweiterte Auflage)
- Auernheimer, Georg: Die unausweichliche welthistorische Konfrontation. Peter Scholl-Latours Fernsehserie "Das Schwert des Islam". in: Jäger, Siegfried / Link, Jürgen (Hg.): Die vierte Gewalt. Rassismus und die Medien. Duisburg 1993
- Cohen, Robin / Joly, Danièle (Eds.): Reluctant Hosts. Europe and its Refugees. Aldershot 1989
- Germershausen, Andreas / Narr, Wolf-Dieter (Hg.): Flucht und Asyl. Berichte über Flüchtlingsgruppen. Berlin 1988
- Germershausen, Andreas / Schneider, Robin: Flüchtlingspolitik in der Krise. in: Neue Gesellschaft. 5/1991, S. 428ff
- Joly, Danièle: Refugees. Asylum in Europe? London 1992
- Kommission der EG: Europa 2000. Brüssel / Luxemburg 1991
- Marrus, Michael: The Unwanted. European Refugees in the twentieth century. New York 1985
- Opitz, Peter (Hg.): Das Weltflüchtlingsproblem. Ursachen und Folgen. München 1988
- Rat der Europäischen Gemeinschaften (Hg.): Assoziierungsabkommen und Protokolle. EWG-Türkei sowie andere Basisdokumente. Brüssel 1992

Michael Lindenbauer: Weltproblem Flucht - Flüchtlingspolitik in Europa

Lassen Sie mich versuchen, den Bogen von der weltweiten Problematik "Flucht und Asyl" über das Thema "Festung Europa" hin zum "Neuen Asylgesetz" zu spannen. Ein schwieriges Unterfangen in Anbetracht der unberechenbaren äußeren Faktoren, der politischen Dimension des Themas, der erschreckenden Zahl der Übergriffe auf Ausländer und der Emotionen, die bei vielen geweckt werden, wenn es um das Thema Flüchtlinge und Ausländer geht.

Zu den Eckdaten: Ca. 17 Millionen Menschen stehen zur Zeit weltweit unter dem Mandat des UNHCR. Mit anderen Worten: Diese Menschen stehen unter dem Schutz der Genfer Flüchtlingskonvention oder anderer regionaler Vertragswerke, z.B. der Flüchtlingskonvention der Organisation für afrikanische Staaten (OAU). Zwei wichtige Flüchtlingsgruppen sind hierbei nicht erfaßt, und zwar

- die weit über zwei Millionen palästinensischen Flüchtlinge, die von einem eigens gegründeten UN-Hilfswerk (UNRWA) unterstützt werden;
- die Vertriebenen im eigenen Land, sog. Binnenflüchtlinge, die aufgrund von Bürgerkriegen aus ihrer heimatlichen Umgebung gerissen wurden. Für sie ist formell keine internationale Hilfsorganisation zuständig. Man schätzt ihre Zahl weltweit auf 15-20 Millionen.

Zur Zeit sind mithin mindestens 30 Millionen Menschen auf der Flucht, sie fliehen vor Kriegen, Bürgerkriegen, aus Furcht vor Verfolgung und Unterdrückung. Daß ihre Zahl steigt, beweist ein Blick auf die UNHCR-Statistik: Danach hat sich die Zahl der unter UNHCR-Mandat stehenden Flüchtlinge seit 1980 verdoppelt.

Brennpunkte der Flüchtlingstragödie finden sich vor allem in Afrika und dem Mittleren Osten: Allein in Pakistan und dem Iran leben seit über zehn Jahren über 5,5 Millionen afghanische Flüchtlinge; am Horn von Afrika, im Sudan, Äthiopien und Somalia sind über zwei Millionen Menschen als Flüchtlinge und sog. Rückkehrer - ehemalige Flüchtlinge, die zurück in ihrem Heimatland jedoch noch nicht Fuß fassen konnten - registriert. Zudem rechnet man am Horn von Afrika mit über sechs Millionen Binnenflüchtlingen, allein im Sudan 4,5 Millionen. Mehr als die Hälfte der Bevölkerung Liberias - 1,7 von 2,5 Millionen Menschen - ist aufgrund eines blutigen Bürgerkrieges entwurzelt. Und im Süden Afrikas hat ein Staat wie Malawi mit rund acht Millionen Einwohnern fast eine Million mosambikanische Flüchtlinge aufgenommen.

Am Golf sind die meisten der 1,9 Millionen kurdischen Flüchtlinge, die im April 1991 in kaum zwei Wochen in die Türkei und in den Iran geflohen waren, wieder in den Norden Iraks zurückgekehrt. Allerdings konnten über 100.000 von ihnen bislang nicht in ihre Heimatdörfer zurückkehren: Sie erleiden das Schicksal von Vertriebenen im eigenen Land.

Diese Statistiken können ohnehin nur Anhaltspunkte quantitativer Natur sein. Den Einzelschicksalen, die sich hinter den nackten Zahlen verbergen, werden sie sicher nicht gerecht. In den westlichen Industrieländern hingegen leben nur 10% der unter UNHCR-Mandat stehenden Flüchtlinge.

Schlagzeilen macht zur Zeit das Thema Ost-West-Migration. In diesem Bereich wird sehr viel spekuliert. Ich sage dies bewußt aus eigener Erfahrung, da z.B. immer wieder Zahlen über zukünftige Ost-West-Wanderungsbewegungen in der Öffentlichkeit auftauchen, die vom UNHCR stammen sollen. Mal ist von 25 Millionen Menschen die Rede, mal von "nur acht" Millionen. Diese Zahlen stammen nicht vom UNHCR.

Halten wir uns an die Fakten, ergibt sich folgendes Bild: In den beiden Jahren 1989 und 1990 sind 1,2 bzw. 1,3 Millionen Menschen aus osteuropäischen Staaten in den Westen zugewandert. Asylbewerber aus dem Osten spielten dabei mit rund 80.000 bzw. 130.000 Personen eine eher untergeordnete Rolle. Den Hauptanteil in beiden Jahren stellten die Aussiedler bzw. Übersiedler mit jeweils über 700.000 Personen. Eine große Gruppe bilden aber z.B. auch die sowjetischen Juden.

Im Laufe des Jahres 1991 ist die Zahl der Asylbewerber aus dem Osten wiederum gestiegen, wobei allerdings zu bedenken ist, daß Staaten wie Polen, die Tschechoslowakei und Ungarn, vor drei Jahren noch Herkunftsländer von Flüchtlingen, nun zu Aufnahmestaaten für Asylbewerber geworden sind.

Wie sich die zukünftige Entwicklung gestaltet, wird entscheidend von drei sich bedingenden Faktoren abhängen:

- inwieweit es den osteuropäischen Staaten gelingt, den politischen und ökonomischen Umgestaltungsprozeß voranzubringen;
- inwieweit es ihnen gelingt, für die sich ausbreitenden ethnischen Konflikte befriedigende Lösungen zu finden;
- inwieweit der Westen in der Lage ist, politisch wie ökonomisch hierzu Hilfestellung zu leisten.

Die "jugoslawische" Tragödie, aber nicht nur diese, hat auf erschütternde Weise wieder deutlich gemacht, welche schwierige Aufgabe sich hier stellt, welcher Abgrund sich hier auftut. Manche Konflikte, die man seit Jahrzehnten überwunden glaubte, waren offensichtlich nur verschüttet und entladen sich nun mit erschreckender Gewalt. Wer früher noch über manchen ethnischen Konflikt in Afrika den Kopf geschüttelt hat, muß nun erleben, daß dies auch mitten in Europa, nur gute 1000 Kilometer von hier entfernt, möglich ist.

Nicht zuletzt diese bittere Erkenntnis müßte all jenen zu denken geben, die glauben, die gesamte Flüchtlingsproblematik unter dem Gesichtspunkt der Einwanderungskontrolle lösen zu können. Die Hoffnung hat sich als Trugschluß erwiesen, mit der Einleitung eines neuen politischen Zeitalters seien die Fluchtursachen ausgeräumt worden.

Insofern ist unser Amt ein nachhaltiger Verfechter der Aufrechterhaltung der humanitären Tradition des Asylrechts in Europa. So wenig eine Asylpolitik eine

umfassende Flüchtlingspolitik ersetzen kann, so wenig macht es Sinn, flüchtlingspolitische Konzeptionen ohne ein liberales Asylrecht zu gestalten.

Asylrecht eignet sich nicht als Instrument der Einwanderungskontrolle. Leider ist jedoch das Asylverfahren unter diesem Aspekt nicht nur in Deutschland, sondern in allen westeuropäischen Ländern im Laufe der letzten Jahre mehrmals verändert worden: Die Kriterien, die für die Anerkennung im Asylverfahren zugrunde gelegt werden, wurden eingengt, die Bewegungsfreiheit von Asylbewerbern wurde eingeschränkt, Fluggesellschaften, die potentielle Asylbewerber in ihr Zufluchtsland transportierten, mußten mit Sanktionen rechnen. Die Leidtragenden einer solchen Entwicklung sind in erster Linie jene, die man durch solche Maßnahmen zu schützen vorgibt: die sog. bona fide Flüchtlinge, deren besondere Schutzbedürftigkeit die internationale Staatengemeinschaft in der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt hat.

40 Jahre nach Verabschiedung dieser Magna Charta des internationalen Flüchtlingsrechts muß man bedauerlicherweise feststellen, daß die von den Verfassern festgeschriebene "großzügige Handhabung" der Konvention im Gegensatz zu den 50er und 60er Jahren auf dem Rückzug ist.

Zehntausende von Flüchtlingen aus Ungarn und der Tschechoslowakei wurden damals von den westeuropäischen Staaten als Konventionsflüchtlinge anerkannt und unter den Schutz des Abkommens gestellt. Kämen sie heute noch einmal, so würden sie wahrscheinlich als Flüchtlinge aus Krisen- oder Bürgerkriegsgebieten eingestuft und wegen mangelnder individueller Verfolgung in den Asylverfahren abgelehnt. Es unterscheidet sie nämlich wenig von Flüchtlingen aus Sri Lanka oder Somalia.

Vor dem Hintergrund dieser bedenklichen Entwicklung findet derzeit die Abwicklung des "Projektes" europäische Asylrechtsharmonisierung statt.

Innerhalb der Europäischen Gemeinschaft bemüht man sich schon seit längerer Zeit darum, eine gemeinsame Asyl- und Einwanderungspolitik zu formulieren. Die Mitgliedstaaten konzentrierten sich seit Mitte der 80er Jahre auf die Frage, wie im Zuge des Abbaus der Grenzkontrollen bis 1993 die Einreise von Bürgern aus Drittstaaten kontrolliert werden kann.

Mit dem Stichwort von der Harmonisierung der europäischen Asylpolitik fand man hierfür eine griffige Formel. Deren Elemente bilden drei Vertragswerke, die allerdings bis heute noch nicht in Kraft getreten sind: das Schengener Zusatzabkommen, die Dubliner Asylkonvention und ein Abkommen zur Sicherung der Außengrenze, das bislang allerdings noch nicht einmal von den Staaten unterzeichnet worden ist.²²

Auch hier zuerst kurz zur Ausgangslage: Die Zahl der Asylbewerber in den europäischen Staaten ist mit einigen regionalen Schwankungen in den letzten Jahren stark in die Höhe gegangen. Waren es 1983 noch ca. 72.000 Asylbewerber in Europa (EG), liegt die Zahl für 1991 bei ca. 430.000 in den EG Staaten und 550.000 in gesamt Westeuropa. Unbestritten hat die Bundesrepublik Deutschland die größte Zahl,

²² Das Schengener Zusatzabkommen (Schengen II) wurde mittlerweile von den nationalen Parlamenten der Unterzeichnerstaaten ratifiziert und wird voraussichtlich im Februar des Jahres 1994 in Kraft treten.

d.h. etwa die Hälfte der Asylantragsteller registriert. Nicht vergessen sollte man hier jedoch, daß, gemessen am Bevölkerungsschlüssel, z.B. die Schweiz oder Österreich einen ähnlich großen Anteil von Asylbewerbern aufgenommen haben.

In diesem Europa finden wir sehr unterschiedlich ausgestaltete Asylverfahren mit äußerst unterschiedlichen Anerkennungspraktiken und Anerkennungsquoten; gemeinsam ist diesen Staaten lediglich, und hier ist die Bundesrepublik die einzige Ausnahme, daß die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 die Grundlage für die Anerkennung eines Flüchtlings darstellt.

Obwohl es bereits vor Schengen Bemühungen gegeben hatte zu "harmonisieren", z.B. im Rahmen des Europarates (CAHAR), hat Schengen die Marschrichtung festgelegt. Der Vertrag vom Juni 1985 regelte zunächst lediglich den freien Personen- und Warenverkehr innerhalb der Benelux-Staaten, Frankreich und der Bundesrepublik. Inzwischen schlossen sich Spanien, Portugal, Italien und Griechenland an. Sie alle unterzeichneten ein Zusatzabkommen zu dem ursprünglichen Vertragswerk.

Neben der Einrichtung eines Informationssystems wird dort u.a. mittels einer Kriterien-Liste festgelegt, welcher Staat für die Überprüfung und die mögliche Abschiebung eines Asylsuchenden zuständig ist.

Nach dem "one time only" Prinzip sollen Mehrfachanträge bzw. sukzessive Asylanträge verhindert werden. Nicht unerwähnt sollte in diesem Zusammenhang bleiben, daß in Schengen II ausdrücklich geregelt ist, daß jedem Unterzeichnerstaat das Recht verbleibt, einen Asylantrag selbst dann zu prüfen, wenn er - entsprechend der im Abkommen festgeschriebenen Kriterien - nicht für die Prüfung zuständig ist. Erwähnung sollte dies deshalb finden, denn es war eines der gängigen Argumente für die Änderung des deutschen Grundgesetzes, daß nämlich der Beitritt zu Schengen zwingend die Änderung des Art. 16 voraussetzt. Im selben Atemzug wird und wurde auch vom "Asylreserveland" Bundesrepublik Deutschland gesprochen.

Zum einen setzt das Schengener Abkommen eine Grundgesetzänderung aus Rechtsgründen keineswegs voraus und zum anderen scheint die Problematik des Reservelandes nach unserer Erfahrung eher theoretischer Natur zu sein; denn Flüchtlingsbewegungen innerhalb Europas hat es immer gegeben. Diese waren jedoch nicht darin begründet, daß z.B. die Bundesrepublik einen subjektiven Anspruch auf Asyl im Grundgesetz normiert hatte, sondern in der Regel in den besseren Anerkennungschancen für bestimmte Flüchtlingsgruppen in den jeweiligen Länder, so z.B. für Tamilen in Frankreich. Bewegungen in die andere Richtung (d.h. in die Bundesrepublik) sind und wären, nach uns vorliegenden Informationen, eher gering.

Ein weiterer wichtiger Bestandteil des gesamten Systems ist das sog. SIS (Schengener-Informationssystem), das es den Staaten erlauben soll, schnell auf die Daten potentieller Asylbewerber zurückzugreifen, die vielleicht schon in einem anderen Land einen Antrag eingebracht haben. Aber auch für die Erteilung von Einreisevisa (im Schengener Abkommen wurde bereits eine Liste von über 90 Staaten festgelegt) ist das System unentbehrlich; dabei wird es insbesondere für Personen, die z.B. schon einmal von einem "Schengen Land" zurückgewiesen wurden, ein problematisches Unterfangen sein, ein Einreisevisum zu erhalten, da eine Visumserteilung wegen dieser Zurückweisung in der Regel für längere Zeit ausgeschlossen ist.

Aus Sicht des Flüchtlingsrechtsschutzes kann es auch zu Problemen im Zusammenhang mit den sog. "Carrier Sanctions", d.h. der Bestrafung von Transportunternehmen kommen, da diese Einrichtung möglicherweise "fluchtverhindernd" wirken kann. Auf die erst kürzlich erfolgte Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts sei hingewiesen, das befand, daß diese Bestrafung möglicherweise nicht im Einklang mit Art. 16 GG stehe. UNHCR hat in einem kürzlich an die Regierungen übermittelten Positionspapier zu aktuellen Fragen des Asylrechts u.a. dargelegt, daß "die Staaten Sanktionen nur dann verhängen sollten, wenn sie (die Staaten) nachgewiesen haben, daß Beförderungsunternehmen bei der Überprüfung von Reisedokumenten nachlässig sind und wissentlich eine Person in ein Land befördert haben, die nicht im Besitz eines gültigen Reisedokumentes war, und bei der (ebenfalls der Staat) festgestellt hat, daß sie keine wohlbegründete Furcht vor Verfolgung hat". Im gleichen Papier hat UNHCR seine Besorgnis zum Ausdruck gebracht, daß der Nachdruck, den manche europäische Staaten dem "Ermächtigungsprinzip" verleihen, zur Folge haben wird, daß Beförderungssanktionen als Druckmittel zur Durchsetzung von Einreisebestimmungen noch verschärft werden.

Vom Inhalt sehr ähnlich ist auch eine Asylkonvention, die ebenfalls im Juni 1990 von den EG-Mitgliedstaaten in Dublin unterzeichnet wurde. Erklärtes Ziel: Einen Staat für die Durchführung eines Asylverfahrens zu verpflichten und damit Mehrfachanträge zu vermeiden. Ferner streben die EG-Staaten eine Harmonisierung der Einreisebestimmungen, der Grenzkontrollen und der Visumpolitik an.

Das Ziel soll ebenfalls, ähnlich wie in Schengen II, durch einen Kriterienkatalog für die Zuständigkeit (geprüft wird, welchem Staat zurechenbar ist, daß der Asylsuchende das Gemeinschaftsgebiet betreten hat, wie z.B durch die Erteilung eines Visum) durch die Einführung eines Informationssystems erreicht werden.

Aus Sicht des UNHCR ist positiv anzumerken, daß beide Abkommen ausdrücklich Bezug nehmen auf die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951. In beiden Abkommen ist darüber hinaus festgelegt, daß die Mitgliedstaaten keinen geographischen Vorbehalt zur GFK anwenden werden. Als Kritikpunkt ist anzuführen, daß eine Konsultation mit unserem Amt zu einem äußerst späten Zeitpunkt stattfand und, wie in vielen Bereichen des Harmonisierungsprozesses, sehr schwer an Informationen über den Stand der Arbeiten heranzukommen ist.

Als vorläufiges Fazit läßt sich feststellen: Wenn in der Europäischen Gemeinschaft von der Harmonisierung der Asylpolitik die Rede ist, sind fast ausschließlich technische Fragen, Verfahrensfragen gemeint, vor allem jene, die mit dem Zugang zu einem Asylverfahren zu tun haben. Ausgeklammert bleiben hingegen alle Probleme, die mit dem materiellen Asylrecht zu tun haben.

Bei dem Maastrichter EG-Gipfel hat man sich lediglich darauf geeinigt, auch auf diesem Gebiet eine Vereinheitlichung anzustreben. Ob, und vor allem in welchem Zeitrahmen dies gelingt, ist unklar.

Es versteht sich von selbst, daß UNHCR eine Vereinheitlichung der Kriterien auf der Grundlage einer liberalen Interpretation der Genfer Konvention begrüßen würde. Grundsätze, auf die sich die Staaten geeinigt haben, so die humanitäre Anwendung der Konvention, wie sie beispielsweise in den Beschlüssen des Exekutivkomitees des

UNHCR, aber auch im Handbuch über die Feststellung der Flüchtlingseigenschaft dargelegt sind, müssen dabei Anwendung finden.

In diesem Zusammenhang möchte ich nochmals auf das erwähnte UNHCR-Grundsatzpapier zurückkommen, aus dem hier einige zentrale Punkte kurz skizziert werden sollen:

- Legitime Grenzkontrollen müssen mit dem Recht des Einzelnen, um Asyl nachzusuchen, und mit der Verpflichtung der Staaten, Flüchtlinge nicht zurückzuweisen, in Einklang gebracht werden. Aus diesem Grund lehnt UNHCR die Einrichtung sog. "internationaler Zonen", z.B. an Flughäfen, grundsätzlich ab, ebenso wie die oben erwähnten Sanktionen gegen Beförderungsunternehmen.
- UNHCR unterstützt beschleunigte Verfahren für offensichtlich unbegründete Anträge. Bei allen Asylbewerbern sollte jedoch, und hier insbesondere wegen der Gefahr, die beschleunigte Verfahren für den Rechtsschutz mit sich bringen können, eine umfassende Beratung vor der ersten Befragung stattfinden. Jedenfalls sollte auch bei einem beschleunigten Verfahren eine unabhängige Überprüfung des Asyl-antrags bei einer Ablehnung möglich sein.
- UNHCR ist gegen die Einführung einer sog. Länderliste verfolgungsfreier Länder als Instrument, den Zugang zum Asylverfahren für Staatsangehörige bestimmter Herkunftsländer automatisch zu versperren. Diese Maßnahme ist unserer Auffassung nach mit dem Inhalt der GFK nicht vereinbar. Eine solche Liste würde beispielsweise auch eine geographische Einschränkung des Abkommens bedeuten; hier sei nochmals auf die Abkommen von Schengen und Dublin verwiesen, die ausdrücklich die geographische Einschränkung der Anwendung der GFK verneinen.
- Vom Begriff des sicheren Herkunftslandes ist derjenige des sicheren Erstasyllandes zu trennen. Hier seien einige Mindestanforderungen genannt, die aus unserer Sicht die Anwendung dieses Begriffs möglich erscheinen lassen:
 - Ratifizierung und auch Einhaltung der GFK, vor allem des Abschiebeverbots;
 - Ratifizierung und Einhaltung von internationalen Menschenrechtsabkommen;
 - Bereitschaft des jeweiligen Staates, dem betreffenden Asylbewerber den Aufenthalt für die Dauer eines Asylverfahrens zu gestatten;
 - regelmäßige Überprüfung der Anwendung des Begriffs auf gewisse Staaten.

Notwendig wird es darüber hinaus sein, will man eine europäische Harmonisierung der Anwendung des materiellen Flüchtlingsrechts, daß man eine europäische Instanz (beispielsweise eine besondere Kammer beim EUGH) im Verfahren anbietet. Aber andere Rechte sollten so weit als möglich angeglichen werden, um Pull-Faktoren für Flüchtlingsbewegungen innerhalb Europas nach Möglichkeit zu vermeiden.

