

# APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

63. Jahrgang · 47/2013 · 18. November 2013



## Grenzenloses Europa Europas Grenzen Migration, Flucht, Asyl

*Sven Astheimer*

Deutschland – Einwanderungsland im Herzen Europas

*Miltiadis Oulios*

Deutschlands Grenzen: Tauziehen um das Recht auf Bewegungsfreiheit

*Stefan Luft*

Herausforderungen europäischer Grenzpolitik

*Dietrich Thränhardt*

Tendenzen der innereuropäischen Migration

*Franck Düvell*

Flüchtlinge an den Grenzen Europas

*Noemi Carrel*

Anmerkungen zur Willkommenskultur

*Maren Wilmes*

Kommunaler Umgang mit Menschen ohne Papiere

*Bernd Kasparek*

Von Schengen nach Lampedusa, Ceuta und Piräus:  
Grenzpolitiken der Europäischen Union

Beilage zur Wochenzeitung **Das Parlament**

# Editorial

Binnen- und Fluchtmigration prägen seit Jahrhunderten die Geschichte Europas. Das verbriefte Recht auf Freizügigkeit ist eine Errungenschaft der EU, sie fördert die politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Integration des europäischen Kontinents. Die Idee des Asyls wiederum ist eine der ältesten Institutionen der Menschheit und gründet auf humanistischen Verpflichtungen – und in Deutschland auf der Erfahrung der NS-Diktatur. Trotz steigender Abwanderungszahlen gehört Deutschland zu den wichtigsten Zielländern: Vor allem seit Beginn der globalen Wirtschaftskrise 2008 suchen hier immer mehr Menschen neue Lebenschancen; auch die Anzahl derjenigen, die Schutz vor existenzieller Bedrohung und politischer Verfolgung suchen, ist gestiegen.

In der Diskussion, ab wann Migrationsbewegungen die nationalen sozialen Systeme „überfordern“, überlagern nicht selten populistische Töne, die an rassistische Vorurteile und soziale Ängste anknüpfen, rationale Argumente über Grenzen, Kapazitäten und Aufnahmebedingungen. Parallel dazu wird versucht, dem in Deutschland drohenden Fachkräftemangel durch Zuwanderung entgegenzuwirken. Dass es offenbar „gewünschte“ und „nicht gewünschte“ Zuwanderung gibt, zeigen das öffentliche Sinnieren über die Etablierung einer Willkommenskultur für (hoch) qualifizierte Zuwanderer und die zugleich vernehmbaren Forderungen, Armutsmigration und die Aufnahme von Asylsuchenden zu beschränken.

Weniger die Defizite in den Grenzkontrollen als vielmehr die in der politischen Steuerung der Binnen- und Fluchtmigration offenbaren eine Schwäche Europas: Das Fehlen europaweit verbindlicher Mindeststandards im Arbeits-, Sozial-, Zuwanderungs- und Asylrecht führt zu einer ungleichen Verteilung der Aufgaben und Bürden. Hier überschneiden sich Diskurse über Migration mit denen über ein europäisches Sozialmodell, in denen es darum geht, der europäischen Integration neben der ökonomischen auch eine soziale Dimension zu verleihen. Soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten zwischen den Mitgliedstaaten laufen einer humanen und effizienten Migrationspolitik der EU zuwider.

*Asiye Öztürk*

Sven Astheimer

# Deutschland – Einwanderungs- land im Herzen Europas

**H** heute weiß Elena Llorente, wie lang der Weg ist. Die 36 Jahre alte Spanierin kam nach Deutschland mit dem Wunsch, hier zu arbeiten, ihren Horizont zu erweitern und neue Dinge zu lernen. Was sie jedoch als Erstes lernen musste, war, dass es ungleich schwerer ist, sich in einem anderen Land durchzusetzen als in der eigenen Heimat. Sie musste viele Rückschläge einstecken und mit Kränkungen klarkommen, fühlte sich zeitweise ausgenutzt und allein gelassen. Aber eines, sagt die Madrilenin mit erhobenem Haupt, sei ihr immer klar gewesen: „Aufgeben kam nicht infrage, dazu bin ich viel zu stolz.“

Deutschland, das neue Einwanderungsland im Herzen Europas – kaum jemand hätte dies noch vor ein paar Jahren für möglich gehalten. Im vergangenen Jahrzehnt ging dieser Titel noch eindeutig an Großbritannien, das seine Grenzen früh für Bürgerinnen und Bürger der neuen EU-Mitgliedsländer aus Mittel- und Osteuropa öffnete, während unter anderem Deutschland die Schotten so lange wie möglich dicht machte. Die damals rasch wachsende britische Wirtschaft stillte ihren enormen Hunger auf qualifizierte Fachkräfte in Polen, Ungarn oder dem Baltikum – bis die Wirtschafts- und Finanzkrise 2008 ausbrach und die Wachstumsträume jäh beendete. Während also anderswo die Blasen an den Märkten platzten, entpuppte sich das bis dahin für seine „Old Economy“ oft belächelte Deutschland als solider Hafen in der stürmischen See der Weltwirtschaft.

