

Am Ende der alten Welt

Die Flüchtlings- und Kriminalitätspolitik ist der Schrittmacher für eine neue europäische Raumordnung. Die deutsche Abschottungspraxis dient dabei als Vorbild.

von Helmut Dietrich

Der tragische Unfall ereignete sich Ende Juli 1998 nahe der sächsischen Stadt Freiberg kurz hinter der tschechischen Grenze. Zwei Dutzend kosovo-albanische Flüchtlinge versuchten, in einem Lieferwagen über die stark kontrollierte Schengener Außengrenze zu gelangen. Der Wagen verunglückte auf einer Verfolgungsjagd durch den Bundesgrenzschutz (BGS) bei hoher Geschwindigkeit in einer Kurve. Sieben Menschen starben noch am Unfallort. Über 20 Personen wurden in Krankenhäuser eingeliefert.

In ihrem Herkunftsort bei Pristina war es im Juli zu achttägigen Kämpfen zwischen der UCK und serbischen Einheiten gekommen. Sie endeten mit der Niederlage der UCK-Einheiten und der Flucht der albanischen Bevölkerung. Ganz in der Nähe von Freiberg fand in jenen Tagen das Grenzcamp der Kampagne Kein Mensch ist illegal statt. Es gab eine Demonstration und verschiedene Versuche, Unterstützung für die Verletzten zu organisieren.

Der Chefarzt des Freiburger Krankenhauses hatte einem Teilnehmer des Camps telefonisch eine Besucherlaubnis erteilt. Doch der BGS bewachte das Krankenhaus wie ein Gefängnis. Die Grenzschützer hatten sich mit dem Chefarzt, dem städtischen Ordnungsamt und anderen lokalen Hoheitsträgern über eine Isolation der Verletzten verständigt - ohne jede gesetzliche Grundlage. Nur mithilfe von Tricks gelang es, die Verletzten Vollmachten unterschreiben zu lassen, mit denen anschließend einige AnwältInnen Anträge auf Asyl stellen konnten. Ein Teil der Verletzten wurde kurze Zeit später in die Tschechische Republik - in den so genannten sicheren Drittstaat - abgeschoben, ein anderer Teil hingegen freigelassen. Ein Kriterium für diese unterschiedliche Behandlung war, ob sich die Krankenhäuser in der Grenzzone oder bereits im Landesinneren befanden.

Diese Begebenheit ist ein Beispiel dafür, in welcher Weise das Recht, Rechte zu haben, territorial abgeschwächt oder gar außer Kraft gesetzt wird. In der Grenzzone, gesetzlich auf eine Breite von 30 Kilometern festgelegt, haben Flüchtlinge, wenn sie gefasst werden, kaum Chancen auf eine Asylantragstellung und sind von sofortiger Rückschiebung in das Nachbarland bedroht.

Manche werden einwenden, dass jeder Staat die Probleme der räumlichen Begrenzung seiner Macht verfahrenstechnisch löst. Gerade die Regelung von Souveränitäten und unterschiedlichen Rechtssystemen mache doch ein wesentliches Kennzeichen von Grenzen aus. In der aktuellen Flüchtlingspolitik geht es aber um einen anderen Aspekt: In den ostdeutschen Grenzregionen wird die Erzeugung von Rechtlosigkeit eingeübt. Staatliche Behörden und Teile der Gesellschaft praktizieren aktiv den Entzug von Rechten gegenüber einer bestimmten Personengruppe. Ein Ergebnis dieses Handelns ist die Zweiteilung der Gesellschaft in diejenigen, die ihres sozialen und rechtlichen Status entkleidet werden, und die anderen, die sich zu einer neuen Gesellschaftlichkeit oder Staatlichkeit formieren.