In diesem Zusammenhang ergibt sich auch noch ein anderes Problem. Das Modell Schengen entstand Mitte der 80er Jahre, als das internationale politische Geschehen noch durch den Ost-West-Gegensatz geprägt wurde. Heute befinden wir uns mitten in einer der tiefgreifendsten politischen Umbruchphasen dieses Jahrhunderts. Gerade Europa ist hiervon betroffen. In Südost- und Osteuropa sind eine Reihe neuer Staaten

entstanden, jeweils begleitet von Spannungen bis hin zu Bürgerkriegen zwischen Angehörigen verschiedener Nationalitäten.

Weltweit gibt es rund 170 Staaten, aber rund 3000 Völker. Das Schreckgespenst von riesigen Wanderungsbewegungen hat hier im Westen teilweise hektische politische Konferenzaktivitäten ausgelöst.

Zur Zeit existieren in Europa zwischenstaatliche Gremien, die sich regelmäßig treffen, um über den Themenkomplex Asyl, Flüchtlinge und Migration zu beraten. Allein im letzten Jahr fanden hierzu sieben internationale Konferenzen auf Ministerebene statt.

Dies zeigt - und dies ist positiv hervorzuheben - daß man erkannt hat, daß angesichts der wachsenden Flucht- und Migrationsbewegungen die Zeiten nationaler Alleingänge vorbei sind, statt dessen internationale Kooperation gefragt ist. Allerdings: Unter dem Strich ist bislang, wenn man vom Modell Schengen einmal absieht, erstaunlich wenig an Greifbarem auf den Tisch gelegt worden.

Die nationalen Rechte werden daher in nächster Zukunft die Grundlage für die Behandlung von Asylbewerbern darstellen: Wie der Presse zu entnehmen war, soll am 1. Juli 1992 ein neues Asylverfahrensgesetz in Kraft treten. Die Neuerungen, die das neue Asylverfahrensgesetz bringen soll, zielen auf eine weitere Beschleunigung des Asylverfahrens und insbesondere auf eine Beschleunigung der Verfahren offensichtlich unbegründeter Antragsteller ab. Wie bereits weiter oben ausgeführt, wird diese Absicht von UNHCR durchaus unterstützt.

Ich möchte Ihnen gerne die aus Sicht des UNHCR wichtigsten Kritikpunkte am Entwurf aufzählen, auf die wir uns in der Diskussion um den Gesetzentwurf konzentriert haben. Grundlagen für die Stellungnahmen, die UNHCR z.B. anlässlich der Anhörung im Bundestag abgegeben hat, sind die "üblichen" Vorgaben, d.h. die GFK, das UNHCR-Mandat und die Beschlüsse des UNHCR-Exekutivkomitees.

1. Die fehlende Berücksichtigung des Art. 1 GFK im deutschen Asylverfahren

Die Rechtsprechung zu Art. 16 GG und Art. 1 GFK hat sich seit ca. Anfang der 80er Jahre auseinanderbewegt. Diese "Lücke", die dadurch geschaffen wurde, daß nämlich eine Vielzahl von Asylsuchenden keine Anerkennung finden konnten (nach Art. 16 GG), obwohl es sich bei diesen Menschen um Flüchtlinge nach der Konvention handelte, wurde teilweise durch die Einführung des § 51 AuslG geschlossen. Aber leider nur teilweise, denn unter § 51 AuslG, der wortgleich ist mit Art. 33 GFK (dem Refoulement-Verbot²³), lassen sich nicht alle Konventionsflüchtlinge (nach Art. 1 GFK) subsumieren. Flüchtlinge, die in anderen Staaten Europas, in denen die GFK Anspruchsgrundlage ist, grundsätzlich anerkannt werden müßten, können aus Rechtsgründen hier keine Anerkennung finden und müssen das Schicksal jener großen Gruppe der sog. de-facto Flüchtlinge teilen: Sie werden zwar in vielen Fällen nicht

²³ Flüchtlinge unterliegen aufgrund des Refoulement-Verbots einem Verbot der Ausweisung und Zurückweisung, sofern ihr Leben oder ihre Freiheit in ihrem Herkunftsland wegen ihrer "Rasse", Religion, Staatsangehörigkeit oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung bedroht ist. Vgl. Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge. 1951, Art.33.

abgeschoben, die Rechte, die ihnen nach der GFK zustehen, werden ihnen jedoch vorenthalten.

Ich denke hier vor allem an die Menschen, die nicht anerkannt werden können, weil die subjektive Furcht vor Verfolgung (die zwar auch nach der GFK objektiv begründet sein muß) weder unter Art. 16 GG noch unter § 51 AuslG Berücksichtigung finden kann. Ich denke darüber hinaus an die, deren Antrag abgelehnt wird, weil keine "staatliche Verfolgung" gegeben ist. So wird beispielsweise die überwiegende Mehrheit der Anträge von Asylbewerbern aus Somalia aus diesem Grund abgelehnt, ohne daß auf ihr individuelles Vorbringen eingegangen wird. Zu bedenken ist auch die mit der Frage der Urheber der Verfolgung eng verknüpfte Problematik der Bürgerkriegsflüchtlinge, die durchaus Flüchtlinge im Sinne der Konvention sein können, aber in der Regel nicht als Asylberechtigte nach Art. 16 GG anerkannt werden.

Auch haben wir in unserer Stellungnahme, in der wir die Wiedereinführung der GFK gefordert haben (ohne, daß hier Art. 16 GG geändert oder abgeschafft werden müßte), darauf hingewiesen, daß dies auch im Hinblick auf die europäische Harmonisierung von großer Bedeutung wäre.

2. Effizienz und Fairness des vorgeschlagenen Verfahrens

Die größte Sorge, die wir im Zusammenhang mit dem Entwurf des Asylverfahrens geäußert haben, ist die Problematik der Beratung der Asylsuchenden. UNHCR begrüßt ein schnelleres Verfahren, doch wir müssen gleichzeitig verhindern, daß die Asylbewerber durch das nach wie vor sehr komplexe Verfahren quasi durchgezogen werden. Dies, und da komme ich nochmals auf das Positionspapier des UNHCR zurück, ist am besten dadurch zu erreichen, daß man den Menschen zu Beginn des Verfahrens eine entsprechende Beratung zuteil werden läßt. Das heißt nicht, Ihnen zu sagen, was man am besten zu Protokoll gibt, um anerkannt zu werden, sondern dies bedeutet, den Menschen, die naturgemäß meist problematische Erfahrungen mit Behörden gemacht haben, klarzumachen, was sie im Verfahren erwartet, welche Besonderheiten das deutsche Asylverfahren beinhaltet, und dies möglichst in ihrer Sprache und nicht nur mittels vorgedruckter Rechtsmittelbelehrung am negativen Bescheid.

Die verkürzten Fristen, die das Gesetz mit sich bringen wird, machen diese Beratung umso notwendiger, denn die Anwälte werden größte Schwierigkeiten haben, diese Fälle zu begleiten. Fest steht, daß sich damit jedenfalls die Gefahr eines "Refoulements", d.h. die Abschiebung eines Flüchtlings in das Verfolgerland erhöht.

3. Ausübung des UNHCR-Mandats

Die ersten Entwürfe, die wir erhalten hatten, ließen erkennen, daß UNHCR nur noch eine sehr eingeschränkte Möglichkeit haben sollte, die Entscheidungspraxis der Behörden in Asylsachen unter Anwendung des Art. 35 der GFK zu analysieren. Verständlicherweise mußte UNHCR diese Frage aufnehmen und darauf bestehen, daß das Amt weiterhin Einsicht in die Akten erhält. Wenn man sich nun die vorliegende Fassung des Gesetzes ansieht, so gibt es viele Punkte, die als Verbesserungen

anzusehen sind, einerseits gegenüber der derzeitigen Rechtslage, z.B. beim sog. Familienasyl, andererseits aber auch - wenn auch nur geringfügige - gegenüber den ursprünglichen Entwurfs-Versionen, wie z.B. bei den Präklusionsfristen, bei den Bewegungsbeschränkungen der Asylbewerber, bei Zurückweisungen in ein Drittland, aber auch in Zusammenhang mit der Frage des Zugriffs auf die Akten durch UNHCR. Hier scheint ein akzeptabler Kompromiß gefunden worden zu sein, auch wenn er - was wir bedauern - durch die geforderte Anonymisierung der Akten einen Mehraufwand für das Bundesamt bedeutet.

Die großen Forderungen unseres Amtes, insbesondere die Wiedereinführung der GFK (aber auch die Forderungen und Kritikpunkte anderer Institutionen), blieben jedoch unberücksichtigt. Die Diskussion darüber, d.h. zur Frage der GFK, insbesondere im Hinblick auf die europäische Harmonisierung, bleibt jedoch in Gang; hier wurde "lediglich" eine weitere Chance der Angleichung und rechtzeitigen Vorbereitung der mit dem Asylverfahren befaßten Beamten vergeben. Ebenso wird dadurch natürlich das Problem vieler de-facto Flüchtlinge perpetuiert.

Auch die Beratungsfrage bleibt ungeklärt. Anfragen bei den zuständigen Länderministerien haben gezeigt, daß in den Erstaufnahmeeinrichtungen in einigen Ländern bestenfalls Sozialberatung vorgesehen ist. Im Hinblick auf die vorangegangenen Ausführungen ist dies unserer Ansicht nach eindeutig nicht ausreichend. Hier wird - und wir sind mitten in dieser Arbeit - eine enorme Überzeugungskraft notwendig sein, daß man sich sowohl auf staatlicher Seite als auch auf seiten der Wohlfahrtsverbände öffnet und dieses Problem gemeinsam angeht. Mit einem juristisch fixierten Instrumentarium - wie dem des deutschen Asylverfahrens - lassen sich keine wirklichen Lösungen für das Problem Flucht und Verfolgung finden.

Das Problem "Jugoslawien" - das uns in diesen Tagen natürlich besonders herausfordert -, macht klar, daß eine Asylverfahrensregelung für diese Frage nicht ausreicht bzw. auch nicht dienlich ist. Warum mußten im vorangegangenen Jahr 75.000 Menschen und im Laufe des Jahres 1992 bereits 40.000 Menschen, die überwiegend vorübergehenden Schutz vor einer Kriegssituation gesucht haben, durch das komplizierte und aufwendige Asylverfahren gehen, um dann aus Rechtsgründen abgelehnt zu werden? Eine vorübergehende Bleiberechtsregelung hätte dafür sicherlich ausgereicht. Diese Regelung müßte natürlich so aussehen, daß die Menschen nicht aufgrund finanztechnischer Gründe in das Asylverfahren gedrängt werden oder einen Asylantrag stellen, weil ihnen als Asylbewerber z.B. ein Arbeitsrecht zustehen würde.

Aber selbst diese Überlegung kann nur ein Baustein in den Überlegungen sein, die notwendig sind, um der Problematik von Fluchtbewegungen zu begegnen. Hier wird es erforderlich sein, sich verstärkt auf folgende Maßnahmen zu konzentrieren:

- Ansätze zur Ursachenbekämpfung sind vorhanden, z.B. in Form der Flüchtlingskonzeption der Bundesregierung, aber auch in Form ähnlicher Konzeptionen anderer Länder in Europa. Substantielle Mittel mit dahinterstehendem substantiellen Engagement sind aber noch notwendig.
- Aber nicht nur wirtschaftliche Ursachenbekämpfung ist unabdingbar; Verbesserung im Bereich der Menschenrechtssituation in den Ursprungsländern ist Voraussetzung für greifbare Ergebnisse einer präventiven Flüchtlingspolitik. Die Resolution 688

der GV der Vereinten Nationen in Zusammenhang mit dem Konflikt im Norden des Irak, die das völkerrechtliche Prinzip der "Nichteinmischung" erstmals durchbrochen hat, stellt für diese Art von Maßnahmen möglicherweise einen Präzedenzfall dar.

Gigantische Aufgaben stehen vor uns. Aufgaben, von deren Lösung enorm viel für unsere gemeinsame Zukunft abhängt. Nur dann jedenfalls, wenn es uns gelingt, diese Probleme schnellstmöglich in den Griff zu bekommen, wird es uns gelingen, eine der wichtigsten Errungenschaften in Sachen Humanität beizubehalten, nämlich das Asylrecht.

Mirjana Morokvasic: Der (heimliche) Wunsch nach neuen Mauern

In der Nähe von Schwerin in Mecklenburg-Vorpommern liegt ein kleines Städtchen mit dem Namen Goldberg, dessen Einwohnerzahl, die bislang 6000 betrug, seit dem 19. Oktober 1991 angestiegen ist: Da Mecklenburg-Vorpommern seit dem 1. Oktober 1992 als sog. "Abgabeland" gilt, sollen ca. 150 Asylsuchende pro Woche die neu eingerichteten Baracken passieren, um von hier aus weiterverteilt zu werden. Einige sind dort bereits eingetroffen, vor allem aus Rumänien und der Türkei. Sie warten voller Angst hinter einem Zaun, der sie vor möglichen Angriffen von Gewalttätern "schützen" soll. Doch im Gegensatz zu Hoyerswerda, Rostock und anderen Orten, die zu Symbolen der grausamen Gewalt gegen die als "Fremde" abgestempelten Menschen geworden sind, konnte Goldberg zum Symbol der "friedlichen Demonstration" gegen Ausländer werden - so der Innenminister von Mecklenburg-Vorpommern. Die EinwohnerInnen von Goldberg haben zwei Wochen lang gegen die Entscheidung, eine provisorische Unterkunft in Goldberg einzurichten, protestiert und eine Barrikade gegen die Neuankömmlinge errichtet. Sie wollen keine Gewalttäter wie in Hoyerswerda erleben, sie wollen aber auch "keine Zigeuner, die klauen, durch die eine Epidemie ausbrechen kann und die schließlich fremde Wirtschaftsflüchtlinge sind". Fast 500 BürgerInnen, d.h. ca. 10% der Bevölkerung Goldbergs haben an einer Bürgerversammlung mit Innenminister Kupfer teilgenommen und sind, ähnlich wie die Schaulustigen, die Beifall klatschten, ganz "normale" Menschen, keine Randalierer. Sie sind prinzipiell aber gegen alles Fremde und wollen nicht gezwungen werden, ein "häßliches Gesicht" zeigen zu müssen. In ein paar Tagen werden die EinwohnerInnen Goldbergs auch die Bürger von Horst unterstützen, wo die endgültige Zentrale Anlaufstelle eingerichtet werden soll. Goldberg scheint überall im Lande zu sein. In der starken deutsch-deutschen Umarmung bleibt wenig Platz für andere.

Die jüngste "räumliche Mobilität" findet in einem politischen Kontext statt, der von zwei widersprüchlichen Tendenzen gekennzeichnet ist: Integration, Allianz, Zusammenarbeit einerseits und Desintegration, Zusammenbruch, Implosion und Zersplitterung andererseits. Der Europäischen Union und der deutschen Wiedervereinigung steht der Zerfall im östlichen Teil Europas gegenüber und derzeit eine damit verbundene Migrationsbewegung.

In der Vergangenheit leisteten MigrantInnen einen wesentlichen Beitrag zum Abbau der Distanz zwischen verschiedenen Kulturen. Ihnen gelang es, kulturelle Barrieren aufzuheben, sprachliche Schranken zu durchbrechen und die Funktion von MittlerInnen zwischen Kulturen einzunehmen. Somit haben sie dazu beigetragen, die Distanz zwischen Völkern abzubauen und Brücken zu errichten, wo früher Grenzen waren.

Wenn sich Menschen in akuten Krisensituationen spontan in Bewegung setzen oder aber die sogenannte "Massenmigration" als Gefahr vor allem von den Medien heraufbeschworen wird, dann werden immer auch Ängste geweckt, daß solche Bewegungen außer Kontrolle geraten - und somit zu einer Bedrohung werden - könnten. Daraus entsteht auch der Wunsch nach Abschottung und die Sehnsucht nach

Mauern - ob nun in Form von Gesetzesänderungen (Abschaffung des Grundrechts auf Asyl, Inkrafttreten des Schengener Abkommens), in Form von physischen Barrieren (Mauern, Distanzierung, Lagerunterbringung) oder als "Mauern in den Köpfen" (Ausländerfeindlichkeit, Rassismus). Besorgnis und Ängste haben die kurzatmige Euphorie nach dem Fall der Mauer verdrängt. Ängste vor der Realität des Zusammenkommens und Zusammenlebens, Ängste vor Überflutung und Überfremdung haben das Streben nach Integration und Versöhnung in den Hintergrund treten lassen.

Als der Krieg noch "kalt" war und für Stabilität in Europa, für die klare Trennung zwischen West und Ost, zwischen Gut und Böse, zwischen Freiheit und Unfreiheit sorgte, konnte der Westen im Namen der Menschenrechte die Öffnung der Grenzen und die Reisefreiheit für die in "Unfreiheit" lebenden Menschen fordern. Die Menschen, denen es gelungen war, den Osten zu verlassen (eine relativ begrenzte Zahl), waren politisch im Westen willkommen und wurden schon aufgrund ihrer Herkunft zumeist als politische Flüchtlinge anerkannt, zumindest nicht abgeschoben.²⁴ Niemand konnte zu dieser Zeit ahnen, daß in absehbarer Zukunft genau aus diesem östlichen Raum Hunderttausende von neuen Vertriebenen, Verfolgten und nach Schutz und besserem Leben suchende Menschen kommen werden. In den 80er Jahren lag die Zahl derjenigen, die jährlich von Ost- nach Westeuropa migrierten, bei nur durchschnittlich 100.000 Menschen, gemessen am Bevölkerungspotential des ehemaligen Ostblocks (400.000 Millionen Menschen) ist dies eine verschwindend geringe Größe.

Daß der Krieg auch in Europa "heiß" werden und eine nicht voraussehbare Zahl von Menschen zur Flucht veranlassen könnte, kam kaum in Betracht. Deswegen war es für den Westen eigentlich problemlos, die Freizügigkeit der Menschen im Osten zu fordern. Daß diese Forderung nach Freizügigkeit eines Tages realisiert werden könnte, war eine vage Perspektive: Ende der 80er Jahre wurden die Reisebestimmungen für die BürgerInnen im Osten gelockert. Nach 1988 gab es kaum noch Reisebeschränkungen von polnischer Seite, ungarische Staatsbürger kamen bereits seit 1988 in den Genuß der Reisefreiheit, Tschechen erhielten sie erst ein wenig später.²⁵

Vom Gesichtspunkt der Herkunftsländer aus, beruht die Freigabe der Ausreise oder von Reisen ins Ausland auf humanitären, aber auch ökonomischen und politischen Gründen. Familienzusammenführung und Aufnahme der Flüchtlinge entsprechen den

²⁴ Grundlage dieser bevorzugten Behandlung von "Osteuropaflüchtlingen" war der aus dem Jahre 1966 stammende Beschluß der Innenministerkonferenz, der bis Mai 1987 die Nichtabschiebung von abgelehnten AsylbewerberInnen und anderen Einreisenden aus den Ländern des sozialistischen Staatenbunds fest schrieb: "Die besonderen Verhältnisse, die zur Zeit in den Ostblockstaaten herrschen, rechtfertigen es aber, die illegalen Zuwanderer aus diesen Staaten anders zu behandeln als die illegalen Zuwanderer aus andern Staaten. (...) Auch wenn eine persönliche Verfolgung und damit ein Asylatbestand nicht vorliegt, haben doch die meisten der illegalen Zuwanderer den verständlichen Wunsch, nicht länger unter einem kommunistischen Regime der gegenwärtigen Prägung zu leben." Beschluß der Innenministerkonferenz vom 26. Aug. 1966, zit. nach: Wolken 1988, S. 255. Die für "Republikflucht" drohende Bestrafung wurde - entsprechend der Urteile des Bundesverwaltungsgerichts (1975, 1977) - als "politische Verfolgung" gewertet und schlug sich in den ansteigenden Anerkennungsquoten von "Osteuropaflüchtlingen" nieder.

²⁵ Vgl. Morokvasic / de Tinguy 1992

humanitären Erwartungen der Betroffenen. Diese neuen Reisefreiheiten wecken aber auch ökonomische und politische Hoffnungen, welche bereits vor drei Jahrzehnten von der jugoslawischen Regierung gehegt worden waren: Entlastung des einheimischen Arbeitsmarktes (und damit Vermeidung politischer Unruhen, die aufgrund von Umstrukturierung drohen) und Deviseneinnahmen durch Ersparnisse, die aus dem Zielland zurück ins Herkunftsland fließen.²⁶ Geweckt wurden auch Erwartungen, daß unerwünschte ethnische Minderheiten auf diese Weise entfernt werden könnten.

Die Ängste im Westen haben sich zuerst auf das Geschehen in der ehemaligen Sowjetunion konzentriert. "Die Russen kommen" wurde zum Hauptthema zahlreicher Artikel. Die Ex-SowjetbürgerInnen können schon jetzt problemlos mit einer Einladung reisen und werden in den Genuß der uneingeschränkten Reisefreiheit kommen, sobald das Gesetz vom 20. Mai 1991 auch von den neuen GUS-Staaten übernommen werden wird.

Zur Zeit stehen die Kriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien im Mittelpunkt vieler Überlegungen. Der Krieg hat dort den größten Exodus seit dem Zweiten Weltkrieg ausgelöst: 2,4 Millionen Menschen mußten fliehen oder wurden aus Kriegsgebieten zwangsweise vertrieben bzw. "ausgetauscht". Obwohl sich nur ein kleiner Teil dieser Menschen als Flüchtlinge außerhalb der Grenzen Jugoslawiens befindet, wird diese millionenhohe Zahl oft zitiert, um die Asyldebatte zu unterstützen und die Abgrenzungshaltung zu "legitimieren".

Gibt es eine objektive Begründung für die geweckten Ängste? Gibt es einen anderen Umgang mit der Migrationsproblematik als den der "Kontrolle", "Eindämmung" und "Abschottung"? Kann man dem "Drang nach Westen" differenzierter nachgehen und zeigen, daß, obwohl das Migrationspotential in Zentral- und Osteuropa tatsächlich groß ist, seine Aktualisierung Grenzen hat und mehr zugunsten der westlichen "Aufnahmegesellschaften" geschieht?

1. Migrationspotential

Die Quellen und Ursachen des Migrationspotentials sind vielfältig: ökonomischer, politischer, ethnischer und ökologischer Natur. Es ist aber äußerst schwierig, daraus Prognosen abzuleiten. Die Ursachen selbst sind oft nur sehr schwer voneinander zu trennen und eher komplementär.