Heute steht die größte Volkswirtschaft im Euroraum glänzend da. Deutsche Unternehmen sind hochgradig wettbewerbsfähig, ihre Produkte rund um die Welt begehrt. Dazu braucht es gutes Personal. Die Chancen am Arbeitsmarkt sind so gut wie lange nicht: Deutschland hat die zweitniedrigste Arbeitslosenquote nach Österreich, bei Frauen und Männern unter 25 Jahren ist es sogar das Maß der Dinge. Während in Krisenländern wie Griechenland und Spanien die Jugendarbeitslosigkeit längst mehr als 50 Prozent beträgt, klagen zwischen Baden und Vorpommern die Unternehmen immer häufiger darüber, dass sie nicht mehr genügend gute Mitarbeiter finden.

Dass der deutsche Arbeitsmarkt viele Chancen bietet, hat sich mittlerweile herumgesprochen. Die Folge: 2012 wanderten fast eine Million Ausländer nach Deutschland ein. Das waren 125 000 oder 15 Prozent mehr als im Jahr zuvor und insgesamt so viele wie seit 1995 nicht mehr. Die höchsten Zuwachsraten entfielen auf die krisengeschüttelten Mittelmeerländer des Euroraums: Das Plus bei den eingewanderten Griechen, Portugiesen und Italienern betrug jeweils mehr als 40 Prozent, für Spanier waren es sogar 45 Prozent. Auf der iberischen Halbinsel hatte die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel zu Beginn des Jahres 2011 persönlich die Werbetrommel gerührt, als sie arbeitslose, junge Spanier nach Deutschland einlud. In Spanien ist seitdem vom „efecto Merkel“, dem Merkel-Effekt, die Rede. Denn hoch qualifizierte junge Menschen pilgerten anschließend scharenweise zu Jobmessen im ganzen Land, um ihre Bewerbungen bei den deutschen Arbeitgebern mit den klangvollen Namen abzugeben. Die Goethe-Institute von Barcelona bis Sevilla konnten gar nicht so schnell neue Lehrer einstellen, wie die Nachfrage nach Deutschkursen stieg. Was lange Jahre undenkbar schien, nahm plötzlich Gestalt an: Junge Spanier machten sich in großer Zahl auf den Weg ins weit entfernte, kalte Deutschland.

Elena Llorente ist eine von ihnen. Nachdem sie ihr Psychologiestudium in Madrid abgeschlossen hatte, arbeitete sie zunächst als Lehrbeauftragte an der Universität und parallel dazu in Pflegeheimen. „Der Wunsch, ins Ausland zu gehen, war schon immer da“, sagt sie. 2011 fasste sie den Entschluss, dass es an der Zeit war, den Neuanfang in einem anderen Land zu wagen. Deutschland war sofort ihre erste Wahl. Llorente wusste um die vermeint-

**Sven Astheimer**  
Ressortleiter „Beruf und  
Chance“ der Wirtschaftsredak-  
tion, Frankfurter Allgemeine  
Zeitung, Hellerhofstraße 2–4,  
60267 Frankfurt/M.  
s.astheimer@faz.de

lich guten Chancen am Arbeitsmarkt, nennt die reiche Kultur und, für Spanier eher ungewöhnlich, das Wetter in Deutschland als weitere Gründe. Sie mag es nicht nur heiß, sagt sie lachend. Zudem seien die Winter im hochgelegenen Madrid auch ziemlich kalt. Als Touristin hatte sie Deutschland zudem schon ein wenig kennengelernt und im Sommer 2010 mit einem Deutschkurs in einer spanischen Sprachschule angefangen. „Ich dachte, das lerne ich schnell“, sagt sie. Heute sitzt Llorente in einem Berliner Café und spricht darüber, wie viel Fleiß dazu gehört, die neue Fremdsprache zu beherrschen. Deshalb lautet ihr Rat an ihre Landsleute, sich nicht ohne ausreichende Sprachkenntnisse auf das Abenteuer Deutschland einzulassen.

Im Januar 2012 schrieb sie die ersten Bewerbungen an Unternehmen im Raum Berlin. Die meisten Ausländer zieht es in die deutschen Großstädte, vornehmlich in die Hauptstadt. Die Berater der Arbeitsagenturen klagen bisweilen darüber, wie schwierig es sei, den Kandidaten klarzumachen, dass viele offene Stellen eher von Mittelständlern aus der Provinz kommen. Sauerland statt Spreestrand – das ist nicht jedem sofort zu vermitteln. „Die stehen mit dem Koffer bei uns in Berlin und fragen, wann sie zu arbeiten anfangen können“, berichtet eine Mitarbeiterin der Arbeitsagentur über die Vorstellungen von so manchem Neuankömmling. Dabei ist gerade der Berliner Arbeitsmarkt ein vergleichsweise hartes Pflaster. Auch Elena Llorente handelte sich einige Absagen ein, bevor sie schließlich eine Stelle bei einem Berliner Personaldienstleister im Talentmanagement bekam. Die Aufgabe schien ihr wie auf den Leib geschneidert: „Ich sollte spanische Pflegekräfte nach Deutschland bringen.“ Mit dem neuen Job im Gepäck, zog Llorente im Juli 2012 aus der spanischen in die deutsche Hauptstadt. In die neue Aufgabe habe sie sich rasch eingefunden, erzählt sie, die Arbeit habe ihr Spaß gemacht. Doch im Dezember, kein halbes Jahr später, machte die Firma plötzlich dicht. Für Llorente war der Verlust des Arbeitsplatzes und damit ihres sicheren Einkommens ein Schock: „Ich war alleine, weit weg von der Heimat.“

Die Zuwanderer müssen schon kurz nach der Ankunft im Zielland einige ihrer Illusionen über Bord werfen, wenn der harte Alltag sie eingeholt hat. Zu Beginn dieses Jahres empfing der hessische Sozialminister Jens Grüttner medienwirksam den Pfleger Igna-

cio Úbeda am Flughafen Frankfurt/M. Der junge Mann war der erste Teilnehmer eines Programms, das spanische Pflegekräfte nach Deutschland bringen sollte. Úbeda trat seinen Dienst in einer Einrichtung vor den Toren Frankfurts an. Nach wenigen Monaten gab er aus privaten Gründen auf und trat, diesmal ohne öffentlichkeitswirksame Fotos mit dem Sozialminister, den Rückweg nach Spanien an.