Hinzu kommt, dass die alten Bestände an Ressentiments und historisch gewachsenen Anmaßungen unter dem Zeichen der Flüchtlingsabwehr und der Verweigerung von Rechten aktualisiert werden, was zu zahlreichen gewalttätigen Übergriffen in den Grenzregionen führt. Ein Klima des Verdachts entsteht in diesem System nicht aufgrund von Hinweisen auf ein Delikt, sondern wegen vermuteter Migration, mithin nach phänotypischen Kriterien. Alle AnwohnerInnen können sich beteiligen und bei einem eigens zu diesem Zweck installierten Bügertelefon des BGS anrufen. Die Grenze wird hier als Schengener Außengrenze in Alltagsprozessen sozial neu erfunden. Flüchtlinge verwandeln sich für diese AnwohnerInnen in Illegale, in Kriminelle.

Die staatlichen Bürokratien mutieren an der Grenze zu erfinderischen, eifrigen Behörden. Ausgehend von der These, dass die Grenze als solche kriminogen sei, wurden behördenübergreifende Instanzen zur Bekämpfung grenzüberschreitender Krimineller gebildet: In informellen Arbeitsgruppen treffen sich Vertreter des Innenministeriums, Staatsanwälte, Richter/Polizisten und Grenzschützer und sprechen neue Kriminalisierungspraktiken ab. So entwickelte sich die Praxis der beschleunigten Verfahren, in denen Verhaftete sofort dem Gericht zugeführt werden und auf Verteidiger und gegebenenfalls Dolmetscher verzichten müssen, zuerst und im größten Ausmaß in den Grenzregionen.

In verschiedenen Regionen wurden Taxifahrer strafrechtlich verfolgt, wenn sie - bei Inlandfahrten Personen beförderten, die möglicherweise heimlich über die Grenze gekommen sind, und diese nicht per Funk der Polizei anzeigten. In der Grenzstadt Zittau wurde über ein Drittel der Taxifahrer bereits mit Strafverfahren überzogen.

Der staatlich und gesellschaftlich legitimierte Entzug von Rechten gegenüber Flüchtlingen drohte mehrmals in Pogrome umzuschlagen. In manchen grenznahen Orten haben die Anwohner Bürgerwehren gebildet, die nachts auf Streife gehen und eigenmächtig Leute festnehmen. Die staatlichen Behörden versuchen, diese Initiativen wieder unter Kontrolle zu bekommen.

Politiker der Innen- und Justizministerien haben in den letzten Jahren zahlreiche regionale Versammlungen von Gemeindevertretern längs der Grenze einberufen. Dort wurden ernsthaft die Aufstellung von Selbstschussanlagen und das Auslegen von Fangzäunen diskutiert. Die Staatsvertreter, die unter Law and Order an der Grenze den gesetzlichen Rechtsentscheidungen gegenüber Flüchtlingen verstehen, warteten mit Statistiken und Polizeiexperten auf. Der Staat bekämpfe, das ist die Botschaft, bereits jetzt wirkungsvoll die grenzüberschreitenden Kriminellen. Eine noch engere Zusammenarbeit mit den BürgerInnen sei nötig, es dürfe auf keinen Fall zur Bildung von staatsunabhängigen Bürgerwehren kommen.

Auf der anderen Seite der Schengener Außengrenze, in der Tschechischen Republik und in Polen, gibt es kein Pendant für diese gesellschaftliche Entwicklung. Zwar wurde in technischer und gesetzlicher Hinsicht ein ähnliches Grenzregime installiert, aber die Bevölkerung verhält sich nicht in gleicher Weise ein. Im Gegenteil: In Interviews längs der polnisch-deutschen Grenze betonen viele der Befragten ihre 15 oder gar 20 Jahre alten Arbeits- und Reiseerfahrungen in der ehemaligen DDR, in der alten Bundesrepublik und in anderen Ländern. (1) Sie sagen, sie kennen Europa, und sie gehören auch dazu. Transitflüchtlinge und Menschen aus der GUS, die an der Schengener Grenze kleine Geschäfte machen, stellen für sie keine Bedrohung dar.