Verschiedene Meinungsumfragen haben die Reisebereitschaft der Menschen bestätigt. Zwar würde nur ein geringer Anteil "für immer" auswandern, aber angesichts der gesamten Bevölkerung von mehreren hundert Millionen im östlichen Teil Europas bedeuten auch ein paar Prozent schon einige Millionen Menschen. Nach einer großen Umfrage von IPSOS handelt es sich um etwa 7-14 Millionen Menschen, die bereit wären, aus den GUS-Staaten auszuwandern.²⁷ Der Großteil aller Befragten gab jedoch

²⁶ Vgl. Morokvasic 1981

²⁷ Vgl. Brym 1992

an, für eine kürzere Zeit auswandern zu wollen und zog eine spätere Rückkehr in Betracht.²⁸

1.1. Ökonomische Ursachen der Migration

Wirtschaftliche Umstrukturierung bedeutet Abschaffung von Arbeitsplätzen. Der daraus entstehenden Massenarbeitslosigkeit kann kaum in einer absehbaren Zeit durch Privatisierung und Beschaffung neuer Arbeitsplätze entgegengewirkt werden. Besonders aussichtslos ist die Lage in den Gebieten, die ausschließlich von der Militärproduktion abhängig waren oder noch sind, und in denen eine Rüstungskonversion aus klimatischen oder anderen Gründen sehr schwierig ist. In der sowjetischen Militärindustrie, wo die Zahl der Verträge und Bestellungen abnimmt, könnten Millionen von Menschen von Arbeitslosigkeit betroffen sein. Da diese, durch wirtschaftliche Verhältnisse ausgelösten Wanderungen am ehesten prognostizierbar und damit auch kontrollierbar sind, wecken sie weniger Ängste.

1.2. Ethnische und nationale Konstellationen und ihre Konsequenzen

Viel schwieriger ist es, Wanderungen vorauszusehen, die durch nationale und ethnische Konflikte motiviert sind. Einerseits sind interethnische Beziehungen nicht oder nicht immer mit Konflikten verbunden, andererseits leben in multinationalen Gebieten Menschen - insbesondere aus binationalen Ehen und Familien -, deren Migrationsverhalten man nicht immer nur aufgrund der nationalen Zugehörigkeit erklären kann. Deswegen kann die Methode, Menschen zu zählen, die außerhalb der Gebiete leben, in denen ihre Nationalgruppe in der Mehrheit ist, falsche Erwartungen und Ängste auslösen. Dabei sind zwei Situationen zu unterscheiden:

Es gibt Menschen, die aufgrund nationaler oder religiöser Bindungen außerhalb der GUS Aufnahme finden oder sogar als Staatsangehörige anerkannt werden. Bei diesen nationalen, ethnischen oder religiösen Minderheiten handelt es sich vor allem um Deutschstämmige, denen eine Aufnahme in Deutschland verfassungsrechtlich zusteht, um die jüdische Bevölkerung, die nach Israel, in die USA oder nach Deutschland auswandert²⁹ und um kleinere Gruppen wie Armenier, Griechen und Mannoniten, die meistens in den USA Aufnahme finden.

Da diese Migrationsbewegungen durch die Aufnahmebestimmungen der Aufnahmeländer kontrolliert werden können - die Aussiedlerzahl ist aufgrund der Verabschiedung des Aussiedleraufnahmegesetzes und dessen Inkrafttreten ab dem 1.7.1991 zurückgegangen -, ist es möglich, ihre Größe und ihren Verlauf zu prognostizieren. So lösen sie auch keine Angst aus.

Der Zerfall multinationaler Einheiten wie beispielsweise der Zerfall der UdSSR und Jugoslawiens sowie die Herausbildung neuer Nationalstaaten, die sich als "national homogen" verstehen, produzieren von sich aus Minderheitsprobleme, die diese Staaten nicht lösen können oder wollen. Bevölkerungsgruppen, die sich bis jetzt als geschützt fühlten oder als "Staatsvölker" galten, sind nun durch die neuen

²⁸ Vgl. Stölting 1991

²⁹ Vgl. Brym / Bassok 1992

Machtverhältnisse, die mit der Schaffung neuer Staaten entstanden sind, bedroht. Zum Beispiel kann durch die Gesetzgebungen der neuen Staaten ein Teil der Bevölkerung seiner Bürgerrechte beraubt oder auch mit offener Gewalt vertrieben werden. Natürlich führen nicht alle neuen Strukturen zu gewalttätigen Auseinandersetzungen. Aber der Bürgerkrieg in Georgien, der dauernde Krieg um Nagorni-Karabach, die Krise in Moldawien und Ossetien und die jugoslawische Katastrophe haben gezeigt, wie "heiß" der Krieg auch in Europa und in benachbarten Regionen sein kann.

Die jugoslawische Tragödie hat schon mehrere Zehntausende von Toten und noch viel mehr Vermißte und Verwundete gekostet. Der UNHCR und das Rote Kreuz haben fast 2,5 Millionen Menschen auf der Flucht registriert (d.h. ein Viertel der bosnischen und ein Siebtel der Bevölkerung Kroatiens). Besonders betroffen sind die "gemischten" Gebiete und die Städte, deren Bevölkerung den Strategien der "Entmischung" und der Blut-und-Boden-Ideologie zum Opfer gefallen ist.³⁰ Die Millionenzahl der jugoslawischen Kriegsflüchtlinge hat in den Medien Schlagzeilen gemacht, so als ob sie alle vor den Toren des westlichen Europas stünden. Die Mehrzahl der Flüchtlinge und Vertriebenen bleibt jedoch innerhalb der Grenzen des ehemaligen Jugoslawiens; man rechnet mit etwa 350.000, die sich außerhalb des Landes aufhalten - die meisten davon in Deutschland.

Obwohl die ethnischen Konflikte aus der Distanz eruptiven Ereignissen ähneln und deswegen nicht voraussehbar sind und Angst machen, sind auch diese Ängste wenig begründet: Entfernung und die durch Krieg zerstörten Kommunikations- und Transportsysteme machen eine "Massenmigration", wie sie in den Medien heraufbeschworen wird, fast unmöglich. Ein tragisches Beispiel stellen die bosnischen Lagerinsassen dar, die lange auf ihre Befreiung warten müssen, weil sie kein Staat aufnehmen will. Von 1500, die im Oktober 1992 befreit wurden, haben nur 92 Asyl im Ausland gefunden³¹ und weitere Tausende warten noch immer auf ihre Befreiung, weil sich kein Staat, und sei es auch nur temporär, dazu bereit erklärt hat, sie aufzunehmen.

1.3. Umweltkatastrophen als Fluchtursache

Ebenso wie Kriegsflüchtlinge flüchten die Umweltflüchtlinge zunächst in Nachbarländer. Nach der Reaktorkatastrophe von Tschernobyl blieben die gefährdeten Menschen zum Großteil innerhalb der Region. Für die Bundesrepublik wie für andere Staaten Europas spielen diese Flüchtlinge keine große Rolle. Umweltflüchtlinge, d.h. Menschen, die gezwungen werden, ihre traditionelle Umgebung zu verlassen, weil Umweltschäden ihr Leben oder ihre Lebensweise in Gefahr bringen, sind aber im Internationalen Recht nicht anerkannt. Das Rote Kreuz rechnet mit bis zu einer Milliarde Ökoflüchtlingen zur Jahrtausendwende. Aber wie die Flüchtlinge insgesamt, wird nur ein geringer Anteil den Weg bis nach Westeuropa finden.

Die Hauptlast des Flüchtlingsproblems trägt nicht etwa Europa, sondern tragen die Krisenregionen selbst bzw. ihre unmittelbaren Nachbarländer - wie beispielsweise der

³⁰ Vgl. Morokvasic 1992a, 1992b

³¹ Vgl. Le Monde, 25./26.10.92

Iran, Pakistan, Malawi, Bosnien-Herzegowina oder der Sudan. Vor diesem Hintergrund ist die Angst der Europäer vor einer Masseneinwanderung völlig unangebracht.

- Viele Migrationsströme sind von den westlichen Ländern gewollt oder ungewollt verursacht.
- Die heute in den westlichen Industriestaaten lebenden MigrantInnen wurden direkt angeworben.
- Die Wanderungs- und Fluchtbewegungen, die durch unkontrollierte und chaotische Zustände wie Umweltkatastrophen und Kriege entstehen, betreffen meistens die Umgebung und die Nachbarstaaten und weniger entfernte westeuropäische Staaten.

Es ist klar, daß die Aktualisierung des Migrationspotentials nicht nur von den Bedingungen in den Herkunftsländern abhängig ist, sondern von den globalen Verhältnissen, die die Lage im Herkunfts- und im Aufnahmeland aneinander knüpfen. Wir wissen, daß die reichen Länder oft die Migrationen mit ihrem Einfluß auf die Wirtschafts- und die Beschäftigungsstruktur verursachen: Mit der Zerstörung traditioneller Arbeitsstrukturen und der Einführung neuer Produktionsformen werden die Menschen zu Wanderarbeitern. Kriege, Kolonialisierung und Entkolonialisierung spielen eine ähnliche Rolle. Aufnahmeländer verursachen Emigration durch direkte Rekrutierung, wie im Fall der Aussiedler, oder auch durch Pull-Faktoren. In diesem globalen Kontext spielen die individuellen oder familiären Strategien von potentiellen MigrantInnen selbst eine wesentliche Rolle.

Bis jetzt waren Deutschland, Österreich und die Schweiz die Hauptziele der MigrantInnen aus dem Osten. Deutschland hat in den letzten drei Jahren etwa zwei Millionen Menschen aufgenommen, die große Mehrheit davon aber Deutsche und Deutschstämmige: 32,6% Übersiedler aus der DDR und 35,8% Aussiedler. Nur 11,5% entfallen auf AsylbewerberInnen und 20% auf ArbeitsmigrantInnen und deren Familienangehörige. Das sind die statistisch erfaßten, d.h. sichtbaren Kategorien. Es gibt natürlich auch andere MigrantInnen, deren Anwesenheit schwierig festzustellen ist,³² was beispielsweise auf Pendler zutrifft. Im Mittelpunkt der Mediendiskussion stehen aber die AsylbewerberInnen, die den geringsten Anteil an Einwanderern ausmachen.³³

1.4. Ängste und Abschottung als eine der möglichen Reaktionen

Trotz der Größe des Migrationspotentials bleibt seine Verwirklichung relativ gering und unter Kontrolle, d.h., daß zum großen Teil gewünschte Ströme akzeptiert, andere abgelehnt werden. Dabei haben die europäischen Länder und insbesondere Deutschland bis jetzt eine eher positive Erfahrung mit der Einwanderung bzw. Migration gemacht.

Kann man versuchen, die trotzdem entstehenden Ängste zu erklären? In der Welt hat das Migrationspotential aus dem Osten ganz unterschiedliche Reaktionen ausgelöst.

³² Vgl. Morokvasic 1992c

³³ Vgl. Wong 1992

Einige Aufnahmeländer sehen darin eine Chance, andere fühlen sich bedroht oder reden eine Bedrohung herbei. Verschiedene südamerikanische Staaten haben sich dazu bereit erklärt, osteuropäische MigrantInnen, die bestimmte Kriterien erfüllen, in ihr Land aufzunehmen. Zu diesem Zweck haben sie auch eine finanzielle Unterstützung von der EG beantragt. Langfristig sehen diese Länder wie z.B. Argentinien darin eine Chance zur Erhaltung der "weißen Rasse".

2. Ursachen der europäischen Abschottungspolitik

Im Gegensatz zu den USA, in der Immigration und ImmigrantInnen immer als konstitutives Element der US-amerikanischen Gesellschaft betrachtet wurden, war das in Europa nicht der Fall, obwohl Einwanderung auch die europäische Identität stark beeinflusst hat. Nur beruht die Identität der Europäer auf dem Mythos der gemeinsamen Zugehörigkeit zu verschiedenen nationalen Gruppierungen und auf der Ab- und Ausgrenzung gegenüber anderen Nationen, ethnischen Gruppen, Religionen u.s.w. Es ist also kein Zufall, daß Ausländer nur als Gastarbeiter, als "Birds of Passage"³⁴ akzeptiert werden. Und durch die Annahme, daß zum eigenen Selbst nur das gehören kann, was bleibt und von Dauer ist, bleiben die Ausländer lange ausgegrenzt, ökonomisch integriert, aber politisch und gesellschaftlich am Rande. Deshalb ist es auch kein Zufall, daß die Neankömmlinge mit der offiziellen Botschaft "Das Boot ist voll" empfangen werden.

3. Alternativen zur Abschottungspolitik

- Erstens braucht Europa aus rein demographischen Gründen Menschen, um das Defizit auf dem Arbeitsmarkt zu decken. So benötigt man in Deutschland über 30 Jahre hinweg jährlich 300.000 neue Arbeitskräfte, um die Nachfrage zu befriedigen und die Renten bezahlen zu können.³⁵
- Zweitens ist die tatsächliche Migration³⁶ schon auf verschiedene Weise gedämpft: Distanz der Herkunftszonen, Kontrolle der Aufnahmeländer, Entstehung einer "Pufferzone" in Mitteleuropa, die Westeuropa "schützt". So wurde beispielsweise Polen aus folgendem Grund zum "Türsteher" für das Europäische Haus: Um Visumsfreiheit für seine Bürger auszuhandeln, hat sich die Warschauer Regierung gegenüber den Schengen-Staaten verpflichtet, all jene Personen wiederaufzunehmen, die über Polen illegal in das Territorium eines der Schengener Staaten eingereist sind. Auf diese Weise wurden Tausende von Roma von Deutschland nach Polen, oder aber seit Inkrafttreten des Rücknahmeübereinkommens mit Rumänien gleich wieder in ihr Herkunftsland abgeschoben.
- Drittens ist totale Kontrolle und Ausgrenzung in den offenen demokratischen Gesellschaften unmöglich.

³⁴ Piore 1980

³⁵ Vgl. Wingen 1992

³⁶ Vgl. Morokvasic 1992c

- Viertens ist aus der Erfahrung in Europa bekannt, daß Eindämmung der Migration durch restriktive Maßnahmen nicht immer zu den gewollten Ergebnissen führt (wie z.B. der "Migrationsstop" von 1973 gezeigt hat).

Es wäre sinnvoller, Europa zum Einwanderungsgebiet zu erklären - was vergangenen und gegenwärtigen Wanderungsbewegungen Rechnung tragen würde - und Kriterien bzw. Prioritäten für die Aufnahme von Migranten zu entwickeln. Der Bewahrung und dem Schutz der Menschenrechte ist hierbei mehr Gewicht beizumessen als völkischen Prinzipien und historischen "Bindungen". Dies stünde in Einklang mit den Prinzipien, zu denen sich die Europäer seit zwei Jahrhunderten bekennen.³⁷

Literatur

- Brym, Robert (1992): The Emigration Potential of the Russia and Lithuania: in: *Refugee*. 4/1992. S.13-14
- Brym, Robert / Bassok, Tanya (Hrsg) (1992): *Soviet-Jewish Emigration and Resettlement in the 1990s*. York 1992
- Chesnais, Jean-Claude (1991): Pays riche. Halte - controle! in: *Libération - World Media*, 1/1991
- Heitman, Sidney (1991): Soviet Emigration in 1990. *Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien*. 33/1991
- Morokvasic, Mirjana (1981): Les Yougoslaves. in: Garson, Jean Pierre / Tapinos, Georges: *L'argent des Immigrés*. Paris 1981
- Morokvasic, Mirjana (1992a): La guerre et les réfugiés dans l'ex-Yougoslavie. in: *Révue Européenne des Migrations Internationales*. 2/1992. S. 8-25
- Morokvasic, Mirjana, (1992b): Yugoslav Refugees, Displaced Persons and the Civil War. in: *Refugee*. 4/1992. S.3-8
- Morokvasic, Mirjana (1992c): Une migration pendulaire: les Polonais en Allemagne. in: *Hommes et Migrations*. 1155/1992. S. 31-36
- Morokvasic, Mirjana / de Tinguy, Anne (1992): Entre L'Est et l'Ouest, un nouvel espace migratoire. in: Mink, Georges / Szurek, Jean-Charles (Hrsg): *Cet étrange post-communisme*. Presses du CNRS / la Découverte. Paris 1992. S.305-320
- Piore, Michael (1980): *Birds of Passage*. Cambridge (Mass.) 1980

³⁷ Die Forschungsarbeit, die diesem Text zugrunde liegt, wurde während meines Aufenthaltes als Gastwissenschaftlerin an der Freien Universität Berlin durchgeführt und durch das Alexander von Humboldt Forschungsstipendium unterstützt. Ich möchte hier meinen Dank der Stiftung und Professor Jürgen Fijalkowski, Leiter der Forschungsstelle Arbeitsmigration, Fluchtbewegungen und Minderheitenpolitik der FU, aussprechen.

- Stölting, Erhard (1991): Festung Europa. Grenzziehungen in der Ost-West Migration. in: Prokla. 83/1991. S. 249-263
- Wingen Max (1992): Zuwanderungen in die Bundesrepublik Deutschland als demographisches und soziales Problem. Referat auf der Internationalen Konferenz "Mass Migration in Europe. Implications in East and West." (5-7.März 1992, Wien)
- Wolken, Simone (1988): Antikommunismus und Eurozentrismus als Einflußfaktoren in der bundesdeutschen Asylpolitik. in: Ashkenasi, Abraham (Hrsg.): Das weltweite Flüchtlingsproblem. Sozialwissenschaftliche Versuche der Annäherung. Bremen 1988
- Wong, Diana (1992): Fremdheitsfiguren im gesellschaftlichen Diskurs. in Matthes, Joachim (Hrsg): Zwischen den Kulturen? in: Soziale Welt. Sonderband 8. 1992. S. 405-419

Nikos Kotzias: Die Festung Europa von innen: Grenzziehungen und Annäherungen.

Die Diskussion, inwieweit die EU als eine Art Festung aufgebaut wird, wird bis heute hauptsächlich auf drei Ebenen geführt:

Die erste Ebene betrifft die Frage, ob die EG sich zu einer protektionistischen wirtschaftlichen Union entwickelt, d.h. ob sie eine Art ökonomische Festung wird, die gegen die Interessen und Verpflichtungen der Schaffung eines offenen Weltmarkts, so wie sie der Neoliberalismus versteht, verstößt.³⁸ Laut diesem Konzept soll sich Europa ohne jede Schutzmaßnahme dem Weltmarkt öffnen und gleichzeitig dazu beitragen, daß der Weltmarkt total geöffnet und jeder Protektionismus abgeschafft wird. Es geht um die Vorstellung, daß die EG nicht nur die Deregulierung der Wirtschaft ihrer nationalen Mitglieder regulieren sollte, sondern sich entsprechend als Subjekt für die globale Deregulierung der außenwirtschaftlichen Beziehungen einzusetzen hat.³⁹ Entsprechend der obengenannten Positionen gilt also jede Abgrenzung der EG mit der Bildung von besonderen Finanz- oder Währungsräumen gegenüber der übrigen Welt als ein Schritt hin zu ihrer Verwandlung in eine wirtschaftliche Festung.

Eine zweite Variante versteht das Problem "Festung Europa" hauptsächlich als ein Sozial- und Sicherheitsproblem. Die am häufigsten verbreitete Position dieser Variante konzentriert ihre Argumentation auf die Frage der Freiheit der Personenbewegung (Asyl und Emigranten, Arbeitssuchende, Verfolgung von Ausländern im Inland und Haltung gegenüber den immer neu entstehenden Flüchtlingsströmen). Es geht darum, ob dies eine Frage der demokratischen Freizügigkeit oder der Sicherheit der westlichen Demokratie ist. In einem Teil der Literatur und der Regierungspraxis wird sie als eine Frage der Regulierung und Stabilisierung des Arbeitsmarktes behandelt.⁴⁰

Die hier vertretene Position, eine dritte Variante, geht von einer allgemeineren Analyse der inneren Tendenzen der EG und ihrer Bewegung zur Währungs- und sektoralpolitischen Union sowie von einer Analyse des Doppelcharakters der Festung und ihrer Funktion aus. Danach befindet sich die EU in einem Umstrukturierungsprozeß, der durch folgende Tendenzen gekennzeichnet ist: Liberalisierung der Wirtschaft, aber nicht Demokratisierung der sozialen Strukturen und Verhältnisse innerhalb der EU, innere Umstrukturierungen einer Reihe europäischer Institutionen wegen der massenhaften Personenwanderungen in Europa. Einerseits werden also wegen der Bedingungen und Bedürfnisse des internationalen Handels und Wettbewerbs der EU neue interne Deregulierungen durchgesetzt und

38 Ausführlich zur Interpretation der außenwirtschaftlichen Politik der EG als eine Politik der "ökonomischen Festung" siehe insbesondere: Nölting 1988.

39 Vgl. Streit/Voigt 1991 und Henderson 1989.

40 Vgl. zur Frage der Regulierung und Stabilisierung des Arbeitsmarktes: Böhning/Werquin 1990, Hoogenboom/Jessurun 1989, Turpin 1987.

gleichzeitig neue undemokratische Strukturen geschaffen, bzw. bestehende Rechte abgebaut. Dies sind Tendenzen, nicht absolute, sich in Form von Naturgesetzen durchsetzende Politikrealitäten.

Über die Einwanderungs- und Asylproblematik werden innere europäische Strukturen umgestaltet, bisher Justizbehörden und Parlamenten zugeordnete Kompetenzen werden von geheim tagenden Polizeibehörden und unkontrollierten Sicherheitsdiensten übernommen. Die Trevi- und Schengen-Gruppen sorgen dafür, daß es keine wirkliche Öffnung der Grenzen gibt, dafür aber die sogenannten "Ausgleichsmaßnahmen". Die Öffentlichkeit ist desinformiert und erfährt noch nicht einmal, welche die neuen europäischen Gruppen sind, die der "Sicherheit" Priorität gegenüber den Menschenrechten zusprechen, wann und wo sie tagen, wie sie zusammengesetzt sind.

Die Festung Europa, wie sie hier bestimmt wird, besteht aus mehreren Mauern, Vorposten und Korridoren, Stützpunkten und Untergrundlinien. Sie ist für die Bürger dieser Region nicht durchschaubar. Deswegen besteht der Sinn der Diskussion um einer derartige Festung zuerst darin, eine informierte, aktive demokratische Öffentlichkeit zu schaffen und sie darüber aufzuklären, daß der Kampf gegen eine solche Festung nicht einfach eine humane solidarische Unterstützung von Menschenrechten "Dritter" ist, sondern, daß es um die eigenen demokratischen Rechte innerhalb dieser Festung geht, um die Gestaltung unserer eigenen humanen Zukunft. Der folgende Beitrag soll als ein Versuch in diese Richtung verstanden werden.