Für Elena Llorente kam dieser Schritt nicht infrage. „Ich hatte beschlossen zu bleiben und mich durchzukämpfen.“ Sie besuchte weiterhin die Sprachkurse am Goethe-Institut und sichtete den Stellenmarkt. Die Zahl der Vorstellungsgespräche in dieser Zeit schätzt sie auf 60, die der Bewerbungsschreiben auf noch viel höher. Im Jobcenter hatte sie zunächst das Gefühl, auf den Prüfstand gestellt zu werden. „Die wollten sehen, wie ernst ich es meine“, glaubt Llorente heute. Im Frühjahr 2013 bekam sie eine neue Betreuerin, der sie großes Bemühen attestiert. Aber die Angebote waren dünn gesät. „Ich spreche deutsch, was ist los“, habe sie sich von Selbstzweifeln geplagt häufig gefragt. Um nichts unversucht zu lassen, fuhr sie für ein Einstellungsgespräch bis nach München. Im Gespräch stellte ihr Gegenüber nach zehn Minuten fest, dass die Spanierin keine kaufmännische Ausbildung hat und damit für die Stelle leider nicht infrage kommt. Alles umsonst. „Das hätte man auch vorher klären können“, sagt sie noch heute verärgert. Im Sommer 2013 führte sie ein Praktikum zu einem Personaldienstleister nach Köln. „Ich durfte nichts machen“, sagt sie im Rückblick und führt das als Reaktion auf einen Fehler gleich zu Beginn zurück. Die Hoffnung auf eine Festanstellung im Anschluss war schnell zerstoßen. „Ich war so enttäuscht.“ Die Liste der Fehlschläge wurde immer länger. Einige Stellen scheiterten an einer fehlenden Approbation. In einer Klinik in Rheinland-Pfalz sagte man ihr, dass ihr Akzent eine einwandfreie Kommunikation mit den Patienten verhindere. Sie suchte einen Logopäden auf, um etwas dagegen zu tun. „Der hat mich aber nicht genommen, weil ich gesund sei.“

Schließlich wurden ihre Ausdauer und Hartnäckigkeit aber doch belohnt, als sie im Jobcenter einen Bildungsanbieter entdeckte, der Psychologen für verschiedene Einrichtungen in Sachsen-Anhalt suchte. Die Arbeit bestand aus der Berufsvorbereitung für Rehabilitanden. „Das war der Traumjob für eine

spanische Psychologin“, sagt Llorente. Diesmal ging alles recht schnell und unkompliziert. Sie bekam eine Stelle in Stendal. Das bedeutet nun, jeden Tag um 4.45 Uhr aufzustehen und täglich vier Stunden mit dem Zug zu pendeln. Doch die Spanierin ist nach den ersten Wochen glücklich: „Es lohnt sich.“ Und die Zeit im Zug lasse sich gut nutzen. Elena Llorente blickt heute auf zwei bewegte Jahre in Deutschland mit „sol y sombra“, Licht und Schatten, zurück. Häufig spricht sie über ihre Erfahrungen auch mit Freunden aus der Heimat. Viele spielen ebenfalls mit dem Gedanken, ihre berufliche Zukunft in Deutschland zu suchen. Elena Llorentes Rat ist derselbe geblieben: „Lernt Deutsch, lernt Deutsch.“

Ausreichende Kenntnisse in der Landessprache nennen Wissenschaftler als einen Schlüsselfaktor nicht nur für die Kommunikation am Arbeitsplatz, sondern auch für eine erfolgreiche Integration in das neue private Umfeld. Denn lässt sich womöglich gerade bei qualifizierten Arbeitskräften wie Ingenieuren dienstlich noch vieles auf Englisch bewältigen – spätestens im örtlichen Sportklub oder im Gesangsverein hat man in der Regel ohne Landessprache kaum eine Chance dazuzugehören. Die Sprache dürfte auch ein Grund dafür sein, dass ein Großteil der ausländischen Zuwanderer nicht aus dem Mittelmeerraum, sondern nach wie vor aus Mittel- und Osteuropa stammen. Denn in vielen dieser Länder wird Deutsch noch als Fremdsprache an der Schule unterrichtet, gibt es deutschstämmige Bevölkerungsgruppen und gemeinsame kulturelle Wurzeln. Zudem hat Deutschland mit Tschechien und Polen lange gemeinsame Grenzen.