Die Schengener Außengrenze wird also aus der Binnensicht Westeuropas häufig als Limes wahrgenommen, an dem die Welt zu Ende ist und der zur mentalen Abschottung der Gesellschaft aufruft. Aber aus der Sicht der Menschen jenseits des Limes, in Zentral-, Ost- und Südosteuropa, hat die Grenze möglicherweise eine viel geringere Bedeutung, weil ihre Lebens- und Erfahrungshorizonte und ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt bis nach Berlin, Paris und Genf reichen. Die Botschaft dieser Menschen ist, dass man Grenzen eben doch überschreiten kann, auch wenn das mit lebensgefährlichen Risiken verbunden ist.

Diese Lücke, die sich zwischen den staatsverfassten Gesellschaften des Westens einerseits und den Sans Papiers, den Flüchtlingen und den GelegenheitsarbeiterInnen ohne Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung andererseits auftut, ist - historisch gesehen - nicht neu. Ne ist allerdings, dass die Grenzziehungspolitik wie ein Katalysator der westeuropäischen Integration und der allgemeinen Flüchtlingspolitik funktioniert. Die Schengener Außengrenzenpolitik, die 1985 mit fünf Staaten begann, hat sich zum Motor der EU-Staatsbildung und des europäisierenden Identitätsmanagements entwickelt. Heute gehören 15 Staaten dem Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) an, mehrere Staaten sind assoziiert, und entsprechend dem Vertrag von Amsterdam wird Schengen in den EU-Institutionen aufgehen.

Im historischen Kontext gesehen, fällt der lokalistische, fokusartige Charakter dieser Politik auf. Der große Umbruch in der Flüchtlingspolitik erfolgte nicht wegen einer europaweiten Diskussion, einer institutionellen Vereinheitlichung und einer daran anschließenden gemeinschaftlichen, gleichmäßigen Umsetzung im gesamten Westeuropa, sondern anhand der Schaffung von Brennpunkten, von gefährlichen Orten. Die Oder/Neiße- und die ostbayerische Grenze erhielten durch diese Praxis eine zunächst territorial begrenzte Vorbildfunktion.

Keine andere Grenze Europas wurde in so kurzer Zeit derart aufgerüstet, funktional neu bewertet und sozial neu gezogen. 1992 bis 1994 hatte die Schengener Außengrenzenpolitik an Oder und Neiße sowie in Ostbayern Modellcharakter erreicht. Die Inventarien, die die deutsche Bundesregierung an dieser Grenze entwickelt hat, werden heute exportiert. Bilaterale Rückübernahmeabkommen, die Definition des sicheren Drittlandes und die »Schleierfahndung« - die Kontrollen auf den Transitrouten anhand phänotypischer Kriterien - sind heute in Europa im standardisierten Modell-Know-How zu haben.

Die neue europäische Raumordnung

Die Herausbildung der zwei Seiten einer Medaille - das Regime der Rechtsverweigerung gegenüber Flüchtlingen einerseits und das neue staatlich-gesellschaftliche Bündnis andererseits - erinnert an die Entwicklung zum »Doppelstaat«. Mit diesem Wort charakterisierte Ernst Fraenkel 1941 die Aufspaltung Deutschlands - zu Beginn der dreißiger Jahre - in einen »Maßnahmenstaat« und einen »Normenstaat«. (2)

Den »Maßnahmenstaat« sah Fraenkel mit den Notstandsverordnungen, der verschärften Verhängung der »Schutzhaft« und den politisch motivierten, willkürlichen Maßnahmen gegen Oppositionelle, gegen die deutsche jüdische Bevölkerung und gegen ostjüdische MigrantInnen entstehen. Mit der Forcierung des »Maßnahmenstaats« habe der Nationalsozialismus einen unberechenbaren Weg der Willkür und der Radikalisierung eingeschlagen.