Unsere Ausgangsposition ist, daß die Analyse einer modernen Festung sehr klar unterscheiden soll, ob diese Festung den Menschen und ihren Rechten dient oder bestimmte Herrschaftsverhältnisse entwickelt und durchsetzt. Es geht um das, was der französische Philosoph Foucault als Machtfeld bezeichnet hat. Machtfelder, die durch die Festung entwickelt wurden, damit eine Reihe von Engpässen und wichtigen Verkehrswegen gesperrt werden.

Wenn wir von Festung sprechen, sollte von vorneherein klargestellt werden, daß es nicht nur um Verteidigungslinien geht. Es ist kein Zufall, daß schon im Altertum Thukididis von zwei Arten von Festungen sprach. Die langen Mauern von Athen bis Piräus, die die Athener vor den "Barbaren" aber auch den Spartanern schützen sollten, und die "beweglichen Mauern", die "Schiffsfestungen", die Verteidigungsaufgaben erfüllen konnten, aber vielmehr die Angriffswaffe der Athener waren.⁴¹

In diesem Sinn: Unter der "Festung Europa" soll nicht nur eine Verteidigungslinie gegenüber dritten Ländern verstanden werden, sondern eine "Linie", die auch nach innen gerichtet ist. Ähnlich, wie die Tyrannen im Altertum die Festungen als Mittel für die Stabilisierung ihrer Vorherrschaft benutzt haben, sowohl gegenüber äußeren Feinden als auch gegenüber ihren inneren potentiellen Gegenspielern. Die Festungen waren also immer sowohl nach außen als auch nach innen gerichtet.

Unsere These lautet, daß die Art, wie die Festung Europa gegenüber den Bürgern dritter Länder errichtet wird, zur Umgestaltung der inneren politisch-institutionellen

⁴¹

Vgl. zur Rolle der Festung im Altertum: Thukididis: Historia. Hier spricht Thukididis über die ersten Jahre des fünfzigjährigen Krieges zwischen Athen und Sparta und analysiert unter anderem die Rolle von Festungen.

Verhältnisse des EG-Raums aktiv beiträgt und eigenartige Außenbeziehungen gestaltet.

Unsere Kritik an der sich bildenden europäischen Festung zielt daher nicht allein auf Solidarität mit den Ausländern, den "Fremden", sucht nicht nach mehr Vernunft bei der Ausformulierung der Asylregelungen oder etwa der "Kontrolle" von Flüchtlingsströmen, sondern betrifft unsere eigene demokratische Perspektive.

Unsere Kritik richtet sich gegen ein Europa, dessen Zukunft bestimmt und aufgebaut wird von demokratisch nicht legitimierten, nicht in der Öffentlichkeit erscheinenden "Strukturen", Organen und Institutionen, etwa Trevi- und die Schengen-Gruppen sowie gegen die Verstärkung der Rolle von solchen Institutionen, die ein Europa "voranbringen", in dem:

- ein enger Kreis von Ländern den Aufbau von Europa bestimmt, dem die anderen Länder zu folgen haben.
- europäische Strukturen (wie solche für die äußere und innere Sicherheit) von einigen wenigen Ländern außerhalb der EG-Institutionen gebildet werden, die dann, ohne jede Änderung, von den übrigen europäischen Staaten und der EG als supranationale Organisation zu übernehmen sind;
- bürokratische Apparate demokratisch legitimierte ersetzen; und dies passiert nicht in irgendwelchen "technokratischen Politikfelder", sondern direkt in Bereichen der politischen-sozialen Verhältnisse und Netze.

Es geht also um eine autoritäre Umstrukturierung der Aufgaben und Politikfelder der verschiedenen Organe des Nationalstaates und der supranationalen Organisationen, unter dem faktischen Ausschluß jeder demokratisch legitimierten Kontrolle und Bestimmung.

Welches ist der Zweck einer Festung? Unsere Hypothese ist, daß die EU eine eigenartige moderne Festung ist, die nicht nur als eine nach außen gerichtete zu betrachten ist, sondern als solche mehrere Funktionen erfüllt, bestimmte innere gesellschaftliche Räume und Verhältnisse, Strukturen und Felder "beschützt", insbesondere die bestehenden Herrschaftsverhältnisse und Reproduktionsbedingungen des westeuropäischen Kapitals, das seine Lage im internationalen Wettbewerb zu verbessern sucht.

Wenn also von der Festung Europa gesprochen wird, müssen wir uns immer daran erinnern, daß die Festung militärisch-wissenschaftlich nicht als eine defensive Stellung zu verstehen ist, sondern als ein Ausgangspunkt für jede Art von Operation, sowohl nach innen als nach außen gerichtet, sowohl defensiv als auch offensiv ist.

In ähnlicher Art und Weise wird die Festung Europa nicht nur als eine Verteidigungslinie aufgebaut, wie Teile der Brüsseler und der nationalstaatlichen Bürokratien angeben, sondern auch als eine doppelt offensive Stellung, sowohl gegenüber dritten Ländern als auch gegenüber EG-Bürgern.

Festung ist also nicht nur eine Verteidigungslinie; sie ist auch eine bestimmte Art des Angriffs, der soweit gehen kann, daß man später die Kontrolle der Außenstelle fordern wird, bzw. schon herstellt. So werden zum "Schutz" der europäischen

Festung Verbindungsleute in den Nicht-EG-Raum geschickt (die BRD hat schon 14 Außenposten mit Spezialisten besetzt, und noch 37 sind unmittelbar vorgesehen). In die gleiche Richtung weist die Tendenz, Privatpersonen wie beispielsweise das Flugpersonal (vermittelt über die "Carrier Sanctions") mit Aufgaben der Grenzsicherung zu betrauen, wobei angemerkt werden muß, daß diese Aufgaben in den ausländischen Flughäfen zu erledigen sind.

Für viele gilt diese Festung Europa entweder als ein Zufall oder als ein Nebenprodukt der gesamteuropäischen Entwicklung, das unter bestimmten Umständen als notwendiges Übel zu betrachten sei. Diese Einschätzung ist eine Illusion, die man leicht aufgeben kann, wenn man die offiziellen Stellungnahmen der führenden Politiker des EG-Raums studiert.

In diesen Stellungnahmen werden bewußt oder unbewußt die tatsächlichen Auswirkungen auf die Rechte der Bürger heruntergespielt, indem meist der Versuch unternommen wird, die Thematik auf die Asylfrage zu begrenzen. Was aber in jedem Fall dabei deutlich gesagt wird, ist, daß die Bauelemente der Festung Europa als Vorbedingung für eine zukünftige Europäische Union zu gelten haben.

Am 30.04.92 hielt der Bundesinnenminister Seiters die Hauptrede der Regierung Kohl für die parlamentarische Durchsetzung der Schengener Abkommen. In dieser Rede werden diese Abkommen als ein Vertrag zur Regelung der Asylfrage interpretiert. Gleichzeitig aber werden z.B. von Seiten der Bundesregierung die anderen europäischen Regierungen (und indirekt natürlich alle Bürger) gewarnt, daß, falls dieses Abkommen nicht zur Anwendung komme, das gesamte Europaprojekt scheitern werde. Es wird sogar behauptet, daß die Zukunft der Europäischen Union überhaupt von solchen Sicherheitsmaßnahmen abhänge. Es wurde gesagt, daß das Schengener Übereinkommen nichts anders sei als "die Vorstufe und zugleich der Prüfstein für eine Zusammenarbeit aller EG-Staaten im gemeinsamen Markt und daß "die innere Sicherheit" ein "Motor und wichtiger Pfeiler der europäischen Einigung" sei.⁴²

Mit anderen Worten: Der Bau der Europäischen Union als eine Art Festung mit zwei Elementen - Schutz des Ortes, für den sie gebaut wird, und vor allem dessen, was in diesem Ort enthalten ist, sowie Ausübung eines gewissen Sicherheitseinflusses auf weitere Territorien - ist nicht das Ergebnis des Aufbaus der Union und ihres Schutzbedürfnisses, sondern wird als ihre Voraussetzung verstanden. Bezweckt wird, daß diese Union die Farbe erhält, die ihre leitenden Kreise heute schon haben. Die Union wird als eine Gemeinschaft angesehen, die schon bei ihrem Aufbau sowohl defensive wie auch offensive Elemente erhalten soll.

Anhand dieser Überlegungen könnte man das hier besprochene Problem so formulieren, daß, falls die Europäische Union doch zu einer Festung wird, sie sich in ein System umwandeln wird, das sich im Namen dieser Sicherheit von seiner Umwelt abgrenzt, den "inneren" Feind bekämpft und das demokratische Defizit vergrößert. Nach Außen wird diese Festung - ein System von Grenzen, Regeln, Kontrollen, Bestimmungen usw. - als Sicherheitsposten aufgebaut.

⁴² Seiters 1992. S. 3.

Im Integrationsprozeß wird dadurch die Methode des Ausschließens statt der offenen Gesellschaft angewendet. Durch die Errichtung von Mauern und Vorposten wird der Prozeß nicht nur von den Räumen und Politikfeldern, die er einschließt, charakterisiert, sondern auch gleichzeitig von dem, was er im Namen der Sicherheit ausschließt.

Bei der (noch West-)Europäischen Integration werden zwei Dinge ausgeschlossen:

- durch "Bastionen" und einen neuartigen "europäischen" Nationalismus die Ausländer, die Fremden, die "Dritten";
- durch den Vorrang, den die Frage der Sicherheit erhalten soll und ihre Neudefinierung eine Reihe von demokratischen Strukturen.

1. Was gehört zu Europa?

Bei der Bestimmung des Begriffs Europa besteht die größte Schwierigkeit in dem Versuch, diesen Begriff durch Abgrenzungen zu definieren.

Wie sicher bekannt ist, wird die EG anhand von vier Freiheiten bestimmt. In der Praxis wird aber eine dieser Freiheiten nicht angewandt. Bis heute gab es noch keine größeren Probleme bei der immer stärkeren Anwendung der drei Freiheiten, nämlich der Dienstleistungen, des Warenverkehrs und der Kapitalbewegung. Diese "Freiheiten" erfahren innerhalb der EG eine volle Entfaltung, und es gibt immer stärkere Kräfte, die sich für die völlige Abschaffung der Grenzen zwischen der EG und der übrigen Welt einsetzen. Es sind Kräfte, die dem EG-Süden eine relativ starke "Präferenz für Schutzzölle und Importrestriktionen nach außen"⁴³ vorwerfen, eine angebliche Präferenz, die gleichbedeutend sei mit einer Externalisierung binnenwirtschaftlich unerwünschter Effekte, sowie mit der Bildung einer außenwirtschaftlichen Festung Europa.⁴⁴

Gerade die Kräfte, die sich für ein Europa ohne Grenzen, für die freie Bewegung ihrer Kapitalien und Produkte (Waren oder Dienstleistungen) einsetzen, sind diejenigen, die mit allen Kräften zu verhindern versuchen, daß die vierte in den EG-Verträgen "garantierte" Freiheit zur vollen Geltung kommt. Und dies nicht nur gegenüber den nicht-europäischen Ausländern, sondern sogar innerhalb der EG, wo die Idee des "Europa der Bürger" realisiert werden sollte.

Wenn es um die freie Bewegung von Personen (auch innereuropäischen) geht, werden alle Gefahren heraufbeschworen und wird behauptet, daß die Benutzung dieser "Freiheit" eine große Gefahr für die Zukunft der EU sei. Sogar auf der ideologischen Ebene erhält die Sicherheit der bestehenden Ordnung gegenüber den Marktfreiheiten eine eindeutige Priorität.

⁴³ Besters 1991. S. 146. Diese Einschätzung kann in einem gewissen Grad stimmen, aber Tatsache ist, daß der europäische Norden sich noch mehr in diese Richtung bewegt, aber für Waren höheren Werts und moderner Technologie. D.h. er interessiert sich nicht für Bananen, aber für Autos, nicht für Kleider, aber für die Flugzeugindustrie.

⁴⁴ Besters 1991. S. 163

Wenn man beim Aufbau Europas den Ängsten dieser Kreise Rechnung tragen würde, was größtenteils auch geschieht, dann wird sich die Europäische Union zu einem Raum der freien Kapitalbewegungen, der Unternehmer und Händler, aber bestimmt nicht der Bürger- und Menschenrechte entwickeln.⁴⁵

Die sozialen und politischen Kräfte, die sich gegen eine protektionistische Marktpolitik der EU wenden, setzen sich gleichzeitig dafür ein, daß "Sicherheitsmaßnahmen" zur Eindämmung und Kontrolle von Personenbewegungen getroffen werden. Charakteristisch ist, daß nicht nach dem Ursprungsland des Kapitals, seiner kulturellen oder politischen Identität gefragt wird, wohl aber nach der Nationalität und Herkunft von Menschen.

2. Was ist Europa?

Wenn es um Identitätsfragen geht, wird meist der Versuch unternommen, Prinzipien herauszuarbeiten, nach denen bestimmt wird, wer zu Europa gehört bzw. gehören darf. Mit dieser Bestimmung wird gleichzeitig festgelegt, wer nicht zu Europa gehört.

Wenn man die gesamte Diskussion hierzu betrachtet, wird man sehr leicht feststellen können, daß nicht die realen wissenschaftlichen Erkenntnisse die Hauptrolle spielen, sondern die pragmatischen Bedürfnisse der hegemonialen Kräfte innerhalb der EU sowie besondere Nationalinteressen. Für diese Kräfte war es früher leicht, "Europa" zu definieren. Europa war das "westliche Lager" Europas, bzw. derjenige Raum, in dem Kapitalverhältnisse herrschten und der Markt der Regulator von Wirtschaftsverhältnissen war. Der Zusammenbruch im Osten Europas hat jedoch neue Fragen aufgeworfen und ältere wieder aktualisiert. Die bis zu dieser Zeit gültigen Definitionskriterien genügten nicht mehr. Ältere Diskussionsthemen und -bereiche wurden wieder aufgenommen. Was gleich blieb, war der Versuch, die europäische Identität als europäische Kulturidentität zu definieren und letztere eurozentrisch zu bestimmen.

Die europäische Kultur wird nach dem Motto der "gemeinsamen Prinzipien aller Europäer" bestimmt:

"der Inhalt der Sprache, ihr Reichtum an gemeinsamer Erinnerung, Imagination und Erfahrung, (...) geteilte Dichtung, Wissenschaft, Religion und Mythologie", sowie: "die Erinnerungen der gemeinsamen Geschichte".⁴⁶

Die gemeinsame Geschichte Europas ist laut dieser Meinung nichts anderes als "das Erbe des Christentums", das immer der Förderer Europas - zusammen mit der europäischen Literatur - gewesen sei und als sein Hauptprogramm die "Abschaffung des Ethnos" hatte. Die gemeinsame christliche europäische Kultur ist in dieser Definition das "kulturelle Kapital" für ein neues Europa, das nichts anderes bedeutet, als daß diese Kultur an "Eigentumsrechte gebunden" ist. Christentum als das Fundament der europäischen Kultur, gleich Kapital, gleich Eigentumsrechte, "impliziert" als "Eigentum Ausschlußrechte", Ausschluß unter anderem jeden

⁴⁵ Dies ist auch die Einschätzung von Autoren wie Weichert 1990. S.15.

⁴⁶ Hierzu gibt es eine Fülle von Literatur. Vgl. als extremes Beispiel den Artikel vom Koslowski 1992.

Gedankens über ein multikulturell-multinationales Europa, für die Bildung einer einheitlichen europäischen Nation.⁴⁷

Man definiert Europa als den Raum des christlichen Kulturerbes. Verschwiegen wird, daß die christliche Kultur keine "reine" europäische Kultur ist und das europäische Kulturerbe nicht nur als christlich bestimmt werden kann. Der Ursprung dessen, was man heute als europäische Kultur bezeichnet, liegt historisch außerhalb des heutigen West- und Zentraleuropas. Sie kam aus Ägypten und Griechenland, aus Indien und China, aus Kleinasien und dem Kaukasus.⁴⁸ Das, was heute als europäischer Westen gilt, war damals von "primitiven Völkern" bewohnt.⁴⁹ Aber aus dem Osten kommt auch das Christentum, eine Schöpfung der jüdischen und griechischen Philosophie, der Erfahrungen und Diskussionen des Orients.

Somit soll der Rahmen der "Festung Europa" kulturell definiert, oder zumindest legitimiert werden, aber sowohl das antike Kulturerbe als auch die Entstehungsorte und -bedingungen des Christentums liegen größtenteils außerhalb des europäischen Territoriums. Dies scheint aber den Initiatoren einer solchen Bestimmung nicht bewußt zu sein. Sie vergessen sehr gern, daß z.B. Chemie und Hygiene, Teile der Architekturkunst und der Malerei erst nach Europa kamen, nachdem Spanien und Westfrankreich von den Arabern besetzt worden waren. Man will sich auch nicht daran erinnern, daß die Aufklärungsepoche im Westen erst zur Realität werden konnte, nachdem das byzantinische Reich zerbrochen war und Hunderte von Wissenschaftlern, Literaten sowie Kunstgegenständen - teilweise mit Gewalt - nach Westen transferiert worden waren.

W. Kraus hat Recht, wenn er feststellt, daß der (byzantinische) Osten, nachdem er nicht besiegt werden konnte, den türkischen "Horden" geopfert und danach ruiniert wurde.⁵⁰ Nachdem man "das oströmische Reich Konstantinopels, wo man längst wieder griechisch sprach, nicht erobern, es nicht durch Heirat mit dem Westen verschmelzen konnte, setzte sich die stille, aber furchtbare Taktik allgemein durch, den 'Osten' zu verschweigen". Auf dieser Grundlage, und dies war wahrscheinlich auch der Zweck, verblaßte "das Bewußtsein von den Quellen" westeuropäischer

"Kultur, von den wichtigen im Osten durchlebten Epochen. (...) Die Verdrängung des 'Ostens', der Ursprünge und ersten Lebensalter der europäischen Kultur im Milieu der südosteuropäischen Randgebiete und des Nahen Ostens - diese Verdrängung ist seit mehr als einem halben Jahrtausend

⁴⁷ Koslowski 1992. S.18f.

⁴⁸ Wie der Archäologe C. Doumas anhand der neuesten Entdeckungen in Limnos (älteste europäische Stadt, viel bedeutender und älter als das ihr gegenüberliegende Trier) bewiesen hat, erlangte das erste Zentrum der griechischen Kultur erst dann seine Bedeutung, nachdem eine Reihe wissenschaftlicher Entdeckungen und Technologicenwendungen aus dem Kaukasus nach Limnos überbracht worden waren.

⁴⁹ Vgl. Kraus 1992. S. 4.

⁵⁰ Es darf nicht vergessen werden, daß die Ritter des vierten Kreuzzuges die ersten waren, die das Byzantinische Reich besetzt hatten und Konstantinopel eroberten (statt die Heiligen Stätte zu befreien), und es so geschwächt hatten, daß es seine Verteidigungsfähigkeit gegenüber den Moslems endgültig verlor.

das psychologische Grundmuster, das (...) alles durchdringt und bestimmt, was an 'westlicher' Kultur entstanden ist."⁵¹

Wenn diese Seiten der historischen Realität klargestellt werden, wird ein zweites Argument formuliert, demzufolge der Rahmen Europas und seine Festung weder von der Vergangenheit her definiert noch kulturell festgelegt werden kann. Es wird eine "politische Identitätsbestimmung" verlangt,⁵² die - diesem Vorschlag entsprechend - als gemeinsame "Sinnenwelt und Situationsdeutung" verstanden wird. Im Sinne der Luhmann'schen Definition ist Identität ein Prozeß, der sich "über Negationen konstituiert," über die Unterscheidung zwischen "uns und denen."⁵³

Laut dieser allgemeineren Bestimmung des Europäischen Systems und seiner Umwelt gibt es den Vorschlag, diese Identität entsprechend der Abgrenzung zwischen der Lateinischen und der Byzantinischen Welt zu bestimmen, da angeblich die erstere zwischen geistlicher Macht und weltlicher Herrschaft getrennt hatte (als ob z.B. der Vatikan nie weltliche Macht gehabt und nie Hexenjagd initiiert und durchgeführt hätte). Im Gegensatz dazu besagt eine andere Interpretation, daß gerade dieser Gegensatz - wie auch derjenige zwischen Bibel und Antike - die Kultur Europas bestimme. Andere Positionen betrachten als wichtigstes Unterscheidungsmerkmal die Abgrenzung zwischen den Gebieten, in denen die Menschenrechte angewandt werden und denen, wo sie nicht zur Geltung kommen. Es gibt Vorschläge, daß man zu den Menschenrechten die Marktwirtschaft hinzuzählen müßte.⁵⁴

Neuere Positionen gehen davon aus, daß zu Europa nur diejenigen Räume zu zählen sind, die optimal organisierbar und steuerungsfähig seien. Diese Bestimmung weist in die gleiche Tendenz wie die von Jaspers gestellte Frage nach der "Helvetisierung oder Balkanisierung Europas". Innerhalb der Festung sollte derjenige aufgenommen werden, der dem Homogenisierungsprozeß in ihrem Inneren nicht im Wege stehen würde, der steuerungsfähig und rational organisierbar ist. Ein solches Herangehen kann dem herrschenden Pragmatismus in Brüssel und Bonn dienlich sein, hat aber natürlich sehr wenig mit objektiven historischen Kriterien und noch weniger mit humanen Forderungen zu tun.

Die Anwendung solcher Kriterien interessiert sich nicht so sehr für philologische Diskussionen über die Frage, wer zu Europa gehört, verfügt aber methodologisch über klarere Prinzipien, wer zur Europäischen Union gehören darf, indem zum obersten Prinzip die "innere Sicherheit" des Raumes erhoben wird. Dies wäre die politische "Übersetzung" einer kulturell ausgerichteten europäischen Selbstdefinition, der Ersatz der Kultur und Geschichte durch die "Sicherheit", Steuerbarkeit und

51 Kraus 1992. S.5 und 7f.

52 Schneider 1991. S.169.

53 Luhmann 1991. S.352, 360-372, 426ff, 551.

54 Schneider 1991. S.163, 167. Wie Schneider aber zurecht feststellt, müßte man - wenn man nach den Kriterien der lateinischen Welt oder des hochentwickelten Kapitalismus vorgehen würde - Griechenland außer acht lassen, also Europa ohne "das Mutterland des europäischen politischen Denkens" definieren. (Schneider 1991. S.164).