Deshalb bemühen sich gerade die ostdeutschen Bundesländer seit Jahren verstärkt um Arbeitskräfte aus den (süd-)östlichen Nachbarländern. Hier ist der demografische Wandel schon heute deutlich spürbar. Denn nach der Wende brachen die Geburtenraten in Ostdeutschland regelrecht ein. Weil die wirtschaftlichen Perspektiven äußerst vage waren, setzten die Menschen deutlich weniger Kinder in die Welt. Die Bevölkerung in Ostdeutschland schrumpft deshalb heute deutlich stärker als im Westen, wozu auch die anhaltende Binnenwanderung ihren Teil beiträgt. Im Westen sitzen die attraktiveren Arbeitgeber, welche die höheren Löhne zahlen. Im Osten dagegen werden zunehmend Schulen geschlossen und die Auszubildenden knapp, weshalb die Un-

ternehmen und Betriebe ihre Fühler mehr und mehr ins Ausland ausstrecken. Auf den steigenden Druck am Lehrstellenmarkt hat die Industrie- und Handelskammer (IHK) in Erfurt mit einem besonderen Projekt reagiert und wirbt Azubis aus Mittel- und Osteuropa für Unternehmen in Thüringen an. Andernfalls drohte ein Drittel der Lehrstellen unbesetzt zu bleiben, beschrieb der Hauptgeschäftsführer Gerald Grusser die Situation. Den Anfang machten mehr als drei Dutzend junge Frauen und Männer aus Ungarn und Tschechien.

Viktor Oláh ist 21 Jahre alt und kommt aus Csongrád, einer Kleinstadt mit weniger als 20000 Einwohnern im Südosten Ungarns. Dort hat er Abitur gemacht und eine Prüfung zum Maschinenbautechniker abgelegt. Eine angemessene Arbeit fand er in der Region jedoch nicht. Dazu hätte er wohl in die Hauptstadt Budapest gehen müssen oder in den stärker industrialisierten Westen des Landes, schätzt er. „Ob ich 100 Kilometer wegziehen muss oder 1000, das war letztlich auch egal“, sagt Oláh. Deshalb setzte er sich ernsthaft mit dem IHK-Projekt auseinander, von dem er in der Berufsschule gelesen hatte. „Die deutsche Industrie hat in Ungarn einen sehr guten Ruf“, sagt Oláh. Sein Entschluss habe deshalb bald festgestanden, zusammen mit einem Freund an dem Projekt teilzunehmen.

Oláh hat sich für eine Ausbildung zum Zerspanungstechniker entschieden. Er arbeitet für Feuer Powertrain in Nordhausen, ein Hersteller von Kurbelwellen. Grundkenntnisse in Deutsch hatte er in der Schule gelernt. Dazu kamen Sprachkurse in Thüringen und in Budapest. Alle Programmteilnehmenden müssen diese Vorbereitung durchlaufen. „Die ersten drei Monate fielen mir dennoch sehr schwer“, blickt Oláh zurück. Doch mittlerweile habe er das Gefühl, in seiner Wahlheimat angekommen zu sein. Er wohnt in einem Wohnheim in Nordhausen und hat mittlerweile auch einige Freunde gefunden. Seine Arbeitserfahrungen bezeichnet er als positiv. Der Ungar ist voll des Lobes über die modernen Maschinen, an denen er arbeitet. Der Maschinenpark sei viel besser als in ungarischen Firmen, hier könne man mehr lernen. Sein Azubi-Gehalt sei dreimal so hoch wie ein vergleichbares in Ungarn, die Lebenshaltungskosten dagegen ähnlich. „Ich will nach der Ausbildung in Deutschland bleiben“, sagt Oláh deshalb. Das Interesse an seiner Arbeit sei in seiner Heimat nicht zuletzt

wegen des Lohns und der Perspektiven groß. „Wenn ich das erzähle, wollen meine Freunde auch kommen.“ Für Ungarn sieht Oláh daraus gewaltige Probleme entstehen. „Wenn es so weitergeht, gibt es in zehn Jahren in einigen Regionen keine Facharbeiter mehr.“

Für Uwe Locklair stellen sich dagegen ganz andere Probleme. Die 500 Mitarbeiter von Feuer Powertrain in Nordhausen sind gut ausgelastet. Der Personalnachschub macht dem Ausbildungsleiter jedoch Probleme. „Anzahl und Qualität der Bewerber haben in den vergangenen Jahren stark abgenommen“, sagt Locklair. Deshalb habe man 2012 auch spontan beim IHK-Projekt mitgemacht. Eigentlich wollte man nur einen Kandidaten nehmen, aber daraus sind dann zwei geworden. Die Voraussetzungen waren einfach zu gut. Viktor Oláh habe schließlich Abitur. „So jemanden kriegt man hier kaum noch“, sagt Locklair. „Der Geburtenknick ist jetzt da.“

Gerade einmal seit ein paar Wochen ist Marta Dankowska in Deutschland. Die junge Polin hat im Mai ihr Abitur gemacht und kurz vorher eine parallele Ausbildung zur Hotelfachfrau erfolgreich beendet. Sie kommt aus der Nähe von Kattowitz und geht davon aus, dass sie auch in Schlesien eine Arbeit gefunden hätte. Aber der Schritt ins Ausland hat sie gelockt, zumal sie zuvor schon für drei Praktika in Deutschland gewesen war. „Als ich von dem Projekt gehört habe, wollte ich unbedingt mitmachen.“ Seit Anfang September wird sie im Hotel an der Therme in Bad Sulza zur Hotelfachfrau ausgebildet.