Als »Normenstaat« habe sich der aufkommende Nationalsozialismus hingegen gegenüber der nicht verfolgten Bevölkerung gezeigt. An die Stelle der Rechtsstaatlichkeit sei diesem Teil der Bevölkerung gegenüber die Garantie der Normalität getreten, damit Gesellschaft, Arbeit und soziale Sicherheit weiter funktionieren konnten. Der »Maßnahmenstaat« und der »Normenstaat« hätten sich symbiotisch entwickelt.

Mit diesem Rückgriff sollen nicht die heutigen Flüchtlingslager und -heime mit dem System der Konzentrationslager im Nationalsozialismus gleichgesetzt werden. Der historische Verweis soll vielmehr dazu dienen, die regionalen Verhältnisse an der Schengener Außengrenze in einen größeren zeitlichen und räumlichen Zusammenhang zu stellen, da die aktuelle Flüchtlingspolitik eng mit der Formierung der europäischen Gesellschaft und Staatlichkeit verknüpft ist.

Zu Beginn der neunziger Jahre hat sich diese Verschränkung von Flüchtlingspolitik und Europapolitik in lokalen Brennpunkten wie der Außengrenzen artikuliert. Aber seit 1997 - der Intervention in Albanien - und erst recht seit 1999 - der Intervention im Kosovo und in der Bundesrepublik Jugoslawien - macht sich an der Flüchtlingspolitik zusätzlich die Frage nach dem Verhältnis zwischen der Europäischen Union und den von ihr abhängigen neuen Staatsverwaltungen in Südosteuropa fest, die provisorisch als Protektorate bezeichnet werden können.

Entsteht in Gesamteuropa also eine Art Doppelstaat: die neue souveräne EU auf der einen Seite, andererseits der Südosten, in dem Ausnahmezustand und Protektion herrschen? Mit Privilegien für die EU-BürgerInnen einerseits und den Underdogs auf der anderen Seite, denen wegen ihrer Herkunft und ihrer heimlichen Ankunft in der EU die Persönlichkeit und das individuelle Gesicht, die sozial Eingebundenheit und der juristische Status abgesprochen werden?

Nicht nur die Erklärung des deutschen Bundeskanzlers Gerhard Schröder im April 1999, dass sich die Neugründung der EU entsprechend dem Amsterdamer Vertrag gewissermaßen im Akt der Bombardierung der Bundesrepublik Jugoslawiens vollziehe, deute auf ein besonderes Verhältnis zwischen der EU und Südosteuropa hin. (3) Es sind die migrations- und flüchtlingspolitischen Analysen und Maßnahmen der letzten Jahre, die aus dem Balkan das bedrohliche Hinterland der EU gefertigt haben. Auf den Begriff gebracht, heißt der neue Alarmfokus »Südroute« oder »türkisch-albanische Route«, auf der sich die Flüchtlinge mit Schmugglern, Schleusern und dem organisierten Verbrechen verbinden würden, auf dem Weg nach Westeuropa.

Im Zusammenhang mit den Sezessionskriegen im zerfallenden Jugoslawien ist es entscheidend, wie die EU-Institutionen diese furchtbaren Entwicklungen in ihrer Politik übersetzen. Ähnlich wie bei der ostdeutschen Grenze Anfang der neunziger Jahre dominiert eine flüchtlingspolitische oder gar kriminalpolitische Panikmache.

Bis Anfang der neunziger Jahre sind die angekündigten Millionen Flüchtlinge nicht an Oder und Neiße angekommen. Aber die Grenzaufrüstung mit allen sozialen Implikationen ist erfolgt. Die Zahlen festgenommener und rückgeschobener Flüchtlinge liegen heute wesentlich höher als damals. Während die dortige Grenzaufrüstung 1992 bis 1994 beispielsweise im Strategiepapier der Migrations- und Asylpolitik, das 1998 die österreichische EU-Präsidentschaft vorgelegt hat, inzwischen als normal angesehen werden, ist nun der Balkan der alles bedrohende Unruheherd. Es seien neue Instrumentarien zu entwickeln, um die Gefahren des Immigration- und Kriminalitätsexports, die von dort ausgingen, zu bannen. Die Fahndung entlang der Fluchtwege, die Installierung eines Frühwarnsystems und die Schaffung von sicheren Häfen oder inländischen Fluchalternativen seien die flüchtlingspolitischen Aufgaben, die sich die EU für die unmittelbare Zukunft vornehmen sollte.