Organisiertheit. Es ist ein Bestimmungsprinzip, das den Vorstellungen der Kräfte, die die Trevi- und Schengener Gruppen aufgebaut haben,⁵⁵ entspricht.

An die Frage "Wer darf zur EU gehören?" schließen sich folgende Fragen an: "Wer wird als der Feind der EU bestimmt?" und: "Gegen wen sind die "Sicherheitsmaßnahmen" gerichtet?"

Eine Politik, die die Fragen der inneren Sicherheit zu ihrer Grundlage macht, muß einen möglichst real existierenden Feind benennen können. Sollten zu dieser Kategorie auch Kräfte gehören, die zur Durchsetzung der nötigen Maßnahmen mobilisiert werden müssen, sieht eine solche Politik davon ab, diese ins Zentrum ihres Feindbildes zu stellen. Generell werden "Ausländer" als Feinde benannt, im Konkreten wird jedoch eine weitere Abstufung und Hierarchisierung vorgenommen: Die Bürger der EFTA-Staaten werden in einem nur geringen Maße als Sicherheitsrisiko betrachtet, Osteuropäer und vor allem Menschen aus den Ländern der Dritten Welt werden schon eher als Bedrohung der inneren Sicherheit präsentiert. Vor allem wird den sog. "Drittausländern" aus den Ländern der Dritten Welt unterstellt, daß ihre Kultur mit der europäischen unvereinbar sei. Hier wird ersichtlich, weshalb sich eine eurozentristische Definition der europäischen Kultur als funktional erweist. Ebenso wie sich das "christliche Abendland" vor den Mongolen und den Bolschewiki "geschützt" hatte, soll es sich jetzt vor den Flüchtlingen schützen. Vor dem Hintergrund dieser Feindbestimmung sind die Asyldebatte und der anwachsende Rassismus zu interpretieren.

Nicht nur Propaganda und Statistik sind für den grassierenden Rassismus verantwortlich zu machen. Eine große Rolle spielt der rechtliche Status von Ausländern und Flüchtlingen. Immigrations- und Asylpolitik sind unmittelbar diskriminierend. Ausländer aus Drittstaaten werden vom Gesetzgeber und besonders von den Trevi- und Schengener Gruppen mit Terroristen und Drogenhändlern gleichgestellt.

Jedem Ausländer, der sich nicht an die "europäische" oder die "deutsche" Kultur anpaßt, wird Barbarei unterstellt. Es wird z.B. behauptet, daß die Bildung von multikulturellen Gesellschaften unmöglich sei, da eine solche Gesellschaft nicht nur "das griechische Restaurant um die Ecke" nach sich zöge, sondern auch die "fanatisierten Massen" hervorbringe, "die Europa auf das geistige Niveau des Mittelalters zurückbringen möchten." Damit also Europa nicht ins Mittelalter zurückfalle und die "Grundlagen des Staatswesens" nicht erschüttet werden, müsse es so aufgebaut werden, daß sich Ausländer an die "hiesigen kulturellen und politischen Wertvorstellungen" anzupassen haben.⁵⁶ Schließlich wird anhand der obigen Einschätzungen gefolgert, daß die Ausländer, die in die EU und nach Deutschland immigrieren, nicht für die Gleichberechtigung ihrer Kultur kämpfen dürfen, sich noch

⁵⁵ Vgl. Cilip 40/1991. Hier insbesondere folgende Artikel: zum Schengener Abkommen: Busch 1991a, zu Spanien: Busch 1991b, zu den Niederlanden: Klerks 1991 sowie zu Großbritannien: Bunyan 1991.

⁵⁶ Schiffer 1992. S. 56, 57f.

nicht einmal für die "Erhaltung der eigenen kulturellen Identität und Autonomie im Aufnahmeland" einsetzen dürfen.⁵⁷

Als zweiter Feind wird das Wohlstandsgefälle zwischen Zentraleuropa und der europäischen Peripherie bzw. der Dritten Welt genannt. Hier wird unterstellt, daß es eine massenhafte Bewegung von den Ärmern zu den reicheren Ländern gäbe. Asylsuchende fliehen nicht etwa in ein Land, weil es schöner oder wohlhabender ist als ihr eigenes, sondern weil die Verhältnisse in ihrem Heimatland sie zur Flucht zwingen,⁵⁸ und natürlich sind diese Gruppen von Menschen nicht für die verfehlte Politik ihrer Aufnahmeländer (z. B. für Wohnungsnot) verantwortlich zu machen..

Die wahre Bedeutung der Asylfrage ist nicht hauptsächlich eine moralische oder kulturelle, sondern eine arbeitsmarktpolitische und unmittelbar politische. Diese beiden letzten Elemente verlangen aber auch eine jeweils entsprechende Moral. J. Schmid sagt sehr zynisch, daß man sich von dem "Moralkorsett", das Deutschland zwischen 1949 und 1989 eingeengt habe, befreien und man den "Handlungs- und Moralkodex wechseln"⁵⁹ müsse. Es genüge aber nicht, die Moral zu wechseln, diese Änderung müsse begleitet werden von der Unterbewertung der Rolle der Ethik überhaupt. Anders formuliert: "moralische Prämissen müssen vorgeklärt sein und dürfen den Vorgang der Sachentscheidung selbst nicht mehr paralysieren". Laut dieser Meinung ist nicht die Einwanderung als solche zu verurteilen, da beispielsweise die Anwerbung von Gastarbeitern oder von osteuropäischen Saisonarbeitern arbeitsmarktpolitischen Zwecken dienlich sei. Als Problem wird das Wanderungspotential angesehen, das nicht den Marktgesetzen unterliegt, sondern aus den sich neu bildenden Flüchtlingsströmen resultiert, ein Potential, das den Wohlstand gefährden könnte. In diesem Rahmen muß die Wanderungsbewegung kontrolliert, geregelt, und Europa zu einer "Wohlstandsfestung" ausgebaut werden. In diese Festung sollen nur sorgsam ausgewählte Personen gelangen. Es soll keine Einwanderung, sondern eine Zuwanderung geben, also ein "Taxieren von Menschen nach ihrer Nützlichkeit, ob dies deutschen Moralisten gefällt oder nicht". Diejenigen, denen eine Zuwanderung erlaubt wird, müssen "integrationswillige, junge ausländische Familien" sein. Mit anderen Worten, die besten Arbeitskräfte, die aus dem Ausland erworben werden können und die an deutsche "Lebensform und Staatsgeist" anpassungsfähig sind. Die Forderung nach dem Schutz der europäischen Kultur gegenüber dritten Kulturen erweist sich als der Versuch, nach politischen Kriterien und entsprechend den Marktbedürfnissen auszuwählen, "den Immigrationsbedarf an das Sinken des deutschen Arbeitskräfteangebots zu koppeln", also eine "Immigration [zu verwirklichen; N.K.] die sich nach Arbeitsmarkterfordernissen richtet und bei den Aspiranten einen Integrationswillen voraussetzt".

Zu Recht trifft das "Refugee Forum" folgende Feststellung: "The problem for an open Europe is how to close it." Kontrollmethoden und Regelungen komme die Funktion zu, die Türen für ausgewählte und meistens ungeschützte qualifizierte Arbeiter zu

⁵⁷ Schiffer 1992. S. 65.

⁵⁸ Dies erklärt auch die Flucht von 800.000 Deutschen während des zweiten Weltkrieges.

⁵⁹ Schmid 1992. S.39, 51, 42, 45, 46, 47, 53f. Auch die folgenden Zitate sind diesem Artikel entnommen.

öffnen. Im Namen des Schutzes der Kultur und Demokratie Europas werde also der Arbeitsmarkt reguliert, und das Problem der Einwanderung werde "as an immigration problem, not in terms of the protection of human rights"⁶⁰ behandelt.

Die von der oben genannten Seite vorgeschlagene Politik widerspricht dem formellen Freizügigkeitskonzept der EG und orientiert sich stärker an dem Arbeitskräfte-Anwerbe-Konzept. Die Hauptsorge ist die regulierte Ausweitung und das ungestörte und gesteuerte Funktionieren des Arbeitsmarktes innerhalb der EG und die "Befriedigung spezifischer Bedürfnisse des nationalen Arbeitsmarktes."⁶¹ Anhand dieses Konzepts wird klar, daß die Arbeitskräfteproblematik von der Flüchtlingsfrage zu unterscheiden ist.

Auch künftig wird der Arbeitsmarkt der EU "auf Einwanderer angewiesen sein", nur die Regelung für die Gastarbeiter wird innerhalb des Nationalmarktes und besonderen Wachstumsbranchen der EU gelöst, wohingegen die Asyl- und Flüchtlingspolitik in "gemeinschaftlich beziehungsweise gesamteuropäisch festgelegten Maßstäben"⁶² geregelt werden wird.

Wenn man den oben skizzierten Unterschied vor Augen hat, wird ersichtlich, in welchem Rahmen die Asyl- und Einwanderungspolitik der EU zu betrachten ist. Asylrecht- und Ausländergesetz sind in den meisten Ländern, auch in der BRD, zumindest wie es bis heute besteht, teilweise verfassungswidrig. Es ist eine Art von Notstandsgesetz. Derartige Gesetze sind ein Angriff auf den Rechtsstaat, und zwar im Namen des Nationalstaates und der politischen Institutionen der EG. Es ist bezeichnend, daß diejenigen Asyl erhalten sollen, die die Außenbeziehungen der EG nicht stören, ihnen "nicht schaden". Die Administration erhält "damit freie Hand zu definieren, wen sie einreisen läßt. Das Asylrecht wird damit den politischen Interessen einer zukünftigen europäischen Union untergeordnet."⁶³

Mit Hilfe der Asyldebatte wird ein neuer Moralkodex geschaffen, eine neue moralpolitische Einstellung nicht nur gegenüber den Flüchtlingen, sondern auch gegenüber der Sicherheitsfrage. Die Asylfrage dient als Alibi für die Anwendung einer Reihe undemokratischer Maßnahmen.

In der Geschichte der inneren Sicherheit hat der Umgang mit Emigranten und Flüchtlingen schon immer eine große Rolle gespielt. Im 19. Jh. war die Verfolgung der Aktivitäten der politischen Emigranten eines der Hauptargumente zur Stärkung der Sicherheitsdienste. Zu diesem Zweck wurde 1898 das erste Treffen der Nationalsicherheitsdienste zum "Staatsschutz" organisiert. Schon damals wurden die (politischen) Emigranten, die wachsende Mobilität der Straftäter, ihr steigender Professionalisierungsgrad sowie die Internationalisierung ihres Aktionsfeldes zur Rechtfertigung der Ausdehnung der Tätigkeit des Überwachungsstaates herangezogen.⁶⁴ Im Jahre 1888 wurde die internationale kriminalistische Vereinigung

60 Refugée Forum 1992. S. 51 und 55.

61 Sieveking 1992. S. 294.

62 Sieveking 1992. S.296f.

63 Yurttagül 1990. S.26.

64 Busch 1988. S.38ff.

als private Initiative gegründet. 1923 wurde die Internationale Kriminelle polizeiliche Kommission (IKPK) gebildet, die mit den Nazis zusammengearbeitet hat und der Vorläufer von Interpol war. Letztere wurde als eine Organisation der Zusammenarbeit von Polizeistellen und nicht von Staaten organisiert.

Um die heutigen Sicherheitsmaßnahmen im Rahmen der Europäischen Union, oder besser: parallel zu ihr, richtig zu interpretieren, muß man sich daran erinnern, daß die IKPK mit der gleichen Argumentation gegründet wurde, die für die Bildung der Trevi-Gruppen gebraucht wurde. So sagte z.B. schon 1926 der konservative Professor Palitzsch, daß die Sicherheitskräfte vor einer Situation stünden, die durch "Verfeinerung und wachsendem Berufsverbrechertum gekennzeichnet" sei und internationale Maßnahmen zu deren Bekämpfung getroffen werden müssen.⁶⁵

Als dritter Feind neben den (politischen) Emigranten und den kriminellen Vereinigungen wurde meist der innenpolitische Gegner angesehen. Diese Argumentationslinie wird auch heute gebraucht. Der Ausgangspunkt für die gesamte Argumentationskette zur Schaffung der Europäischen Sicherheitsinstitutionen basiert auf der These, daß mit der Abschaffung der inneren Grenzen innerhalb der EU ein Sicherheitsdefizit entstehen werde, weswegen "es eine Sache des gesunden Menschenverstandes" sei, "daß wir die Grenzkontrollen nicht völlig abschaffen können," wenn die Bürger geschützt werden sollen.⁶⁶ Im Namen des Schutzes der Bürger werden die Staaten und ihre Institutionen vor dem Personenverkehr "geschützt", was einem staatlichen Protektionismus gleichkommt.

Schließlich sei als letzte Begründung zur Verschärfung der Sicherheitskontrollen im Rahmen der EU die Bekämpfung des Terrorismus genannt.

Auch wenn hinter all diesen Begründungen (Asyl- und Einwanderungsfragen, organisierte Kriminalität, Terrorismus) echte Probleme stehen, so werden sie doch instrumentalisiert, um den Sicherheitsdiensten und der Polizei unkontrollierbare Befugnisse zu übergeben. Anders gesagt: Real existierende Probleme werden genutzt, um die Öffentlichkeit zu blenden, um Rechtsbeschneidungen und innerstaatliche Machtverschiebungen durchzusetzen, womit Geheimdienste die Rechte der Polizei erhalten und die Polizei anstelle von Justiz- und Innenministeriumsbehörden auftreten kann. Diese Verblendungsmethode wurde auch gebraucht, um unter dem faktischen Ausschluß der Öffentlichkeit die Trevi- und Schengener Gruppe zu bilden.

3. Die Bildung der Trevi- und Schengener Gruppen

Wir haben bereits oben eine Reihe von Argumenten analysiert, die zur Begründung einer polizeilichen und strafgesetzlichen Internationalisierung herangezogen werden. Diese sind auch die Basis für die Begründung der Bildung der Trevi-Gruppen und das Zustandekommen des Schengener Abkommens. In der konkreten Diskussion werden eine Reihe zusätzlicher Argumente gebraucht.

⁶⁵ Palitzsch: Die Bekämpfung des internationalen Verbrechertums. Hamburg 1926. zit. nach: Busch 1988. S.43.

⁶⁶ Thatcher, M.: Rede in Brügge am 20.09.88.

So wird sogar behauptet, daß der gesellschaftliche Wertewandel, der gekennzeichnet ist durch "gegensätzliche Interessenbildung, schwindende Kompromißbereitschaft, verblassende Wertmuster, intensives Ausleben von Freiheitsrechten, Drang nach Selbstverwirklichung und zunehmender Negierung staatlicher Autorität,"⁶⁷ den Staat zu neuen Sicherheitsmaßnahmen verpflichtete.

Neben solchen scheinphilosophischen Begründungen werden auch "rein" polizeiliche Argumente angeführt. Unter anderem werden steigende Kriminalität, Diebstahlsdelikte, Betrugstatbestände, Straftaten gegen die Umwelt und die "grenzüberschreitenden Fußballchaoten"⁶⁸ genannt. Es werden also real existierende Probleme wie die Stadionrandalierungen und die Umweltzerstörungen erwähnt, um die tatsächlichen Ziele einer "neuen" Sicherheitspolitik zu verstecken, um zu verhindern, daß die im Rahmen der E.U. "gewonnene Freiheit" nicht unkontrolliert ausgenutzt wird, daß man den neuen Freiheiten ein "Mindestmaß an Ausgleichsmaßnahmen" gegenüberstellen kann.⁶⁹ Hier interessiert uns die Logik der Argumentation: einer noch nicht realisierten Freiheit müßten Unterdrückungsmaßnahmen vorausgeschickt werden, damit die angepriesene Freiheit nicht "mißbraucht" werden könne, bzw. erst gar nicht zur Anwendung komme. So geht der ehemalige Innenminister Seiters davon aus, daß "die Verminderung oder der Wegfall der Grenzkontrollen Nachteile für die innere Sicherheit mit sich bringt".⁷⁰ Solche politischen Formulierungen werden von polizeipolitischen Einschätzungen begleitet: Da für viele Kriminalitätsbereiche Europa "kriminalgeographisch" schon eine Einheit" geworden ist,⁷¹ sei es notwendig, einen "allgemein akzeptierten Kompromiß zwischen Freizügigkeit und Sicherheit" zu finden,⁷² insbesondere Sicherheitsstrukturen zu bilden.

Die Trevi-Gruppen sind Gremien für die innere Sicherheit der EG, an denen die Polizei selbständig beteiligt ist. Es geht aber nicht - wie bei der Interpol und ihrem europäischen Büro - um polizeiliche Kooperation, sondern um die Bildung einer gemeinsamen europäischen Politik und deren Vereinheitlichung. Ihre Bildung wurde nicht im Rahmen von EG-Organen oder unter parlamentarischer Kontrolle durchgesetzt, sondern von den Innen- und Justizministern mit der Begründung, daß Trevi formell keine EG Institution sei. So waren die Versuche des Europäischen Parlaments, Näheres über Trevi zu erfahren oder sie zumindest unter formelle Kontrolle zu bringen, erfolglos, obwohl ihre oberste Gruppen-Instanz die Konferenz der Innen- bzw. Justizminister der EG ist, geleitet jeweils vom Ministerpräsidenten bzw. den Innenministern des Staates, der den Vorsitz in der EG-Kommission ausübt.⁷³

67 Becker 1989. S. 94.

68 Becker 1989. S.492-494.

69 Becker 1989. S.504.

70 Seiters 1992. S.1.

71 So der ehemalige Bundesinnenminister Zimmermann vor der 16. Regionalkonferenz von Interpol am 4 - 6.5.1987. Vgl. Innere Sicherheit. 3/1987.

72 Zachert 1989. S.184.

73 1976 wurden zwei Trevi-Gruppen gebildet: eine für den Kampf gegen Terrorismus und eine für die Polizeiausbildung und Technologie. 1985 wurde eine dritte Gruppe gebildet, die gegen die "organisierte Kriminalität" gerichtet, sowie mit Asylfragen, dem Beamtenaustausch und Auslandssendungen beauftragt

Wie bereits erwähnt, ist Trevi nicht nur in Spezialgebiete, sondern auch in verschiedene Ebenen aufgeteilt: Als oberstes Organ fungiert die Konferenz der amtierenden Justiz- und Inneminister der EG-Staaten, die aber ihre Tagungen nicht als EG-Organ durchführen. Auf der "zweiten" Ebene rangieren die hohen Beamten und auf der dritten Hierarchiestufe befinden sich die Verbindungsbeamten. Hier interessiert jedoch weniger die Struktur der Trevi als solche, sondern die Tatsache, daß - gefährlich und undemokratisch - der Tagungstermin, der Ort, die Tagesordnung und die Mitglieder des Trevi-Kabinetts auf zweiter und dritter Ebene geheimgehalten werden. Das heißt, daß alle ihre Sitzungen (fast drei pro Monat) unter Ausschluß der Öffentlichkeit stattfinden. Selbst Beobachter der Europäischen Union sind - abgesehen von einigen Ausnahmen - nicht zugelassen und natürlich ist keine Kontrolle durch europäische demokratisch legitimierte Organe vorgesehen.

Mit der Zeit hat sich die Trevi Gruppe von einem "Konsultativgremium zur europaweiten polizeipolitischen Planungsinstanz entwickelt, in der die Polizeien einen ganz erheblichen Einfluß haben."⁷⁴ Die Trevi-Gruppen stehen nicht nur außerhalb der Kontrolle der politischen Institutionen der EU, sondern auch der Nationalparlamente. Und dies, obwohl sie Angehörige der jeweiligen Nationalpolizei sind, die zuständig ist für die Vorschläge und Beschlußentwürfe innerhalb der Trevi-Gruppen. Den Trevi Gruppen wird ab 1993 schrittweise die Funktion eines westeuropäischen Innenministeriums übertragen werden.⁷⁵

Insgesamt kann man sagen, daß mit der Bildung der Trevi bestimmte staatliche Institutionen mehr Aufgaben erhalten. Es kommt also zu einer Aufgabenumverteilung unter Ausschluß jeder Kontrollmöglichkeit der demokratisch legitimierten Organe. Im Namen der Kriminalitätsbekämpfung innerhalb der EU finden neue Umstrukturierungsprozesse statt, die weder von den Unionsbürgern noch von den Institutionen der EU kontrolliert werden können. Wir haben es also mit einem Umstrukturierungsprozeß zu tun, der sich als ein Ergebnis der Schaffung dieser neuen Institutionen ergibt.

Die Bekämpfung von Kriminalität und die Regulierung der Einwanderungspolitik fungieren als der Input, aus dem sich Outputs ergeben, die multifunktional sind, unmittelbaren Einfluß auf andere Bereichen ausüben, vor allem auf die demokratischen Rechte und die Möglichkeiten der demokratisch legitimierten Organe. Und diese Seite der Festung Europas, die antidemokratische innere Umstrukturierung, erachten wir als die wichtigste und gefährlichste.

Wie bekannt, gibt es zwei Schengener Abkommen.⁷⁶ Im ersten, das durch die Initiativen der Achse Paris-Bonn entstanden ist, und an dem zuerst nur die

war. 1992 wurde eine vierte Trevi-Gruppe zur Grenzkontrolle gebildet; die vorhergehenden Gruppen wurden umfunktioniert. Die Trevi I. blieb unverändert; die Trevi II. wurde stärker auf die Harmonisierung der Kommunikations- und Kriminaltechnik, der Datenverarbeitung, der Ausrüstung und Ausbildung, sowie des genetischen Fingerabdrucks spezialisiert. Die Trevi III. legte ihren Schwerpunkt auf die Rauschgiftkriminalität.

74

Busch 1988. S.46f.

75

Bethune/Gössner 1990. S. 5.

76

Das erste Abkommen, das, nachdem es unterzeichnet worden ist, nicht offiziell veröffentlicht wurde, kann man im vollen Wortlaut nachlesen in: Europol 1990. S.45-63.