Polen ist nicht nur das einwohnerreichste der neuen EU-Mitgliedsländer aus der Region. Es stellt auch immer noch das größte Reservoir für Einwanderer nach Deutschland dar. Den Angaben des Statistischen Bundesamtes zufolge kamen 2012 fast 177 000 Polen nach Deutschland. Dahinter folgten Rumänen (116 000) und Bulgaren (59 000). Zum Vergleich: Trotz der hohen Zuwächse kommen Griechen und Spanier zusammen genommen gerade mal auf 75 000. Allerdings führen die Polen das Feld auch bei den Fortzügen der Ausländer aus Deutschland an. Rund 108 000 Fortzügler, darunter viele Saisonarbeiter, bedeuten im Saldo jedoch noch immer einen deutlichen Zuwachs an Migranten.

Obwohl sie erst einige Wochen in Deutschland ist, spricht Marta Dankowska schon sehr

gut Deutsch. Geholfen hat ihr dabei ausgerechnet das deutsche Fernsehen, wie sie lachend erzählt. Denn in den schlesischen Gebieten Polens, wo der Großteil der deutschen Minderheit lebt, habe sie zum Beispiel den Kinderkanal von ARD und ZDF empfangen können. Außerdem hätten die Großeltern mit ihr geübt und die Deutschkenntnisse aus drei Jahren Unterricht vertieft. Ihre ersten Erfahrungen am neuen Arbeitsplatz haben sie bislang beeindruckt. Im Hotel an der Therme durchläuft sie alle Bereiche von der Arbeit im Restaurant bis zum *house keeping*. Derzeit sammelt sie Erfahrung an der Rezeption. In Polen wäre die Ausbildung nicht so breit, glaubt sie, dafür vieles spontaner, auch die Arbeitszeiten. „Hier weiß ich, wo mein Platz ist.“ Obwohl sie gerade erst angefangen hat, ist sich die junge Frau schon sicher, dass sie wie der Ungar Viktor Oláh nach der Ausbildung in Deutschland bleiben möchte. Auch unter ihren Freunden sind einige, die mit dem Sprung nach Deutschland liebäugeln. Marta Dankowskas Rat lautet, sich vorher ehrlich zu fragen, wie ernst das Ganze gemeint ist. „Man braucht den festen Willen, es schaffen zu wollen“, sagt sie; man dürfe nicht im Hinterkopf haben, dass man nach zwei Wochen ja auch wieder nach Hause zurückkehren könne, wenn es einem nicht gefällt. Mit einer solchen Einstellung schaffe man es bestimmt nicht. Außerdem müsse man offen auf die neue Umgebung zugehen. Sie ist zwar erst seit Anfang September 2013 in Thüringen, hat aber schon einige Freundschaften geknüpft. Vor allem ihre Mitbewohner in einer Wohngemeinschaft helfen ihr bei der Eingewöhnung. Auch die Lehrer in der Berufsschule hätten sie von Anfang an ermutigt nachzufragen, wenn sie etwas nicht verstehe. Das sei bislang aber nur selten nötig, sagt sie.

Den guten bisherigen Eindruck kann auch Heike Schäfers-Gurski bestätigen. Sie ist die Ausbildungsleiterin im Hotel an der Therme und hat schon Erfahrungen mit drei ungarischen Projektteilnehmern aus dem Vorjahr gesammelt. Den Rückgang an Bewerbungen hat sie in den vergangenen Jahren ebenfalls miterlebt. „Früher hatte ich zu jedem Ausbildungsjahr rund 40 Bewerbungen für die Hotelberufe auf dem Tisch liegen“, sagt Schäfers-Gurski, „heute bin ich bei zehn schon glücklich.“ Deshalb sei das IHK-Projekt eine gute Alternative.

Die Betreuung der ausländischen Auszubildenden gehe jedoch weit über den üblichen Aufwand hinaus, sagt Schäfers-Gurski: „Man

ist hier auch ein bisschen der Mama-Papa-Ersatz.“ Vor allem zu Beginn der Lehre fallen viele organisatorische Erledigungen an: Die jungen Leute brauchen eine Krankenkasse, ein Konto bei einer örtlichen Bank und müssen beim Einwohnermeldeamt registriert werden. Für Marta Dankowska wurde ein möbliertes Zimmer in einer Wohngemeinschaft angemietet. Ein Jahr zuvor war Schäfers-Gurski mit den Ungarn sogar noch Möbel kaufen. Zudem muss sie deutlich mehr Ansprechzeit einplanen als üblich. „Ein deutscher Azubi kommt am Anfang mal mit ein paar Fragen und danach war es das meistens“, sagt die Ausbilderin. Für die Programmteilnehmer müsse sie jeden Tag ansprechbar sein. Auch müsse der intensive Austausch mit der Berufsschule und der Kontakt zu den anderen Azubis im Austauschprogramm gehalten werden, damit niemand fern der Heimat vereinsame. Dafür erhalte sie von den Teilnehmenden aber auch

eine Menge zurück: „Die Motivation ist eine ganz andere als bei vielen Deutschen“, sagt sie. Die Ungarn und Polen hätten schließlich eine bewusste Entscheidung getroffen, bevor sie diesen Weg gegangen sind. Von hiesigen Bewerbern bekomme sie dagegen öfter mal Sätze zu hören wie: „Ich habe halt nichts anderes gekriegt.“ Und auch wenn sie in jedem Vorstellungsgespräch darauf hinweise, dass das Arbeiten an Wochenenden und Feiertagen zu niedrigem Verdienst die Regel sei, würden den meisten die Ausmaße dieser branchentypischen Belastungen doch erst im Laufe der Zeit bewusst. Dementsprechend hoch seien die Abbrecherquoten für die Hotelberufe. Dagegen falle die Einstellung der Ausländer ganz anders aus. „Sie haben sich bewusst für Deutschland entschieden und dafür viel aufgegeben“, sagt Schäfers-Gurski. Das spüre man jeden Tag.