Erhellend ist es, das Ergebnispapier einer Sitzung nachzulesen, die am 28. April 1999 in Brüssel unter dem Titel »Ein Nachkriegssystem für Südosteuropa« (4) stattfand. Die Leitung der Sitzung hatte der Präsident der EU-Kommission, Romano Prodi, inne. Die Sitzung war von der Arbeitsgruppe Südosteuropa des Centre for European Policy Studies (CEPS) organisiert. An dem Brainstorming nahmen EU-Botschafter der Region und Balkanexperten teil. Diskutiert wurde über eine neue Kategorie der EU-Assoziation, eine Art »virtuelle Mitgliedschaft« ohne Stimmrecht in den EU-Gremien. In diese Kategorie eines »Neuen Assoziierten Mitglieds« (Nam) sollen Kroatien, Albanien und Mazedonien ab 2000 eintreten, Bosnien-Herzegowina ab 2002 und, seit dem Sturz Milosevics, irgendwann auch die Bundesrepublik Jugoslawien. Die Nam-Ökonomie sollte schockartig in den EU-Binnenhandel und die Euro-Währungszone integriert werden.

An Freizügigkeit der Menschen sei hingegen nicht gedacht: »In Hinsicht auf Südosteuropa steht die EU vor dem politischen Dilemma sich vor einer Flut von Flüchtlingen und illegalen MigrantInnen sowie (aus einigen Ländern der Region) vor der organisierten Kriminalität schützen zu wollen, ohne einen neuen Eisernen Vorhang zwischen sich und den Ländern, die integriert werden sollen, zu schaffen.« Aber langfristig laufe die restriktive Visapolitik und die anzustrebende Bewachung der Nam-Grenzen durch EU-Militär und Europol und parapolizeiliche Truppen auf eine vergleichbare Einschränkung hinaus.

Die Flüchtlings- und Kriminalitätspolitik wird hier zum Schrittmacher einer neuen europäischen Raumordnung. Die EU legt sich eine Hinterhof zu. Die wirtschaftspolitische Bestimmung als Ergänzungsraum, die Südosteuropa dabei erhält, erinnert an altbekannte deutsch-österreichische Begehrlichkeiten.

Die westeuropäischen Regierungen haben ihre neue Flüchtlingspolitik an den Schengener Außengrenzen in eine hauptsächlich polizeiliche Praxis übersetzt. Gegenüber Südosteuropa greifen die EU-Staaten in den letzten Jahren zu einer Politik auch des militärischen Containments. Erinnert sei an den Einsatz der italienischen Marine gegen Flüchtlingsschiffe in der Adria seit März 1997, an die Errichtung der mazedonischen und albanischen Flüchtlingslager während der Nato-Bombardierung, ihre Lokalisierung in unmittelbarer Nähe der Grenzen, also des Kriegsgebiets, und an den zeitweiligen Zusammenbruch der Fluchtmöglichkeiten über die Adria während dieser Lagerpolitik.

Zur Zeit beteiligen sich die beiden Anrainerstaaten des im Aufbau befindlichen EU-Protektorats - Österreich und Italien - maßgeblich an der Ausarbeitung eines Zusatzprotokolls »gegen die Schleusung von MigrantInnen zu Lande, in der Luft und zu Wasser« (5) im Rahmen einer UN-Konvention. Die Signatarstaaten verpflichten sich, heimliche GrenzgängerInnen strafrechtlich zu verfolgen. Außerdem soll die Marine der jeweiligen Staaten Flüchtlingsschiffe auf offener See aufbringen dürfen - ein Akt, der bisher völkerrechtlich verboten ist, auch in der Adria.