Gründungsmitglieder der EG teilnahmen (Italien kam allerdings nachträglich hinzu), wurde nicht nur die gegenseitige Abschaffung der Grenzen angestrebt, sondern es waren Maßnahmen vorgesehen, die das Gebäude des zukünftigen Europas vorwegnahmen. Durch dieses Abkommen und die speziellen Organe, die hierzu geschaffen wurden, hatte ein Teil der EG-Länder ihre Politik in bestimmten Politikfeldern außerhalb des Institutionsgefüges der EG und ohne Rücksprache mit den übrigen EG-Partnern koordiniert und harmonisiert.

Schon bei der Bildung des ersten Abkommens (1985) war die neue Methode, die seitdem bei der Erweiterung der EG angewendet wird, klar ersichtlich: Eine Reihe wichtiger Fragen werden im engeren Kreis vordiskutiert (meist zwischen Frankreich und Deutschland) und abgestimmt (meistens zwischen den 6 Gründungsmitgliedern). Diese Regelungen werden dann als vollendete Tatsachen den übrigen EG-Mitgliedern (mit Ausnahme Großbritanniens) aufgezwungen, d.h. sie werden dazu aufgefordert, diesen Abkommen im nachhinein beizutreten. Die neuen Bereiche der EG-Policy werden außerhalb der EG formuliert, so daß die kleineren EG-Staaten immer vor dem Dilemma stehen, entweder die ganze Linie zu akzeptieren, oder selbst sich "nach eigenem Willen" aus weiteren "Harmonisierungsbestrebungen" herauszuhalten.

Die zweite Methode ist die, daß bestimmte Dokumente, obwohl sie nationalstaatliche Hoheitsrechte betreffen, unter Ausschluß der Öffentlichkeit formuliert und durchgesetzt werden und erst dann eine "demokratische Legitimation" erhalten, wenn sie schon im Leben realisiert werden. Es ist kein Zufall, daß das erste Schengener Abkommen erst mit vier Jahren Verspätung zu den Nationalparlamenten gelangte, deren Regierungen das Abkommen unterzeichnet hatten.

Das zweite Schengener-Abkommen strebte nicht nur die Kontrolle der Grenzen an, sondern es hatte die Regulierung der inneren Sicherheit des Gemeinschaftsraums zum Ziel und konzentrierte sich auf die Frage der Behandlung der Ausländer.⁷⁷ Die hier festgeschriebenen Maßnahmen wirken sich auf die juristischen und zivilen Rechte der in Europa einheimischen Bürger aus, wenngleich dies von der Öffentlichkeit kaum registriert wird. Von geheim tagenden Gruppen werden Gesetze geändert, welche die Fragen der Sicherheit betreffen, und es werden neue Methoden der Innenpolitik, aber auch der zwischenstaatlichen Beziehungen entwickelt. Neu ist vor allem, daß auch Nicht-EG-Staaten dazu gezwungen werden, sich den von den Kernstaaten der EU entwickelten zwischenstaatlichen Abkommen anzuschließen.⁷⁸

Die Schengener Abkommen, besonders das zweite, sehen die Anwendung der "Ausgleichsmaßnahmen" vor. Diese sind die erwähnten Maßnahmen, mit denen die neuen Freiheiten und Personenbewegungsmöglichkeiten durch "Sicherheitsmaßnahmen ausgeglichen" werden. Um diese freiheitsbegrenzenden Maßnahmen durchzusetzen, wird die Bekämpfung der internationalen Kriminalität vorgeschoben. Damit werden sowohl die zusätzlich geschaffenen Polizeirechte als auch die Ausschaltung der Justizbehörden durch die kooperierenden nationalen Polizeien legitimiert. Die grenzüberschreitende Observation wird verankert und das

⁷⁷ Vgl. Pastore 1992.

⁷⁸ Pastore 1992. S.41.

Schengener Informationssystem (SIS) - ein Fahndungssystem für Sachen und Personen, für Täter sowie "zukünftige" Täter, womit Prognosen aufgestellt werden "über das zukünftige Verhalten einer Person"⁷⁹ - wird installiert. Das Schengener Abkommen sieht vor, daß die Verschärfung der Kontrolle an den EG-Außengrenzen begleitet wird von der Bildung einiger Kontrollschwerpunkte im Landesinneren und der Praktizierung von solchen Maßnahmen wie einer gemeinsamen Visa- und Asylpolitik, einheitlicher Hotelmeldepflicht, Bildung einer inneren Fahndungsunion durch die Bildung eines online-Verbundes für die gemeinsame Ausnutzung von Daten, Entsendung von Verbindungsleuten, Möglichkeit der grenzüberschreitenden Nacheile und Observation, d.h. auch verdeckte Ermittlungen. Insgesamt werden liberalere Rechte und politische Freiheiten durch dieses Abkommen, das angeblich für die Außensicherheit der Union gedacht ist, beschnitten.

Das Schengener Projekt verdeutlicht, wie die neue Festung Europa aussehen könnte. Es werden äußere Grenzen geschlossen und die äußere Kontrolle wird durch die Einführung von gemeinsamen Maßnahmen gegen Immigranten und gegen die Herkunftsländer von Flüchtlingen verstärkt. Diese Kontrolle wird begleitet von der Verstärkung der Machtbefugnisse der Grenzpolizei und der gegenseitigen sofortigen Anerkennung der Entscheidungen einer jeden Nationalpolizei. Da man aber trotz all dieser Maßnahmen nicht in der Lage ist, alle möglichen Außenposten zu kontrollieren, wird von den gleichen Kräften, die das Schengener-Abkommen durchsetzen, gefordert, daß man den Weg von der äußeren zu der inneren Kontrolle findet.⁸⁰ Es werden Maßnahmen gefordert, die eindeutig nicht auf die "Außenverteidigung" der Festung abzielen, sondern die Grenzkontrollen "verinnerlichen", womit die interne Kontrolle über gemeinsame polizeiliche Aktivitäten und das gemeinsame computerisierte Datensystem verstärkt werden. Die Ziele hierfür sind "Kontrollen der äußeren Grenzen und interne Polizei- und Informationsnetzwerke."⁸¹ Es ist kein Zufall, daß Amnesty International den Schengener Vertrag als ein Abkommen kritisierte, das Wirtschaftsinteressen und Sicherheitsinteressen vor die Menschen- und demokratischen Rechte stellt.⁸²

Man kann also feststellen, daß die Abschaffung der Grenzkontrolle, die zunächst als Liberalisierung erscheint, in der Praxis von "Ausgleichsmaßnahmen" begleitet wird, durch die nicht etwa die Bürger mobiler werden, sondern die Polizei beweglicher wird. Hinzu kommt, daß die "Kontrollnetze der 'inneren Sicherheit' den Kontinent durchdringen,"⁸³ fast ebenso schnell wie es das Kapital tut.

Der formale eigene Freiheitszugewinn wird von realen Freiheitsverlusten von "Europa-Bürgern" sowie von Personen aus "Drittländern" begleitet. Sukzessive wird die nationale Souveränität zugunsten europäischer Polizeiinstitutionen aufgegeben, sogar Befugnisse, die traditionell der Legislativen zustanden, werden an die Exekutive übertragen. Diese Umstrukturierung wird mit der Internationalisierung der

79 Cilip 1989. S. 101.

80 Pastore 1992. S. 43, 45f.

81 Pastore 1992. S.46.

82 amnesty international 1990. S.28.

83 Gössner/Behtune 1990. S.5.

Kriminalität, des Terrorismus und der "Flüchtlingsströme" begründet, also als angebliches Ergebnis der neuen Sicherheitsbedürfnisse der Europäischen Union legitimiert.

4. Der neue Begriff der Sicherheit

Die gesamte Entwicklung der Festung Europa, die Bildung der Trevi-Gruppen und die Schengener Abkommen, die Konstruktion der inneren und äußeren Feinde der EU, die wir oben schon beschrieben haben, basieren auf einem neuen Sicherheitsbegriff.

Unter Sicherheit wurde früher die "politische Ordnung" und der "militärische Schutz" verstanden.⁸⁴ In den Texten von Trevi erfährt der Begriff der inneren Sicherheit einige Verschiebungen. Seine Schwerpunkte bewegen sich von der Terrorismusbekämpfung zur Immigrantenfrage, von der Block-Auseinandersetzung zur Dritten Welt; nicht nur mögliche Kriege, sondern auch Ökonomie und Kultur stehen im Zentrum des neuen Sicherheitsbegriffs.

Analysiert man den Sicherheitsbegriff der Protagonisten des Festungsgedankens, wird klar, daß es nicht in erster Linie um die Asylfrage geht - wie in der Öffentlichkeit vorgegeben wird -, sondern um die Systemsicherung. So definiert Prof. Scholz den Begriff der Security als "kein geographisch begrenzbares Problem", sondern als globales, weswegen die "Sicherheitspolitik sich stets gesamtpolitisch verstehen muß. Dies bedeutet, daß Sicherheitspolitik nicht ausschließlich militärisch definiert und praktiziert werden kann, sondern, daß sie das ganze Spektrum auch von Wirtschafts-, Sozial-, Umwelt- und Kulturpolitik aufnehmen muß."⁸⁵ Der Sicherheitsbegriff beinhaltet darüberhinaus die technologische und wirtschaftliche Zusammenarbeit.⁸⁶ In die gleiche Richtung, aber nicht in so scharfen Tönen, definierte das Europäische Parlament die Sicherheit als etwas, das "mehr als bloße Kriegsverhinderung ist, da Sicherheit auch auf wirtschaftlichen, ökologischen, demographischen, technologischen und anderen Aspekten gesellschaftlichen und zwischenstaatlichen Zusammenleben beruht."⁸⁷ Mit dem Unterschied natürlich, daß das Europaparlament die Anwendung dieses Sicherheitsbegriffs mit der gleichzeitigen Anwendung des Subsidiaritätsprinzips - begleitet von der Wahrung des Menschenrechts - forderte.⁸⁸

Wenn die Sicherheit so vielfältig definiert wird wie dargestellt wurde, dann ist ersichtlich, daß die europäische Festung nicht nur nach Außen gerichtet ist, sondern vor allem nach Innen. Somit wird die besondere Rolle, die die Polizei und die Sicherheitsdienste sowie deren Traditionen spielen, ersichtlich. Der Polizeidirektor H. Zachert stellte zynisch fest, daß heute "die Hoffnung der Polizei (...) gerade darin liegt", daß "das Zusammenwachsen Europas in Fragen der inneren Sicherheit eine Fortsetzung polizeilicher Tradition" wird. Bei der hier vertretenen Position und

⁸⁴ Nerlich 1991. S. 547.

⁸⁵ Scholz 1992. S. 198.

⁸⁶ Rupp 1992. S. 222.

⁸⁷ Europäisches Parlament. Sitzungsdokumente: Politischer Ausschuß, Unterausschuß Sicherheit und Abrüstung: Entwurf eines Berichts über die Bedeutung einer europäischen Sicherheitspolitik und ihre institutionellen Auswirkungen. Berichterstatter: H.G.Poettering (PE 141,453/rev.II).

⁸⁸ Poettering 1991. S. 149.

Hoffnung "geht es nicht um Bedenken, die sich allein aus dem Wegfall der Grenzen ergeben", aber das wichtigste ist, die bestehenden "Errichtungen des Staates" und die Hauptkräfte der Gesellschaft zu schützen.⁸⁹ Was für ein Zugeständnis, was für eine Bestätigung der Analyse und Einschätzung, daß die Festung Europa nicht einfach wegen des Wegfalls der Grenzen gebaut wird, sondern daß die Festung auch die Aushöhlung der Bürgerrechte bedeutet. Im Namen des Schutzes der Bürger vor ihren selbsterkämpften Freiheiten, im Namen der Freiheit der Kapital- und Warenbewegung, wird die Freiheit der Menschen begrenzt.

Dies ist keine willkürliche Schlußfolgerung. J. Schmid z.B. sagt hemmungslos: "je mehr wir äußere Grenzen abbauen, um so mehr innere Grenzen werden wir errichten (...) immer mehr Teile des privaten und öffentlichen Vermögens müssen auf das Konto Sicherheit und Überwachung abgezweigt werden."⁹⁰ Es ist eine große Illusion, sagt Schmid weiter, "zu glauben, daß eine Ökonomie und ein Sozialstaat diszipliniert weiterexistieren können, während sich die gesellschaftliche Basis in ein Babylon verwandelt", deswegen kann es "eine multikulturelle Gesellschaft", die demokratisch organisiert ist, "ebensowenig geben wie einen viereckigen Kreis". Wer andere Kulturen dulden will, vergißt laut Schmid, daß "Kulturen nach Territorium und Besitz" streben und daß deswegen "die Idee einer friedlichen multikulturellen Gesellschaft" sich selbst aufhebt.⁹¹

Daraus ergibt sich, daß es bei der Festung Europa um eine undemokratische Variante des Aufbaus eines Teils des Kontinents geht, der sich gegenüber anderen Kulturen undemokratisch verhalten wird. Es sollte auch klar sein, daß die neuen Probleme, die durch den gesellschaftlichen Wertewandel entstehen, herangezogen werden, um Änderungen im Inneren Europas durchzusetzen. Änderungen in der Stimmung und Einstellung der Bevölkerung, in den Strukturen der Rechte und der Institutionen. Deswegen kann es nur als kindliche Illusion verstanden werden, wenn selbst von Seiten demokratisch gesinnter Kräfte behauptet wird, daß einige der obengenannten "negativen Auswirkungen der neuen Europäischen Bestimmungen daher rühren, daß die Bürokraten und Politiker, von denen die entsprechenden Bestimmungen vorbereitet werden, sich dieser Folgen einfach nicht bewußt sind."⁹²

5. Die Folgen

Aus all dem bisher Gesagten glauben wir, einige Schlußfolgerungen ziehen zu dürfen:

a) Bei der Gestaltung der Sicherheitspolitik der Europäischen Union werden zunächst die Mittel und Maßnahmen im Kern der EU geheim abgestimmt. Dann werden die übrigen Mitgliedern dazu gezwungen, dies zu akzeptieren. Erst danach erfährt die Gesellschaft von diesem neu geschaffenen Sachzwang, der außerhalb der bestehenden legitimierten Institutionen geschaffen wurde, und erst am Ende erfährt der Bürger davon. Wenn man diesen Prozeß genau analysiert und verfolgt, ist ersichtlich, daß die

89 Zachert 1989. S. 177f.

90 Schmid 1992. S.47.

91 Schmid 1992, S.49.

92 Groenendijk 1992. S. 524.

Festung Europa eine Einrichtung wird, die neue innenpolitische Methoden und polizeistaatliche Restriktionen nach sich ziehen wird.

b) Jahrzehntealte, formal abgesicherte Freiheiten und Rechte werden im Namen der "neuen" Freiheit, die Grenze ohne Pässe überschreiten zu dürfen (als ob dies nicht schon jedes Jahr milliardenfach passieren würde), beschnitten. Mit dem Argument, daß der justitielle Weg oftmals ein langwierigerer Weg sei als derjenige, der den sofortigen Eingriff der Polizei erlaube, werden der Polizei neue Befugnisse zugewiesen. Somit wird der Polizei nicht nur erlaubt, Methoden zu entwickeln, die außerhalb der Legalität liegen, sondern ihr werden auch Aufgaben übertragen, die den Justizbehörden vorbehalten waren. Justizbehörden und Gesetzgeber legitimieren dies mit der nachträglichen Verabschiedung entsprechender rechtlicher Regelungen. Polizei und Sicherheitsdienste werden zu Mitträgern und Mitgestaltern der inneren Politik. Traditionelle Begrenzungen im Recht und grundrechtliche Schranken werden abgebaut. Die direkten Kontakte der Polizeidienststellen untereinander, die Möglichkeiten der grenzüberschreitenden Fahndung und Observation sowie des Einsatzes von verdeckten Ermittlern verringert die Rolle der Justiz im Ermittlungsprozeß.⁹³ "Festung Europa" bedeutet also unter anderem die Internationalisierung der Zusammenarbeit der Polizeien ohne die hinderlichen Formalitäten des Rechts und der Justizbehörden. Wir haben es mit einer inneren Verschiebung von Funktionen und Aufgabenbereichen innerhalb des bürgerlichen Staates zu tun. Macht ersetzt das Recht als Kommunikationsmittel. Die Polizeibehörden erlangen einen immer größeren Einfluß auf die Gestaltung der europäischen Sicherheitspolitik.

c) Die Datenverarbeitung wird direkt auf die europäische Ebene ausgedehnt; somit rückt der Datenschutz weiter von den Entscheidungs- und Kontrollpunkten ab. Der SIS wird ohne juristische Absicherung für polizeiliche Maßnahmen gebraucht, die nicht direkt gerichtlich überprüft werden können.⁹⁴ Ein datenhungriges Europa zeichnet sich am Horizont ab. Mit dem Aufbau der SIS werden nationale Bürgerrechtsstandards ausgehöhlt und Überwachungsmodelle ausgedehnt.

d) Der Europäisierung der Exekutiven, insbesondere der Unterdrückungsmechanismen, werden keine entsprechenden Korrekturen entgegengesetzt, wie etwa ein Ausbau grenzüberschreitender Schutz-, Kontroll- oder Kooperationsmöglichkeiten durch Parlamente, Gerichte, Rechtsanwälte und Datenschutzbeauftragte. Vielmehr geben die Schengener Abkommen einem Exekutivausschuß "quasi parlamentarische Rechtsetzungsbefugnisse",⁹⁵ das Europaparlament und die Nationalparlamente sollen einfach dem zustimmen, was schon beschlossen ist und praktiziert wird. Die Nationalparlamente, aber auch das Europa-Parlament, dürfen nur ratifizieren. Sie können die Maßnahmen nicht selbst vorbereiten und in diesen Politikbereich überführen, d.h. sie werden mit Hilfe der

⁹³ Vgl. analytischer dazu Busch 1988. S. 42, 53.

⁹⁴ Weichert 1990. Vgl. auch Artikel 39 des zweiten Schengener Abkommens.

⁹⁵ Busold 1990. S.11. Vgl. folgende Artikel des zweiten Schengener Abkommens: 8,12,17,77,90,122,127-129, 135.

Asylfrage ausgeschaltet. Dieser Ausschluß wird die interne Politik, die Rechtsprechung und das Institutionengefüge tiefgreifend verändern.

e) Aufgrund des Zustandekommens der Trevi-Gruppen und der Schengener Abkommen verstärkt sich auf nationalstaatlicher Ebene die Tendenz, daß der Exekutiven sukzessive Kompetenzen übertragen werden, die zuvor der Legislativen vorbehalten waren. Der Time-Lag zwischen der Exekutiven und den Nationalparlamenten, der im Falle des Schengener Abkommens 10 Jahre betrug, ist Ausdruck der Kompetenzverschiebung zwischen der Exekutiven und der Legislativen. Und nicht nur das. Während eine solche zeitliche Verzögerung früher als ein Zufall bzw. als "Betriebsunfall" angesehen wurde, wird jetzt der Versuch unternommen, dies gutzuheißen. So schätzt der EG-Kommissar Bangemann diese Praxis als normal ein und erklärt öffentlich, daß die Polizeibeamten daran gewöhnt sind, "daß das, was sie tun, unter Ausschluß der Öffentlichkeit geschieht."⁹⁶ Vergessen hat er lediglich, daß durch die oben beschriebenen Umstrukturierungen die Polizeibehörden auf der EU-Ebene Aufgaben übernehmen, die früher bei den Justizbehörden, wenn nicht sogar den Parlamenten lagen, also öffentlich-demokratisch behandelt werden mußten.

g) Als die Einheitliche Europäische Akte (EEA) verabschiedet wurde, beschloß man die Aufhebung der inneren EG-Grenzen in der Annahme, daß die Europäer stark genug seien, um die EG-Außengrenze zu kontrollieren. Unter dem Geheimnamen "policing and security aspects of free movement" wurde unter Ausschluß der Öffentlichkeit in aller Heimlichkeit von halboffiziellen zwischenstaatlichen Gruppen ein Plan zur Sicherung der Außengrenzen erarbeitet.⁹⁷ Im Namen der EEA, in der die Frage der Grenzüberwachung nicht problematisiert wird, wurden Maßnahmen ergriffen, die nicht nur eine Kontrolle der Einwanderung anvisierten, sondern "einen gemeinsamen europäischen Apparat für Sicherheit und Kontrolle (...) schaffen" wollten. Erst auf diesem Weg erfuhren zunächst die Justizbehörden, dann die Polizei und bald die Geheimdienstorganisationen einen enormen Kompetenzzuwachs; die nationalen Parlamente waren an wesentlichen Entscheidungen nicht beteiligt. Die neu entstandenen Gruppen und Institutionen tragen in Italien und England zurecht den Namen: "das andere Europa."⁹⁸ Mit ihrer Hilfe versucht man, einen neuartig strukturierten Staatsapparat zu schaffen, der zusammengesetzt ist aus geheim tagenden ad-hoc-Gremien und separaten zwischenstaatlichen Absprachen, welche die repressive Seite der europäischen politischen Entwicklung widerspiegeln, keiner Rechenschaftspflicht unterliegen und somit undemokratisch sind. Dieses "andere Europa" dominiert bereits jetzt die Festung Europa und wird in der Zukunft zu weiteren Umstrukturierungen und zu Kompetenzneuverteilungen der nationalstaatlichen Apparate führen.

h) Bei der Festung Europa geht es nicht nur um Asyl- und Einwanderungspolitik, sondern auch, und manchmal vor allem, um den Abbau der individuellen Schutzrechte der europäischen Bürger. Die Ausgleichsmaßnahmen verstoßen gegen die Menschenrechtskonvention der EG sowie gegen die allgemeinen demokratischen

⁹⁶ Europäisches Parlament. Sitzungsprotokolle vom 14.03.1990. S. 384.

⁹⁷ Pastore 1992. S.37.

⁹⁸ Pastore 1992. S. 38, Bunyan 1991.

Grundsätze. Die Propaganda und die Argumentationsmuster der Festungsprotagonisten (die gleichzeitig für die totale Öffnung Europas gegenüber Dienstleistungen, Waren- und Kapitalbewegungen eintreten), vergrößern die Macht der Repressionsapparate. Dies ist aber nicht Selbstzweck. Unausgesprochen geht es vor allem um vorbeugende Maßnahmen für zukünftige, sonst nicht kontrollierbare Krisenbewältigung im gesamteuropäischen Rahmen, um innereuropäische Konflikte und soziale Spannungen in Zaum zu halten. Deswegen wird der Wegfall der Grenzkontrollen innerhalb der Europäischen Union und die gemeinsam entstehende Grenze als Rechtfertigung gebraucht, um die innerstaatlichen Kontrollnetze umso dichter zu knüpfen.