### **Migrationsrichtung entscheidet über subjektives Wohlbefinden**

Die Bevölkerungsabteilung des UN-Büros für wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten (UN DESA) veröffentlichte Mitte September aktuelle Zahlen zu globalen Wanderungsbewegungen. Der Migrantenanteil an der Weltbevölkerung ist seit 1990 (2,9 %) nur gering angestiegen (3,2 %). Da im gleichen Zeitraum aber auch die Weltbevölkerung von 5,3 auf 7,1 Milliarden wuchs, stieg die absolute Zahl der internationalen Migranten ebenfalls deutlich und seit 2000 kontinuierlich – in diesem Jahr auf den neuen historischen Höchststand von weltweit 232 Millionen Personen (2000: 175). (...)

Der Mitte September veröffentlichte „World Migration Report 2013“ der Internationalen Organisation für Migration (IOM) unterscheidet zwischen vier Richtungen weltweiter Migrationsbewegungen (...) Im Zentrum der Analyse standen das subjektive Wohlbefinden, der finanzielle Wohlstand, die Karrierechancen, das gesundheitliche Empfinden, das Gemeinschaftsgefühl sowie die soziale Teilhabe der Migranten im Zielland. Gefragt wurde, inwiefern die Wanderung zu einer Verbesserung der Lebensverhältnisse und des individuellen bzw. familiären Wohlbefindens geführt hat. Dazu wurden die Antworten der Migranten mit denen der Bevölkerung in den Ziel- und Herkunftsländern verglichen.

*Nord-Nord:* Den zwischen den Industriestaaten auf der Nordhalbkugel wandernden Migranten geht es gefühlt genauso gut wie der Bevölkerung im Zielland, in vielen Fällen erreichen sie sogar einen höheren Lebensstandard. Die Nord-Nord-Migration wird mit 22 % aller globalen Migrationsprozesse beziffert.

*Süd-Nord:* Süd-Nord-Migranten geht es zwar meist besser als der Bevölkerung in ihren Herkunftsländern, gleichzeitig haben sie aber Schwierigkeiten bei der Arbeitssuche in der Aufnahmegesellschaft und erzielen geringere Einkommen als die einheimische Bevölkerung. Hinsichtlich ihrer Gesundheit und der Gesundheitsversorgung erzielen sie ähnliche Werte wie die Bevölkerung der Zielländer. Süd-Nord-Migranten machen laut IOM 40 % aller Wandernden aus. (...)

*Nord-Süd:* Wer aus den Staaten des Nordens in den globalen Süden zieht, erfährt angesichts guter Arbeitsmarktintegration und des zumeist niedrigeren Preisniveaus einen Zuwachs der persönlichen Kaufkraft. Andererseits berichten Nord-Süd-Migranten von Unzufriedenheit in den Bereichen der Sicherheit, der Gesundheitsversorgung sowie der sozialen Teilhabe. Sie stellen lediglich 5 % der weltweiten Migranten.

*Süd-Süd:* Von großer Bedeutung sind hingegen die Wanderungsbewegungen zwischen den Ländern des globalen Südens. Sie machen laut IOM 33 % aller Wanderungen aus. Für die Süd-Süd-Migration werden die geringsten persönlichen Gewinne und die größten Probleme verzeichnet. So antworteten nur etwa 53 % der im Süden wandernden Migranten positiv auf die Frage zur subjektiven Zufriedenheit (gegenüber 72 % der einheimischen Bevölkerung im Süden) und ein Viertel gab an, die Versorgung mit Lebensmitteln und Unterkunft nicht sichergestellt zu haben.

*Stefan Alscher, Welt: Migrationsrichtung entscheidet über subjektives Wohlbefinden, in: Migration und Bevölkerung 8/2013, [www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/170849/wohlbefinden](http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/170849/wohlbefinden) (22. 10. 2013).*

# Deutschlands Grenzen: Tauziehen um das Recht auf Bewegungsfreiheit

Arrash sitzt auf der Rückbank des Polizeiautos, die Hände sind hinter dem Rücken gefesselt. Zur Erleichterung versucht er sich

## Miltiadis Oulios

M. A., geb. 1973; freier Journalist, arbeitet unter anderem für den WDR und DLF; Autor des Buches „Blackbox Abschiebung. Geschichten und Bilder von Leuten, die gerne geblieben wären“ (2013).  
m.oulios@online.de

hinzulegen. Das verhindert einer der Beamten, indem er sich neben ihn setzt. Vier Stunden dauert die Fahrt. Arrash hat kein Verbrechen begangen, fühlt sich aber wie ein Verbrecher behandelt. Und seine Handgelenke schmerzen höllisch.