Für die Flüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien hat sich die Situation in jeder Hinsicht dramatisch verschlechtert. In Deutschland sind es die kosovo-albanischen Flüchtlinge, die, obwohl bekanntermaßen durch den jugoslawischen Staat bis zum Einmarsch der KFOR verfolgt, in asylrechtlicher Hinsicht am schlechtesten behandelt wurden. An dieser Gruppe wurde in den letzten Jahren der Entzug jeglicher sozialer Unterstützung erprobt. Und diejenigen, die nicht in ihre Herkunftsorte zurückkehren können, sondern in Baracken und Notunterkünften hausen, haben als internal displaced persons den minimalen internationalen Flüchtlingsschutz verloren.

Die Bevölkerungen und die Hilfsorganisationen

Fast scheint es, als hätte das Ende der bipolaren Welt nicht nur den Krieg weltweit rehabilitiert, sondern auch zu einer Zunahme von Erdbeben und anderen Katastrophen geführt. In Wirklichkeit hat sich der Blick der westlichen Regierungen auf die von Not gezeichneten Bevölkerungen geändert. Nach 1945 waren die völkerrechtlichen Verhandlungen und Konventionen dahin ausgerichtet, die Bevölkerungen aus den Kriegen nach Möglichkeit auszuklammern, sie zu Nichtbeteiligten zu machen. Dort, wo es zu kriegerischen Auseinandersetzungen kam, galt für Hilfsorganisationen die Maxime, dass die Hilfe für die Bevölkerung keiner Kriegspartei zuzuordnen sein dürfe. Das Zauberwort jener Zeit hieß Entwicklung, mit der die entsprechenden Staaten - und nur indirekt die Bevölkerungen - zum Objekt wirtschaftlicher Zyklen gemacht wurden.

Nach 1989/90 werden Konflikte und Katastrophen dagegen als Unruheherde interpretiert, die, wenn sie nicht territorial eingegrenzt werden, den Westen tangieren oder gar destabilisieren könnten. Die lebendigen Träger der Unruhe sind in dieser Bedrohungsperspektive die vom Unheil Getroffenen. Sie könnten fliehen, immigrieren oder um zu überleben, illegale Geschäfte tätigen. Das Ziel zahlreicher westlicher Interventionen seit 1989/90 war es, die Bevölkerung der deklarierten Brennpunkte territorial zu binden, diesen Menschen nach territorialen Kriterien nur begrenzte Rechte zuzusprechen.

Anhand der Flüchtlingspolitik sei dieser Umbruch detaillierter nachgezeichnet: Nach dem Scheitern der Nansenpolitik im Völkerbund nach der Flüchtlingskonferenz von Evian 1938, dem Zweiten Weltkrieg und der nazistischen »Endlösung« nahmen die internationalen Hilfswerke einen neuen Anlauf zu einer unabhängigen Flüchtlingspolitik. Beflügelt von der Vorstellung, dass Flüchtlinge nie wieder zu Verschiebemassen zwischen Staaten werden dürfen, instrumentalisiert zu politischen oder gar militärischen Zwecken, entstand auf Neue ein menschenrechtlich begründeter Ansatz kritischer Flüchtlingshilfe, der sich das Refoulementverbot, die Nichtdiskriminierung und die aktive Eingliederung von Flüchtlingen in die Gesellschaft, zum Ansatz erhob. Allerdings stellten die Unterordnung der Flüchtlingsfragen unter militärische Belange der unmittelbaren Nachkriegszeit und der heraufziehende Kalte Krieg eine prinzipienfeste Unabhängigkeit der internationalen Flüchtlingshilfe in Europa immer wieder in Frage.