Die gesamte Logik besteht darin, daß der Staat vor dem Bürger geschützt werden muß und nicht die Bürger und ihre Rechte vor staatlicher Willkür. Die Bürger sind der Unsicherheitsfaktor, und die staatliche Ordnung wird jetzt auf gesamteuropäischer Ebene zum "Supergrundrecht",⁹⁹ dem alle Bürger- und Grundrechte sich unterordnen müssen. Den institutionellen Umstrukturierungen folgen Gesetzes- und Verfassungsveränderungen.

Man muß sich aus all diesen Gründen dafür einsetzen, daß nicht die Polizei und die Sicherheitsdienste mehr Befugnisse erhalten, sondern diese unter demokratische Kontrolle gestellt und intern demokratisiert werden. Die Demokratisierung dieser Apparate ist und soll Teil einer umfassenden Verstärkung der demokratischen Rechte der Bürger in den Ländern der EU und Garantie für deren Schutz sein. Wir müssen Maßnahmen treffen, um die "Sicherheitsinstanzen" zu kontrollieren und uns vor unseren Schützern zu schützen.

Unsere Aufgabe ist es, eine demokratische Öffentlichkeit zu schaffen, um zu verhindern, daß Europa ein kafkaeskes Schloß wird, ein Alptraum, der sich kampflos durchsetzt. Im Gedicht von Kavafis, den ich wegen seines dialektischen Idealismus als den Hegel der griechischen Lyrik bezeichnen würde, werden die Gefühle desjenigen eindrucksvoll beschrieben, der durch die Errichtung einer Festungsmauer zu seinem eigenen Schaden von der übrigen Welt ausgeschlossen wurde:¹⁰⁰

Ohne Nachdenken, ohne Traurigkeit, ohne Scham
haben sie um mich herum weite und hohe Mauern gebaut
Nun sitze ich hier und verzweifle,
An nichts anderes denke ich:
meinen Verstand zerfrißt dieses Schicksal
Denn draußen hätte ich vieles zu tun
Oh! wie konnte ich nicht aufpassen, aufmerksam werden als
sie die Festung bauten,

⁹⁹ Bethune/Gössner 1990. S. 11.

¹⁰⁰ Das Gedicht wurde dem folgenden Sammelband entnommen und vom Verfasser ins Deutsche übersetzt: Kavafis 1933. S. 9.

wie konnte ich dieses außer acht lassen

Den Baulärm und die Schläge hörte ich nicht,

ohne es zu fühlen, ohne es zu ahnen, ohne es zu bemerken

spurlos haben sie mich von der Außenwelt ausgeschlossen.

Literatur

amnesty international (1990): Erklärung am 11.12.1989 zum Schengener Vertrag. in: Europol 1990

Becker, Klaus-Herbert (1989): Innere Sicherheit und Europa. in: Politische Studien. 306/1989. S. 491-505

Besters, Hans (1991): Offene Fragen in den Außenwirtschaftsbeziehungen der EG. in: Wildenmann 1991. S. 145-165

Bethune, Norman / Rolf Gössner (1990): Europas Sicherheitsbehörden machen mobil. in: Europol 1990. S. 5-12

Böhning, W.R. / J. Werquin (1990): Some Economic, Social and Human Rights Considerations concerning the Future Status of Third-Country Nationals in the Single Market. World Employment Programme. Working Paper. International Labour Office. Geneva, 1990

Bunyan, Tony (1991a): Towards an Authoritarian European State. in: Race and Class 32/1991. S.19-27

Bunyan, Tony (1991b): "The United Kingdom" und das Schengener Abkommen. in: Cilip 40/1991

Busch, Heiner (1988): Von Interpol zu Trevi, polizeiliche Zusammenarbeit in Europa, in: Cilip 30/1988. S. 38-55

Busch, Heiner (1991a): Auf dem Weg ins polizeiliche Europa - Spanien. in: Cilip 40/1991

Busch, Heiner (1991b): Schengener Abkommen. in: Cilip 40/1991

Busold, Christian (1990): Die Schengener Abkommen: Pilotprojekt für Europas Innenpolitik. in: Europol 1990. S.10-11

Cilip: Schengen-Gruppe. Keine Öffnung der Grenzen, dafür aber "Ausgleichsmaßnahmen". in: Cilip 33/1989. S. 95-103

Europäisches Parlament. Sitzungsdokumente: Politischer Ausschuß, Unterausschuß Sicherheit und Abrüstung: Entwurf eines Berichts über die Bedeutung einer europäischen Sicherheitspolitik und ihre institutionellen Auswirkungen. Berichterstatter: H.G.Poettering (PE 141,453/rev.II)

- Europol. Europäische Gemeinschaft der inneren Sicherheit. Hrsg.: Bürger kontrollieren die Polizei (Bremen) / CILIP / Bürgerrechte und Polizei (Bremen) / Straßenmedizin (Mitteilungsblatt der Sanitärergruppen - Hamburg). Hamburg 1990
- Groenendijk, Kees (1992): Europa 1992: Realitäten, Mythen und Chancen. in: Institut für Migrations- und Rassismusforschung e.V. / Buntstift e.v (Hrsg.): Rassismus und Migration in Europa. Beiträge des Kongresses "Migration und Rassismus in Europa" Hamburg, 26. bis 30. September 1990. (Argument Sonderband AS 201). Hamburg / Berlin 1992. S. 515-528
- Henderson, D. (1989): The External Dimension. The Group of Thirty. Occasional Paper Nr.25. New York / London 1989
- Hoogenboom, T. / H.U. Jessurun D'Oliveira (1989): The Position of those, who are not nationals of a Community Memberstate. Florence 1989
- Kavafis, K.P. (1933): Pojimatata (1896-1933). Athen 1933
- Klerks, Peter (1991): Schengen in den Niederlanden. in: Cilip 40/1991
- Koslowski, Peter (1992): Christentum - Prinzip der Vereinigung Europas. in: Die politische Meinung. 266/1992. S.12-19
- Kraus, Wolfgang (1992): Europäisches Grundmuster. in: Die politische Meinung. 266/1992. S.4-11
- Luhmann, Niklas (1991): Soziale Systeme, Grundriß einer allgemeinen Theorie. Frankfurt/M. 1991 (4. Auflage)
- Nerlich, Uwe (1991): Einige nichtmilitärische Bedingungen europäischer Sicherheit. in: Europa-Archiv. 19/1991. S. 547-557
- Nölting, W. (1988): Festung Europa? Die Außenwirtschaftspolitik der Europäischen Gemeinschaften im Zeichen des Binnenmarktes 1992. H.5 der Hamburger Beiträge zur Wirtschafts- und Währungspolitik in Europa. [Hrsg.: W. Nölting] Hamburg 1988
- Pastore, Massimo (1992): Hin zur Errichtung einer Festung Europa? Verstärkung der internen und externen Kontrollen über Menschen in der neuen Gesellschaft "ohne interne Grenzen". in: Widersprüche. 42/1992. S. 37-47
- Poettering, Hans-Gert (1991): Die EG auf dem Weg zur gemeinsamen Sicherheitspolitik. in: Außenpolitik 2/1991. S. 146-150
- Refugee Forum (1992): 1992 and migrant workers. Manifestation for the rights of refugees. in: Widersprüche. 42/1992. S. 51-57
- Rupp, Rainer (1992): Der Gemeinsame Markt und die europäische Rüstungsindustrie. in: Europäische Sicherheit. 4/92. S. 222-3
- Schiffer, Eckart (1992): Ausländerintegration und/oder multikulturelle Gesellschaft. in: Politische Studien. 321/1992. S. 56-66

- Schmid, Josef (1992): Das deutsche Asylrecht angesichts des Umbruchs im Osten und des Weltbevölkerungsproblems. in: Politische Studien. 321/1992. S.39-55
- Schneider, Heinrich (1991): Europäische Identität: Historische, kulturelle und politische Dimensionen. in: Integration. 4/91, S.160-176
- Scholz, Rupert (1992): Faktoren der europäischen Sicherheit. in: Europäische Sicherheit. 4/92. S. 198-200
- Seiters, Rudolf (1992): Rede anlässlich der ersten Lesung des "Gesetzes zum Schengener Übereinkommen vom 19. Juni 1990" im Deutschen Bundestag am 30. April 1992, in: Innere Sicherheit. 2/1992. (19 Mai 1992). S.1-3
- Sieveking, Klaus (1991): Bestimmungsfaktoren und Bezugspunkte europäischer Sozialpolitik. in: Wildenmann 1991. S. 285-320
- Streit, Manfred / Stefan Voigt (1991): Die Handelspolitik der Europäischen Gemeinschaft aus weltwirtschaftlicher Perspektive. in: Wildenmann 1991
- Turpin, D. (1987): An E.C. Policy Towards Foreigners? in: Zuleeg, M. (Hrsg.): Ausländerrecht und Ausländerpolitik in Europa. Baden-Baden 1987
- Weichert, Thilo (1990): Europa im Datennetz. in: Europol 1990. S. 14-18
- Wildenmann R.(Hrsg.): Staatswerdung Europas? Baden-Baden 1991
- Yurttagül, Ali (1990): Festung Europa - Grenzen dicht für Flüchtlinge, in: Europol 1990. S. 24-28
- Zachert, Hans (1989): Innere Sicherheit in einem vereinten Europa. in: Politische Studien. 364/1989. S. 177-1989

Peter Kühne: Gewerkschaftliche Ausländer- und Asylpolitik - zwischen Besitzstandssicherung und Solidarität

1. Gewerkschaftliche Ausländerpolitik im Zwiespalt

Der Titel der Veranstaltung "Gewerkschaftliche Ausländer- und Asylpolitik - zwischen Besitzstandssicherung und Solidarität" gibt jenen Zwiespalt wieder, in dem sich Gewerkschaften in Deutschland und Westeuropa gegenüber grenzüberschreitender Zuwanderung bewegen:

- Einer zögerlichen bis ablehnenden Haltung zur Zulassung von Arbeitsmigration in den 50er und 60er Jahren standen die Durchsetzung des Vermittlungsmonopols für die damalige Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung sowie der tariflichen, arbeits- und sozialrechtlichen Gleichstellung der Angeworbenen gegenüber;
- dem von den Gewerkschaften nicht weiter angefochtenen Ausländergesetz von 1965 gewerkschaftlicher Rechtsschutz für die von diesem Gesetz Ausgegrenzten und schließlich: eine politische Kampagne für ein anderes, besseres Ausländerrecht;
- dem gewerkschaftlich gebilligten Inländervorrang bei der Arbeitsvermittlung laut AFG und Arbeitserlaubnisverordnung seit 1969 der Kampf um Gleichstellung ausländischer Arbeitnehmer/innen auf dem Arbeitsmarkt;
- der politischen Ablehnung finanzieller Rückkehranreize durch Bundesregierung und Unternehmen die gleichzeitige Mitwirkung an deren Umsetzung in den Betrieben (geschehen etwa von seiten der Stahlbetriebsräte im Ruhrgebiet);
- der Rekrutierung Hunderttausender ausländischer Arbeitnehmer/innen als Mitglieder die gleichzeitige Zurückhaltung bei der Vergabe gewerkschaftlicher und betrieblicher Mandate und bei der Einstellung von Gewerkschaftssekretären/innen ausländischer Nationalität.

Die Reihe ließe sich beliebig fortsetzen.

Appelle für den Erhalt des Artikels 16 GG auf der einen Seite, Schweigen zu einem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz auf der anderen Seite, das die grundgesetzliche Rechtsweggarantie auszuhöhlen droht und damit das Asyl-Grundrecht selbst.

2. Gewerkschaftliche Ausländerpolitik in Westeuropa

Was für den DGB gilt, gilt im Großen und Ganzen auch für die Gewerkschaften der Aufnahmeländer im Norden und Westen Europas. Auch sie haben sich zum Ziel gesetzt, alle auf dem jeweiligen nationalen Territorium beschäftigten Lohnarbeiter/innen gleichgewichtig zu vertreten und geben doch immer wieder den partikularen Erwartungen ihrer jeweiligen inländischen Mitglieder Mehrheit nach.

Dies gilt nicht ganz für die europäischen Gewerkschaftszusammenschlüsse und den EGB. Sie gehen in ihren Optionen für die sogenannten Wanderarbeitnehmer/innen gelegentlich über das hinaus, was im nationalen Kontext für wünschbar bzw.

durchsetzbar gehalten wird. In dieser programmatischen Differenz spiegelt sich der Tatbestand, daß den europäischen Gewerkschaftszusammenschlüssen auch Gewerkschaften der Herkunftsländer angehören. Sie konnten hie und da wirkungsvoll für die Rechte der Ausgewanderten ihrer jeweiligen Nationalität eintreten.

So forderte der EGB beispielsweise

- die Anerkennung eines erweiterten Familienbegriffs, der die Väter und Mütter ausländischer Arbeitnehmer/innen mit einschließt;
- die Freistellung zum Sprachunterricht bei Fortzahlung des Arbeitsentgelts;
- die Legalisierung sowie rechtmäßige Beschäftigung solcher illegal eingewanderten Wanderarbeitnehmer/innen, die einen Aufenthalt von mehr als fünf Jahren in der EG nachweisen können und ansonsten nicht straffällig geworden sind, - sämtlich Forderungen, die z.B. der DGB sich im nationalen Kontext bisher nicht zu eigen machte.

Eine europäische gewerkschaftliche Migrationspolitik konnte sich allerdings erst seit 1973, nach Gründung des Europäischen Gewerkschaftsbundes entfalten.

Bereits 1976, auf seinem 2. Kongreß in London, entwickelte der EGB ein erstes migrationspolitisches Aktionsprogramm, das 1979, anlässlich des 3. Kongresses in München fortgeschrieben werden konnte. Das Münchner Aktionsprogramm wurde durch weitere Entschlüsse der EGB-Exekutive teils bekräftigt, teils aktualisiert. Zuletzt verabschiedete der 7. o. Kongreß des EGB vom 13.- 17. Mai 1991 in Luxemburg eine Entschlußung "Europäische Politik zur Immigration und zum Schutz gegen Diskriminierung der EG."

Kernpunkt aller Beschlüsse und Stellungnahmen des EGB ist die Gleichstellung der Beschäftigten aus sogenannten Drittländern mit den Arbeitnehmern der Gemeinschaft, - und dies unabhängig davon, ob ihr bisheriger Rechtsstatus durch bilaterale Verträge, Assoziations- oder Kooperationsabkommen oder andere internationale Abkommen geregelt ist. Als erster Schritt wird die Garantie des Aufenthaltsrechts als Ausgangsbasis für alle weiteren Rechte gefordert: Gleichberechtigter Zugang zum Ausbildungs- und Arbeitsmarkt, zu den Systemen sozialer Sicherung und staatlicher Sozialhilfeleistung.

Der Luxemburger Kongreß akzentuierte die Forderung nach Freizügigkeit innerhalb der EG, eine Forderung, die auch durch den Vertrag über die Europäische Union von Maastricht im Februar 1992 nicht eingelöst wurde. Nach wie vor sind weder Reisefreizügigkeit noch Arbeitnehmerfreizügigkeit für rechtmäßig in einem EG-Staat lebende Drittstaatsangehörige vorgesehen. Sie unterliegen den jeweiligen nationalen oder multilateralen Einreisebestimmungen.

So wurde in Luxemburg gefordert:

- Die Abschaffung geltender Visabestimmungen für diejenigen Drittstaatsangehörigen, die rechtmäßig in der EG niedergelassen sind;
- die Möglichkeit einer Einreise in ein anderes EG-Mitgliedsland, um dort nach einer Arbeitsstelle zu suchen (dies soll für einen Zeitraum von maximal drei Monaten gestattet werden);

- eine EG-Einwanderungspolitik, die jegliche Diskriminierung nach ethnischer und sozio-kultureller Herkunft ausschließt. Ziel müsse es sein, ein "Gleichgewicht zu schaffen zwischen den EG-Ländern und den sozialen und wirtschaftlichen Bedürfnissen derjenigen Arbeitssuchenden aus Drittländern, die einreisen möchten."

Bezogen auf alle Kernforderungen geht es zunächst darum, eine Übertragung von Kompetenzen auf die europäischen Gemeinschaften durchzusetzen (einschließlich des Europäischen Parlaments und des Europäischen Gerichtshofs), sie somit dem nationalen Recht bzw. der Ebene zwischenstaatlicher multilateraler Vereinbarungen - wie noch in Schengen bzw. Dublin geschehen - zu entziehen.¹⁰¹

Dies gilt auch für die in der Luxemburger Entschließung erhobene Forderung nach einer Gemeinschaftspolitik in Sachen Asyl. Eine derartige Politik müsse sich auf die Resolutionen der Vereinten Nationen stützen und mit den besten Traditionen der europäischen Länder übereinstimmen. Asylbewerbern solle die Möglichkeit zumindest eines "offiziellen und unparteiischen Berufungsverfahrens" bei Verweigerung des Asyls durch die nationalen Behörden zugesichert werden.

3. Weitere Zuwanderung erwünscht?

Nationale Gewerkschaften tun sich besonders schwer, wenn es um die Zuwanderung weiterer Migrantinnen und Migranten geht. Dies galt - wie bereits angedeutet - von Anfang an auch für den DGB, etwa bei der Entwicklung einer Anwerbepolitik in den 50er und 60er Jahren. Der von der Regierung Brandt 1973 verhängte Anwerbestop verdankte sich wesentlich einer Intervention von DGB und Gewerkschaften.

Arm in Arm mit der inzwischen konservativ-liberalen Bundesregierung trat der DGB 1986 gegen die Freizügigkeit für Staatsangehörige der EG-assoziierten Türkei ein. Das Assoziierungsabkommen zwischen EG und Türkei vom 12.09.1963, ergänzt durch ein Zusatzprotokoll vom 23.11.1970, gewährt Arbeitnehmern aus der Türkei nach einer Übergangszeit, spätestens aber ab dem 01.12.1986, Freizügigkeit.

Zuletzt, und zwar anlässlich der Verabschiedung des Ausländergesetzes von 1991, wandte der DGB sich gegen den §10 dieses Gesetzes und eine dem Paragraphen zugeordnete Arbeitsaufenthaltsverordnung, die den deutschen Arbeitsmarkt unter bestimmten Bedingungen für ausgewählte Berufsgruppen öffnet. Zurecht wird hier allerdings die Gefahr gesehen, daß der Rotation von Arbeitsmigranten, etwa in Gestalt

¹⁰¹ Dieses berechnete Anliegen hat sich auch die deutsche Bundesregierung zu eigen gemacht, allerdings mit der Absicht, über eine europäische Harmonisierung den Art. 16 Abs. 2 des Grundgesetzes auszuhebeln. Anlässlich des Europäischen Rates von Luxemburg im Juni 1991 schlug sie vor, die Politikbereiche Asyl, Einwanderung und Drittstaatsangehörige im Rahmen eines Unionsvertrages einer formellen und materiellen Harmonisierung zuzuführen. Sie konnte sich damit nicht durchsetzen. Somit gewinnen zwischenstaatliche Vertragswerke wie das von Dublin (Dubliner Asylrechtskonvention vom 15.06.1990) und diejenigen von Schengen (Schengen I vom 14.06.1985 und Schengen II vom 19.06.1992) an Gewicht. Beide Vertragswerke verfolgen u.a. das Ziel, parallel oder sukzessiv geführte Mehrfach-Asylverfahren in verschiedenen Signatarstaaten auszuschließen. Dies ist allerdings verknüpft mit der Klausel, daß jedem Signatarstaat das Recht zusteht, einen Asylantrag auch dann zu prüfen, wenn an sich eine Zuständigkeit nicht gegeben ist. Vor der Ratifizierung des "Schengener Vertrages" (16.6.1993) hatte der Bundestag einem von CDU/CSU, FDP und SPD eingebrachten Gesetzentwurf zur Änderung des Asylrechts zugestimmt, der die weitgehende Aushöhlung des individuellen und subjektiv einklagbaren Asylrechts zur Folge hat.

befristeter Aufenthaltsgenehmigungen, von Saisonarbeit oder Werkverträgen, Tür und Tor geöffnet wird, noch dazu unter Umgehung der Bundesanstalt für Arbeit.

Ganz und gar unvorbereitet traf auch den DGB der neue Ost-West-Wanderungsdruck nach den Umbrüchen in Ost-, Mittel- und Südosteuropa und der Öffnung der Grenzen zwischen Ost- und Westeuropa. Ratlosigkeit scheint hier die vorherrschende Haltung zu sein. Im bilateralen Kontakt mit ähnlich betroffenen nationalen Gewerkschaften, etwa denjenigen des Nordischen Rates und des ÖGB sowie Italiens wird nach ersten konzeptionellen Antworten gesucht.

Umso erstaunlicher ist es, daß immerhin die IG Metall mit einem Positionspapier "Asylrecht und Einwanderungspolitik" vom November 1991 u.a. ein Einwanderungsgesetz vorschlägt. Menschen, "die aufgrund ihrer unerträglich erscheinender Lebensbedingungen ihre Heimat verlassen ", "sollen im Rahmen einer (noch) zu entwickelnden, zu gestaltenden Einwanderungspolitik und bestimmter Quotierungen in die Bundesrepublik einreisen und dort ein Aufenthaltsrecht erhalten können."¹⁰²

Über die Eckpunkte eines derartigen Einwanderungsgesetzes soll zunächst ein Einwanderungskuratorium beraten, dem neben Vertretern von Bund und Ländern auch Repräsentanten gesellschaftlicher Gruppen angehören. Genannt werden hier: die Tarifvertragsparteien, die Kirchen und Menschenrechtsorganisationen wie Amnesty international und Pro Asyl. Von diesem Kuratorium seien sodann die Kriterien zu entwickeln, die bei der Festlegung von Einwanderungsquoten zu berücksichtigen sind und schließlich die jährliche Festlegung der Quoten selbst. Derart definierte Zugangsregeln sollen auch für diejenigen deutschstämmigen Aussiedler gelten, die in ihren Heimatländern keine Bedrohung mehr fürchten müssen.

Mit einem derartigen Einwanderungsgesetz verbinden sich viele Fragen, die noch der Beantwortung bedürfen, - so die Frage nach der Legitimität von Quotierungen und den Kriterien, nach denen Quoten festgelegt werden sollen.