Warum wird dieser Mann über Hunderte Kilometer im Polizeiauto quer durch Deutschland transportiert? Wo liegen Deutschlands Grenzen? Für Arrash verlief schon um das Asylheim eine Grenze; in einem Dorf am Niederrhein, in dem er untergebracht war. Der heruntergekommene Flachbau steht am Ende einer Sackgasse in einem ansonsten idyllischen Wohngebiet mit Einfamilienhäusern. Die Bewohner des Heims haben mit den Einheimischen nichts zu tun. „Wir grüßen uns“, sagt Marwin aus Nigeria, der auch dort wohnt, „aber wir kennen unsere Namen nicht.“ Es ist eine gefühlte Grenze, um die sich eine weitere, „harte“ Grenze legt, der alle Asylbewerber in Deutschland unterliegen: die sogenannte Residenzpflicht. Sie dürfen ohne Erlaubnis der Ausländerbehörde das Bundesland nicht verlassen – in Bayern und Sachsen nicht einmal den Regierungsbezirk.<sup>¶</sup> Grenzen mitten in Deutschland.

Der Staat und seine Behörden bemühen sich, die freie Bewegung jener Menschen zu kontrollieren, denen bestimmte Freiheitsrechte nicht zugestanden werden, und stoßen dabei ebenfalls an ihre Grenzen. Wir sollten den Begriff der Grenze daher nicht in Ausdrücken der Geometrie wie Linie oder Kreis beschreiben. Grenzen haben eher mit sozialer Physik zu tun. Ein Feld, in dem

entgegengesetzte Kräfte aufeinandertreffen. Eine Beziehung zwischen Menschen, in denen um den Zugang zu gleichen Rechten gestritten wird.

Arrash hat sich nämlich nicht an die Residenzpflicht gehalten. Er verließ Nordrhein-Westfalen, ohne um Erlaubnis zu fragen. Er fuhr nach Würzburg und schloss sich anderen politischen Flüchtlingen aus dem Iran an. Diese Männer begannen im Frühjahr 2012 – nach dem Selbstmord eines Asylsuchenden in einer Massenunterkunft für Flüchtlinge – gegen die Missstände in den Heimen und für ihre Anerkennung in Deutschland zu demonstrieren. Die Polizei kontrollierte Arrash mehrmals am Protestzelt in der Würzburger Innenstadt. Weil er wiederholt der „Aufenthaltsbeschränkung“ zuwidergehandelt habe, sollte er 800 Euro Strafe zahlen. Am Ende fuhren ihn die Polizeibeamten in Handschellen zurück ins Heim nach Grefrath. „Das hat mir nur geholfen“, konstatiert Arrash, „besser zu verstehen, dass das Gerede vom freien Europa sehr oberflächlich ist.“ Aufgehalten hat es ihn nicht.

Auf den Oberarmen und dem Schulterblatt trägt Arrash Tattoos. Neuerdings hört er wieder mit Begeisterung Nirvana. Das sei ein wenig Nostalgie, schmunzelt er, „es erinnert mich an die Zeit als ich Anfang zwanzig war.“ Als junger Mann rebellierte er gegen das Regime im Iran, wurde Atheist, hielt sich nicht an den Ramadan und war an Protesten beteiligt. Er wurde mehrmals festgenommen und mit Lötkolben gefoltert, erklärt er dem Asylrichter in Deutschland, als er seinen Unterarm hebt und ihm die Brandmale zeigt. Arrash musste 2006 fliehen. Ein Schlepper brachte ihn über die Berge in die Türkei. Dort lebte er fünf Jahre, arbeitete als Maler und Tapezierer und engagierte sich weiterhin politisch. Deswegen bekam er auch mit der türkischen Polizei Probleme und erhielt kein Asyl. Dann zahlte er 2000 Euro, um nach Griechenland zu gelangen. Wieder zu Fuß über die Grenze, durch Wälder und den Grenzfluss. Nach Deutschland reiste er mit dem Flugzeug.

<sup>¶</sup> Die Residenzpflicht galt lange Zeit bundesweit für den Regierungsbezirk und wurde infolge der Proteste der Flüchtlingsbewegung, die 2000 ihren Anfang nahmen, gelockert. Die Flüchtlinge verlangen gleichwohl ihre Abschaffung.



„Ich glaube, Grenzen sind dafür gemacht, dass die Menschen sie überwinden“, betont Arrash. „Einfach gesagt, es leben sieben Milliarden Menschen auf der Welt“, hebt er an, „wer ist gefragt worden, ob wir überhaupt diese Grenzen haben wollen?“

In der Asylbewerberunterkunft, die ihm zugewiesen wurde, blieb er nur drei Monate. Das trostlose Zimmer kam ihm vor wie ein Gefängnis. Statt Geld gab es Gutscheine. Die Gängelung seines Lebens erinnerte ihn an den Iran. Um frei zu sein, nimmt er in Kauf, keine Asylbewerberleistung zu erhalten, weil er nicht im Heim bleibt. „Ich bin nicht des Geldes wegen nach Deutschland gekommen“, stellt er klar, seine Eltern gehören der Teheraner Mittelschicht an. „Ich bin gekommen, weil ich frei sein will.“ Lieber schläft er mit anderen Aktivisten in Schlafsäcken auf der Straße oder in den Wohnungen von Unterstützern der Proteste.

In Würzburg nähern sie sich die Lippen zu. Das geht durch die Medien. „Wir mussten schockieren. Das war zu diesem Zeitpunkt unsere einzige Möglichkeit, gehört zu werden“, erklärt Arrash, „im Heim depressiv zu werden, ist viel schlimmer, als sich einmal die Lippen zuzunähen.“ Daraufhin entstehen auch in anderen deutschen Städten Protestgruppen von Geflüchteten.