Ein tiefer Einschnitt erfolgte 1980. Damals initiierte die Regierung der Bundesrepublik Deutschland in der Generalversammlung der Vereinten Nationen unter dem Titel »Internationale Zusammenarbeit zur Vermeidung von neuen Flüchtlingsströmen« (6) eine Entwicklung, die über viele Umwege zu den geschilderten Praktiken der Schengener Außengrenzen und der flüchtlingspolitisch forcierten neuen europäischen Raumordnung führen sollte.

Die Beschränkung der Flüchtlinge auf ihre Herkunftsregionen, die Regionalisierung der Flüchtlingspolitik stand im Zentrum der Vermeidungs- oder Vorbeugungsstrategie. Die Flüchtlingshilfsorganisationen sollten sich von ihrer kritischen Tätigkeit in Westeuropa abwenden - damals begannen die Einschränkungen des Flüchtlingsstatus in Deutschland - und sich den Herkunftsländern der Flüchtlinge zuwenden, um diese dort zu binden. Die Umorientierung, die dann tatsächlich, aber sehr langsam erfolgte, degradierte die unabhängige Flüchtlingshilfe zum »humanitären Arm« politischer und militärischer Interventionen der USA und des Europarates in anderen Regionen.

Damals, in der Anfangsphase dieser Entwicklung, herrschte in der UN-Diskussion zu diesem Thema - im Special Political Committee der Generalversammlung - ein durchaus kritischer Impetus gegenüber den ungerechten Nord-Süd-Beziehungen. Die Flüchtlingsdiskussion firmierte bald unter dem Titel the root cause debate. Aristide R. Zolberg u.a. charakterisierten die Kontroversen folgendermaßen: »Die UN-Diskussion stellte den wesentlich politischen Charakter des Flüchtlingsphänomens heraus. Die Aufnahmeländer tendierten zu einer internalistischen Perspektive, indem sie den Herkunftsländern die Schuld aufluden; diese machten geltend, dass letztlich externe Zwänge verantwortlich sind.« (7)

Sichtbare Ergebnisse dieser Debatten waren zwei Sachverständigenberichte 1985 und 1986, die scheinbar folgenlos blieben. (8) Weniger sichtbar war, dass sich 1985 die Regierungen der reichsten Länder zu einer informellen Struktur außerhalb der Vereinten Nationen zusammenschlossen, um eine Regionalisierung der Flüchtlingspolitik und eine Umorientierung der Flüchtlingshilfswerke in die Wege zu leiten. Es geht dabei um die Intergovernmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia, den IGC (zumeist Informal Consultations genannt) mit Sitz in Genf.

Wenn man ihre Veröffentlichungen betrachtet, kommt man nicht umhin, den IGC einen Initiativcharakter bei der Koordinierung der internationalen Flüchtlingsabwehr zuzusprechen. Sie inventarisieren nicht nur die Rückübernahmeverträge und die verschiedenen Praktiken der Behandlung von AsylantragstellerInnen und Illegalisierten, sondern haben sich in den letzten Jahren als Datenverarbeitungszentrale profiliert. Ihr Frühwarnsystem, das die Daten gefasster heimlicher GrenzgängerInnen aus einer Vielzahl von westlichen Staaten monatlich aufarbeitet, wird zur Zeit an die EU-Institution Cifrefi (Informations-, Reflexions- und Austauschzentrum für Fragen im Zusammenhang mit dem Überschreiten der Außengrenzen) angeschlossen. (9)

Eine vergleichbare Aufgabe für Südost-, Zentral- und Osteuropa hat das 1993 gegründete ICMPD (International Centre for Migration Policy Development) in Wien übernommen. Dieser Think Tank ist überdies die Schnittstelle zwischen SforKfor, den Regierungen und NGOs in migrationspolitischer Hinsicht. Als Sekretariat der europäischen Ministerkonferenzen, dem so genannten Budapester Prozess zeichnet es verantwortlich für die grenzpolizeiliche Aufrüstung der Protektorate. (9)

Zusammenfassend kann man konstatieren, dass sich die westlichen Regierungen seit Anfang der achtziger Jahre darum bemüht haben die politische Kontrolle über die menschenrechtlich orientierte Flüchtlingshilfe wie auch allgemein über die NGO-Hilfsorganisationen zu erlangen. Sie erkannten, dass die herkömmlichen einzelstaatlichen Instrumentarien und die UN-Politik nicht ausreichten, um langfristig an dieses Ziel zu kommen.