Vor allen anderen muß die Frage gestellt werden, ob mit einem solchen Gesetz denjenigen geholfen ist, die heute vor unserer Türe stehen. Wie die Statistiken zeigen, handelt es sich bei der großen Mehrheit dieser Menschen um solche, die aus Krisengebieten mit Krieg, Bürgerkrieg, Menschenrechtsverletzungen, ökologischen Katastrophen, also aus Furcht um Leib und Leben, nicht aber als Arbeitsmigranten zu uns kommen.

Priorität noch vor Verabschiebung eines Einwanderungsgesetzes mit Einwanderungsquoten müßte somit die Anerkennung eines erweiterten Spektrums von Fluchtmotiven haben, also auch solcher Motive, die von Grundgesetz, Genfer Flüchtlingskonvention und deutscher Rechtsprechung bisher nicht berücksichtigt werden.

Hilfreich könnte in diesem Zusammenhang eine "Paketlösung" sein, die die Abgeordnetengruppe Bündnis 90/Grüne vorschlägt: Nicht ein Gesetz, sondern zwei einander ergänzende Gesetzesvorhaben: Ein Einwanderungsgesetz und ein Gesetz über die Rechtsstellung von Flüchtlingen, das denjenigen, die um Leben und Freiheit

¹⁰² IG Metall: Asylrecht und Einwanderungspolitik. Frankfurt 1991

fürchten, einen Aufenthaltsstatus zuerkennt und diesen Status sofort gewährt. Flüchtlinge sind entsprechend dem Gesetzentwurf von Bündnis 90/Grüne alle, die aus begründeter Furcht vor Völkermord, Krieg, Bürgerkrieg, Zwang zum Kriegsdienst, drohender Menschenrechtsverletzung, Todesstrafe und Folter sowie aus begründeter Furcht vor Verfolgung wegen ihres Geschlechts und ihrer sexuellen Orientierung in die Bundesrepublik Deutschland kommen. Mit diesem erweiterten Motivbündel greift Bündnis 90/Grüne die Entschließung des Europaparlaments zu Fragen des Asylrechts vom 13. März 1987 auf, die ihrerseits auf Formulierungen der Flüchtlingskonvention der Organisation Afrikanischer Staaten (OAU) vom 10.09.1969 rekurriert.

4. Verzicht auf gewerkschaftliche Asylpolitik?

Für die weitere innergewerkschaftliche Diskussion wird von großer Bedeutung sein, daß neben dem Positionspapier der IG Metall auch die soeben vorgelegten Gesetzentwürfe von Bündnis 90/Grüne weite Verbreitung finden.

Dies ist bisher leider nicht der Fall. Im Gegenteil: Sieht man von einer einzigen DGB-Presserklärung¹⁰³ ab, herrscht zwar nicht zu Fragen der Asylpolitik im allgemeinen, wohl aber zu denen einer Asylverfahrensnovelle im besonderen seit dem 10. Oktober 1991 nahezu völliges Schweigen. Der 10. Oktober 1991 ist das Datum, an dem Koalitionsparteien und SPD sich - unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers - auf einen Vier-Parteien-Kompromiß zum Asylverfahren einigten, der inzwischen in eine am 01.07.1992 in Kraft getretene Gesetzesnovelle zum Asylverfahren einmündete.

Diese Novelle sieht für diejenigen Bewerber/innen, die einen als "unbeachtlich" oder "offensichtlich unbegründet" eingestuften Asylantrag einbringen, eine Straffung des Verfahrens auf 6 Wochen vor:

- zwei Wochen Verwaltungsverfahren
- eine Woche Rechtsmittelfrist
- zwei Wochen gerichtliches Eilverfahren
- eine Woche Aufenthaltsbeendigung.

Die Bewerber/innen werden verpflichtet, bis zu einer ersten Entscheidung über ihren Antrag in "Großlagern mit Internierungscharakter" (Konrad Weiß) zu leben. Sie werden dort auch erkenntungsdienstlich behandelt. Klagen über eine Ablehnung werden auf eine Instanz mit Einzelrichter beschränkt. Die Voraussetzungen zur Anordnung von Abschiebungshaft werden erleichtert. Die Abschiebung rechtskräftig abgelehnter Bewerber/innen erfolgt innerhalb einer Woche.

Dieses Gesetz verstößt nach Meinung der gesamten sogenannten Fachöffentlichkeit insbesondere der Menschenrechtsorganisationen und Wohlfahrtsverbände sowie zahlreicher Verwaltungsjuristen in eklatanter Weise gegen Geist und Buchstaben der Verfassung.¹⁰⁴ Er verstößt, und das interessiert im vorliegenden Zusammenhang, gegen Geist und Buchstaben aber der bisherigen DGB-Beschlüsse.¹⁰⁵

¹⁰³ Vgl. DGB-Nachrichtendienst (ND) 72 v. 18.03.1992

¹⁰⁴ Vgl. hierzu die Berichterstattung in der Frankfurter Rundschau vom 12.02., 22.02. und 19.03.1992. Der Vorsitzende Richter am Hessischen Verwaltungsgericht in Kassel, Günter Renner, bezeichnet das Gesetz

Noch anläßlich des letzten (14.) Ordentlichen DGB-Bundeskongresses 1990 befaßten sich vier von neun ausländerpolitischen Anträgen sehr detailliert mit der Lage von Flüchtlingen. Antragsteller waren die DGB-Landesbezirke Berlin und Bayern, der Bundesjugendausschuß des DGB und die IG Metall. Voll angenommen wurde der Antrag 21 des DGB-Landesbezirks Berlin für eine "humane Asylpolitik", die anderen sind "Material" zu diesem Antrag.

Antrag 21 geht zunächst davon aus, daß bereits das bisher geltende Asyl-Verfahrensrecht und die geltenden Visa-Bestimmungen eine Inanspruchnahme des Grundrechts nach Art. 16 GG erheblich beeinträchtigen. Er fordert deshalb einleitend, das Grundrecht auf Asyl überhaupt erst voll wiederherzustellen.

Zusammengenommen wurden in den Anträgen 21 - 23 folgende Forderungen vorgetragen:

- Sicherung des Aufenthaltsstatus der sogenannten de facto-Flüchtlinge, also derjenigen, die mit Rücksicht auf die Genfer Flüchtlingskonvention und andere internationale Konventionen ein zeitlich befristetes Bleiberecht erhalten oder wenigstens "geduldet" werden. In diesem Zusammenhang heißt es: "Keine Abschiebung, zumindest solange auch nur die Vermutung einer Gefährdung im Heimatland besteht".
- Aufhebung der Sammelunterkünfte und der räumlichen Einschränkungen für Flüchtlinge, Barauszahlung der Sozialhilfe und Verzicht auf jede Form einer Abschreckung von Hilfesuchenden.
- Berücksichtigung auch solcher Fluchtmotive, die weder von der Rechtsprechung nach Art.16 GG noch von der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt sind. Genannt werden in diesem Zusammenhang frauenspezifische Fluchtgründe, Kriege, Bürgerkriege und Folter.

Trotz einer derartigen Beschlußlage hielten sich DGB und Gewerkschaften gegenüber einem Asylbeschleunigungsgesetz zurück, das völlig entgegengesetzten politischen Optionen zum Zuge verhilft. Protest und Widerspruch aus der SPD, z.B. seitens des niedersächsischen Ministerpräsidenten Gerhard Schröder, wurden nicht aufgegriffen und unterstützt. Ein vorliegendes politisches Alternativkonzept, nämlich das der Abgeordnetengruppe Bündnis 90/Grüne wurde der eigenen Mitgliedschaft bisher nicht vorgestellt. Ein Grund dafür dürfte sein, daß der SPD-Parteiführung und -Bundestagsfraktion, die ihrerseits unter dem Druck sozialdemokratischer Kommunal- und Landespolitiker standen, nicht in den Rücken gefallen werden sollte. Auch ist immer wieder das ungeprüfte Vorurteil zu vernehmen, daß die Gewerkschaftsführungen befürchten mußten, durch entschiedene asylpolitische Stellungnahmen in Widerspruch zur eigenen Mitglieder- und Funktionärsbasis zu geraten.

in einigen seiner zentralen Regelungen als "verfassungswidrig" (FR 22.02.1992). Der Präsident des Bundesverwaltungsgerichts, Everhardt Franßen, sieht "erhebliche verfassungsrechtliche Risiken" (FR 12.02.1992).

105 Zur Vorgeschichte gewerkschaftlicher Asylpolitik in den 80er Jahren vgl. Peter Kühne: Gewerkschaftliche Asyl- und Einwanderungspolitik. Auf dem Weg zu neuen Konzeptionen? In: Gewerkschaftliche Monatshefte Nr. 2 1992, S. 108-117.

So gesehen verwundert es nicht, daß Gewerkschaftsrepräsentanten in der SPD-Bundestagsfraktion, wie z.B. der Vorsitzende der Fraktionsarbeitsgemeinschaft "Ausländische Arbeitnehmer", Gerd Andres, ohne Wenn und Aber für den Vier-Parteien-Kompromiß bzw. die Asylbeschleunigungsnovelle eintraten.¹⁰⁶

Wenigstens von der dritten Bundesausländerkonferenz der IG Metall vom 07. - 09. Mai 1992 in Travemünde konnte erwartet werden, daß sie sich mit der Asylverfahrensnovelle, deren Verabschiedung durch den Deutschen Bundestag unmittelbar bevorstand, auseinandersetzen würde. Weit gefehlt: der Vorsitzende Franz Steinkühler nahm in seinem Referat sogar indirekt - positiv auf die Vier-Parteien-Vereinbarung Bezug. Er hielt der CDU vor, daß sie den damals erzielten Kompromiß viel zu zögerlich umgesetzt und dafür bei den letzten Landtagswahlen die Quittung erhalten habe.¹⁰⁷

Weitere bisher vorliegende Konferenzmaterialien, also der Geschäftsbericht des Vorstandes, die insgesamt 123 Anträge und die Redemanuskripte des zuständigen Vorstandsmitgliedes Erwin Vitt bekräftigen zwar die bisherige Beschlußlage der IG Metall zur Asylpolitik, gehen aber mit keinem Wort auf die anstehende Beschleunigungsnovelle ein.

5. Gewerkschaftliche Aktionen "vor Ort"

Somit bleibt nur noch zu berichten, daß unterhalb der Ebene politischer Gestaltungsansätze einiges verlautbart und gewiß auch einiges getan wurde, das geeignet ist, Flüchtlinge vor Ausbrüchen offener psychischer und physischer Gewalt zu schützen.

Auf dem Höhepunkt Entsetzen auslösender Gewaltanwendung gegen Flüchtlinge wandte sich der DGB-Bundesausschuß am 07.11.1991 mit einer Erklärung an die deutsche Öffentlichkeit und die eigenen Mitglieder.¹⁰⁸

Die DGB-Kreise, Betriebe und Verwaltungen werden zu Patenschaften für bedrohte Unterkünfte aufgerufen, zur Mitarbeit in den örtlichen/regionalen Flüchtlingsräten, zur Zusammenarbeit mit Ausländerorganisationen und solchen Personen bzw. Initiativen, die für eine Überwindung der Fremdenfeindlichkeit eintreten.

Die Betriebs- und Personalräte werden angesprochen, Anzeichen von Fremdenfeindlichkeit in Betrieben und Verwaltungen sorgfältig zu beachten und gemeinsam mit den Arbeitgebern zum Gegenstand betrieblicher Öffentlichkeit zu machen. Sie sollen auch persönlich zugehen auf solche Asylbewerber/innen bzw. Asylberechtigten, denen es gelingt, eine sozialversicherungspflichtige Tätigkeit aufzunehmen. Möglichkeiten der Begegnung und des Kennenlernens zwischen

¹⁰⁶ Vgl. Gerd Andres: Die politischen und sozialen Rahmenbedingungen einer multikulturellen Gesellschaft, in: Forschungsinstitut der Friedrich Ebert Stiftung, Hrsg.: Multikulturelle Gesellschaft. Der Weg zwischen Ausgrenzung und Vereinnahmung? Bonn, Februar 1992, S. 71-82.

¹⁰⁷ Vgl. auch: Franz Steinkühler: Rückfragen zur Asyldebatte in: Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte Nr. 6 1992, S. 500-502.

¹⁰⁸ Der Deutsche Gewerkschaftsbund zur Fremdenfeindlichkeit in Deutschland, in: DGB-Informationsdienst (ID) 28 vom 07.11.1991.

Deutschen und Ausländern sollen genutzt werden: in den Pausen, im Rahmen betrieblicher Weiterbildung und gewerkschaftlicher Bildung.

Auch die Hans-Böckler-Stiftung rief ihre Stipendiatengruppen und Vertrauensdozenten auf, Zufluchtsmöglichkeiten für bedrohte Ausländerinnen und Ausländer bekannt zu geben, bzw. selbst zur Verfügung zu stellen, darunter auch Gewerkschaftshäuser und Wohnungen der Stipendiaten wie Vertrauensdozenten.¹⁰⁹ Stipendiatinnen und Stipendiaten erklärten sich bereit, Schutzwachen vor Flüchtlingsunterkünften zu organisieren und auf Anforderungen Ausländerinnen und Ausländer zu begleiten. Vorgesehen waren bzw. sind des weiteren Gastbesuche bei ausländischen Familien und umgekehrt Einladungen zu Stipendiatentreffen und -festen. Die Geschäftsführung der Hans-Böckler-Stiftung stellt für derartige Aktivitäten auch finanzielle Mittel zur Verfügung.

Was von alledem tatsächlich umgesetzt werden konnte, ließ sich noch nicht systematisch ermitteln. Sicher scheint, daß sich viele (nicht zuletzt: junge) Gewerkschafterinnen und Gewerkschafter in der Flüchtlings- und Zuwandererfrage ein Stück weit engagiert haben. Dies wurde deutlich u.a. anlässlich wenigstens zweier zentraler Tagungen, die von gewerkschaftlichen Vorstandsverwaltungen kurzfristig organisiert wurden und einen ersten Erfahrungsaustausch ermöglichten. Der DGB-Bundesvorstand veranstaltete vom 11.- 17.09.1991 eine Arbeitstagung "Einwanderungsland Deutschland?" in seinem Bildungszentrum Bad Kreuznach. Die IGM-Jugend organisierte eine Fachtagung "Zur Gewalt und Rassismusproblematik bei Jugendlichen" am 29./30.11. 1991 in Leipzig.

6. Gewerkschaften: Menschenrechtspartei?

Was sich bereits 1991 andeutete, wurde in der ersten Jahreshälfte 1992 zur Gewißheit: Die Gewerkschaften sind zur Tagesordnung eingeführter gewerkschaftlicher Interessenwahrnehmung zurückgekehrt: Vor allem anderen waren die aktuellen Tarifauseinandersetzungen zu bewältigen. Gewerkschaftliche Selbstreflexivität konzentrierte sich vorrangig auf Fragen der anstehenden Organisations- und Strukturreform.

Ein so zum Ausdruck kommender "Strukturkonservatismus" wurde von Ingrid Kurz-Scherf im Anschluß an die Tarifauseinandersetzung im Öffentlichen Dienst und in deutlicher Wendung auch gegen Positionen der gewerkschaftlichen Linken so kritisiert: "Gerade die Linke neigt dazu, jedem Aufstand der gewerkschaftlichen Basis gegen die Führung ein emanzipatorisches Moment zu attestieren. In dem Fall, von dem hier die Rede ist, liegt aber in der Artikulation und Wahrnehmung der ureigenen Interessen nicht das Moment der Abwehr der Zumutungen von 'oben', sondern auch das Moment der Abwehr der als Bedrohung wahrgenommenen Solidaritätsappelle von 'noch weiter unten' und u.a. 'von außen.'"

Die peinliche Geschichte des DGB-Mottos für den 1. Mai 1991 - 'Teilen verbindet' - zeigt nur zu deutlich, daß die deutsche Gewerkschaftsbewegung sich (...) mitten in einer inneren Zerreißprobe befindet zwischen den Interessen ihrer Stammklientel und

¹⁰⁹ Schreiben der Hans-Böckler-Stiftung an die Stipendiatengruppen und Vertrauensdozenten v. 21.10.1991.

den Anforderungen einer solidarischen Bewältigung der Tendenzen zur Zweidrittelgesellschaft, der deutschen Vereinigung und der drängenden Probleme jenseits der erweiterten Grenzen der Bundesrepublik Deutschland".¹¹⁰

Etwas verloren macht sich da eine Erklärung des DGB-Vorsitzenden Heinz-Werner Meyer zum Tag der Menschenrechte 1991 aus. Dort heißt es, der fatale Glaube, nur in anderen Ländern würden die Menschenrechte verletzt, mache uns oft blind, wie sehr wir im eigenen Land die Grundrechte der Menschen mißachten. "Ich bin froh, daß uns die UNO-Menschenrechtskommission und Organisationen wie Amnesty international daran erinnern, daß wir wachsam sein müssen." Denn: "Nur wer im eigenen Land den Nachweis führt, daß er eine sichere Bleibe für Verfolgte anderer Länder anbietet, kann glaubhaft eine weltweite Menschenrechtspolitik vertreten".¹¹¹

Ein derartiges Interview kann dennoch als (ideologiekritischer) Stachel genutzt werden gegen ein vorherrschendes gewerkschaftliches Selbstverständnis, das Gewerkschaften als bloße Interessenkoalitionen abhängig beschäftigter Besitzstandswahrer begreift.

Oskar Negt hat in seinem Referat zum Internationalen Zukunftskongreß 1988 der IG Metall darauf hingewiesen, daß die Gewerkschaften bei der Entwicklung eines normativ begründeten politischen Selbstverständnisses sogar über erhebliche Startvorteile gegenüber den Parteien verfügen, unterliegen die Parteien doch "der ruinösen Tendenz einer agitatorischen Verengung öffentlicher Themen im Blickwinkel von Wahlapparaten."¹¹² Negt, der seinem Referat die Überschrift gab: "Interessenverband und Menschenrechtspartei. Die Gewerkschaften vor neuen geschichtlichen Aufgaben" spricht den Gewerkschaften als einzigen Massenorganisationen neben Bürgerinitiativen das Prädikat einer "Menschenrechtspartei" zu.

Geschichtliche Erfahrungen, wie auch die aktuelle Erfahrung sozialer Schließung gegenüber Flüchtlingen, deuten allerdings daraufhin, daß Negt in seinem Referat eher ein Ideal, sein persönliches Wunschbild von Gewerkschaft beschrieb.

Denjenigen, die sich mit einem Wunschbild nicht abfinden wollen, bleibt nur, den Diskurs zum politischen Selbstverständnis der Gewerkschaften aufrechtzuerhalten, das Schweigen zu Fragen einer politischen Gestaltung von Zuwanderung zu brechen und Formen gewerkschaftlicher Praxis zu entwickeln, die Gegenseitigkeit und Verbundenheit mit Flüchtlingen, mit den Menschen Osteuropas und der sogenannten Dritten Welt im Gewerkschaftsalltag konkret erfahrbar werden lassen. Wenn alle Argumente ausgetauscht und der Diskurs geführt worden ist, wird sich zeigen, ob das Urteil, die eigene Mitglieder- und Funktionärsbasis dürfe in Fragen der Asylpolitik nicht überfordert werden, doch nicht mehr als ein bloßes Vorurteil war.

¹¹⁰ Was gärt da in der breiten Mitgliedschaft der Gewerkschaften? In: Frankfurter Rundschau, Dokumentation v. 22.06.1992.

¹¹¹ DGB-Nachrichtendienst (ND) 381 v. 09.12.1991

¹¹² Vgl. Oskar Negt: Interessenverband oder Menschenrechtspartei? Internationaler Zukunftskongreß 1988, Köln 1989, S. 290-319. Die Gewerkschaften vor neuen geschichtlichen Aufgaben. In: IG Metall (Hrsg): Solidarität und Freiheit. Internationaler Zukunftskongreß 1988, Köln 1989, S. 290-319.

Literatur

Andres, Gerd (1992): Die politischen und sozialen Rahmenbedingungen einer multikulturellen Gesellschaft. in: Forschungsinstitut der Friedrich Ebert Stiftung (Hrsg.): Multikulturelle Gesellschaft. Der Weg zwischen Ausgrenzung und Vereinnahmung? Bonn. Februar 1992. S. 71-82.

IG Metall: Asylrecht und Einwanderungspolitik. Frankfurt 1991

Kühne, Peter (1992): Gewerkschaftliche Asyl- und Einwanderungspolitik. Auf dem Weg zu neuen Konzeptionen? In: Gewerkschaftliche Monatshefte. Nr. 2 1992. S. 108-117.

Negt, Oskar (1988): Interessenverband oder Menschenrechtspartei? Internationaler Zukunftskongreß 1988. Köln 1989. S. 290-319. Die Gewerkschaften vor neuen geschichtlichen Aufgaben. In: IG Metall (Hrsg): Solidarität und Freiheit. Internationaler Zukunftskongreß 1988. Köln 1989. S. 290-319.

Steinkühler, Franz (1992): Rückfragen zur Asyldebatte in: Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte. Nr. 6 1992. S. 500-502

Zeitungen und Zeitschriften

DGB-Informationsdienst (ID) 28 vom 07.11.1991.

DGB-Nachrichtendienst (ND) 381 vom 09.12.1991 und 18.03.1992

Frankfurter Rundschau vom 12.02., 22.02., 19.03. und 22.06.1992

Schreiben der Hans-Böckler-Stiftung an die Stipendiatengruppen und Vertrauensdozenten vom 21.10.1991

Zu den AutorInnen

Gudrun Hentges

Dipl.-Pol., Philipps Universität Marburg,
Institut für Politikwissenschaft

Nikos Kotzias

Dr., Dozent für Politikwissenschaft, Athen

Peter Kühne

Prof., Dr., Sozialakademie Dortmund

Michael Lindenbauer

Dr. jur., Vereinte Nationen, High Commissioner for
Refugees (UNHCR), Vertretung in Hongkong

Mirjana Morokvasic

Dr., Centre National de la Recherche Scientifique
(CNRS), Institut de Recherches sur les Sociétés
Contemporaines (IRESCO), Paris

Karen Schönwälder

Dr., University of London, School of Slavonic and East
European Studies

FEG Studien

Nr. 1: Michael Felder, Forschungs- und Technologiepolitik zwischen Internationalisierung und Regionalisierung,
(September 1992) UKB 20 DM (vergriffen)

Nr. 2: Hans-Jürgen Bieling, Nationalstaat und Migration im "Postfordismus" -
Gewerkschaften vor der Zerreißprobe,
(September 1993) UKB 25 DM