In Europa entstanden zahlreiche Ad-hoc-Komitees der EU und informelle internationale Kontaktrunden, die sich zu schwer zu durchschauenden und parlamentarisch nicht zu kontrollierenden Instanzen der Flüchtlings- und Migrationspolitik entwickelten. Ab Anfang der neunziger Jahre setzte von hier aus die Hysterisierung der Außengrenzenfrage ein, und ab 1997 die Protektoratspolitik mit starken flüchtlings- und kriminalpolitischen Motivstrukturen.

Die Flüchtlingspolitik hat sich wie insgesamt das humanitäre Engagement mehr und mehr den territorialstrategien der großen Mächte angepasst. Sie ist ihr »humanitärer Arm« geworden.

Anmerkungen:

(1) Die Interviews wurden 1998 von einer zweisprachigen ForscherInnengruppe aus Berlin, der auch der Autor angehörte, durchgeführt.

(2) Ernst Fraenkel: Der Doppelstaat, Frankfurt a.M. 1974 (zuerst New York 1940).

(3) »In den vergangenen Wochen hat sich dramatisch vollzogen, was als neue deutsche Verantwortung im Grunde seit Ende des Kalten Krieges und der staatlichen Einigung Deutschlands abzusehen war (...) wo Europa sich auch politisch für Europa zuständig fühlt - und die entsprechende Verantwortung übernimmt. Das macht die Bedeutung unseres Engagements auf dem Balkan aus. Und insofern stimme ich Ismail Kadaré auch zu, wenn er von einem »Gründungsakt« spricht.« Gerhard Schröder: Regierungserklärung zu Wiedereröffnung des Reichstags. Abgedruckt in: Süddeutsche Zeitung, 20. April 1999.

(4) CEPS: Working Document No. 131.

(5) Draft elements for an international legal instrument against illegal trafficking and transport of migrants (UN Doc. A/C.254/4/Add1), Wien 19. bis 29. Januar 1999; Draft Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Air and Sea, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime (UN Doc. A/AC.254/4/Add.1/Rev.1), Wien 28. Juni bis 9. Juli 1999.

(6) UN Docs. A/35/PV.8, 24. September 1980; A/35/242, 25. September 1980; A/SPC/35/SR.43, 10. Dezember 1980 und A/36/582, 23. Oktober 1981, S. 19-26. Mit der Resolution 39/100/1984 erhielt eine Gruppe von Regierungssachverständigen den Auftrag, Vorschläge zur Umsetzung der Resolution zu entwickeln.

(7) Aristide Zolberg, Astri Suhrke, Sergio Aguayo: Escape from Violence: Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World. Oxford, New York 1989, S. 261.

(8) International Co-operation to Avert New Flows of Refugees (UN Doc. A/41/324), 13. Mai 1985. Note by the Secretary-General. Report by the UN-Group of Governmental Experts on International Co-operation to Avert New Flows of Refugees; und: Refugees: Dynamics of Displacement. A report for the Independent Commission on International Humanitarian Issues. London 1986.

(9) EU-Rat Justiz und Inneres: Entschließung über die Einrichtung eines Frühwarnsystems »Illegale Zuwanderung und Schleuserkriminalität« vom 27./28. Mai 1999, Dok. C/99/168.

(10) www.icmpd.org, www.icmpd.org.

Der Text ist ein leicht gekürzter Vordruck aus dem Buch »Wie wird man fremd« (Unrast-Verlag Münster), herausgegeben von der jour fixe initiative berlin. Das Buch erscheint im April 2000.

Weitere Informationen: www.jourfixe.net