Im September 2012 marschieren sie nach Berlin, sprechen mit der Integrationsbeauftragten der Bundesregierung, fordern das Ende der Massenunterkünfte für Asylbewerber und einen Abschiebestopp. Das Treffen sei ihm wie politisches Theater vorgekommen. „Sie sprach zu uns wie zu kleinen Kindern“, findet Arrash, „ja, wir wissen um eure Probleme, ihr habt ja Recht“, hätte die Politikerin gesagt, „aber ihr müsst warten.“

Die Politik reagiert, wenn überhaupt, nur in kleinen Schritten. Das Arbeitsverbot für Asylsuchende wurde von zwölf auf neun Monate verkürzt, die Integrationsbeauftragte macht sich für eine gesetzliche Bleiberechtsregelung stark. In Bayern, so die bayerische Sozialministerin, wohne nur noch die Hälfte der Betroffenen in Gemeinschaftsunterkünften. Für Asylsuchende, die dort ausziehen wollen, gebe es neuerdings Berater vor

## Flüchtlinge vor dem Brandenburger Tor



Der Übersetzer Reza (links) und der Asylbewerber Arrash Dosthossein aus dem Iran (Mitte) geben am 5. November 2012 in Berlin eine Pressekonferenz. Die Flüchtlinge protestieren gegen die Residenzpflicht, Sammelunterkünfte und die Asylpolitik in Deutschland. Foto: Kay Nietfeld/dpa (c) dpa

Ort. Minderjährige sollen auch in Bayern nicht mehr dort untergebracht werden. Bei der Forderung nach einem Abschiebestopp hören alle weg.

Und ihre Rebellion stößt auf Grenzen der Akzeptanz. Die Öffentlichkeit kann mit Geflüchteten besser umgehen, wenn sie als Empfänger von Mitgefühl erscheinen. Selbstbewusste Typen, die sich so verhalten, „als wären sie hier zu Hause“, sprengen diesen Rahmen. Dabei sind es gerade diese Protestierenden, die für demokratische Rechte kämpfen. Sie nennen sich „non-citizens“, Nicht-Bürger, die Bürger sein wollen.

Die meisten illegalisierten Migranten und Asylsuchenden sind nicht so politisch. Doch in einem wesentlichen Punkt handeln sie auf die gleiche Weise. Der US-Forscher Luis Cabrera hat dies in Gesprächen mit Einwanderern aus Mexiko und anderen lateinamerikanischen Staaten festgestellt, die illegal in die USA migrieren. Sowohl Gegner als auch Unterstützer der illegalisierten Einwanderer gehen davon aus, dass Bürgerrechte etwas sind, das auf den Nationalstaat begrenzt ist. Die unerlaubten Migranten aber, bringt es Cabrera auf den Punkt, handeln heute schon so, als ob es längst möglich wäre, ein Weltbürger zu sein. Sie praktizieren eine „global citizenship“.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Luis Cabrera, *The Practice of Global Citizenship*, Cambridge 2010.

Wer nur auf das Leid blickt, das beim unerlaubten Übertreten der Grenze und in der Bekämpfung dieser Migration entsteht, übersieht, dass dabei etwas praktiziert wird, das man ein Weltbürgerrecht nennen kann, das Recht, selbst zu entscheiden, wo auf dieser Welt man leben möchte. Viele Menschen haben zudem Verwandte oder Freunde in anderen Staaten, die es ihnen erleichtern, in diese Staaten zu gelangen. Das ist ein wichtiger Aspekt der Weltgesellschaft. Wir sind alle schon überall, Menschen aller Nationalitäten finden sich in fast allen Staaten dieser Welt. All dies relativiert die bestehenden Grenzen.

## Illegalisierte Freiheit

Dies veranschaulicht auch die Geschichte von Ferhad (Name geändert). Er ist Vater mit Leib und Seele. Wenn er seinen zwei Jahre alten Sohn auf die Rutsche setzt, ziert ein breites Lächeln sein Gesicht. Das mit der großen Nase, dem dunklen Teint und den schwarzen Haaren. Er ist einer der Menschen, die mit ihrer Anwesenheit dafür sorgen, dass Politiker davon sprechen, Deutschland sei ein weltoffenes Land. Ist es auch. Selbst wenn Ferhad ein Teil dieser Welt ist, der gar nicht in Deutschland sein dürfte. Aber auf dem Spielplatz wie an vielen Orten unseres Alltags trifft sich die ganze Welt. Im Sandkasten tummeln sich die Kinder der deutsch-deutschen Eltern – vom Arbeiter bis zum Akademiker –, aber auch afro-deutsche Kids, indische, marokkanische, griechische und eben Ferhads Sohn.

Der Kurde ist illegal nach Deutschland gekommen. Mit dem LKW aus Griechenland. Zu sechst versteckten sie sich auf der Ladefläche, 3000 Euro habe er für den Transport bezahlt. In München ließen ihn die Schlepper raus. Er rief seinen Cousin in Hannover an, der in abholte. Ferhad stellte einen Asylantrag, lebte im Asylheim, fasste aber schnell Fuß. *House keeping* habe er gemacht, in einem Hotel die Zimmerböden gesaugt. Und vor allem in Restaurants in der Küche gearbeitet.

Ferhads Asylantrag wird nicht anerkannt – das wusste er schon vorher –, er bleibt mit einer Duldung im Land. Die deutschen Behörden schieben ihn nicht ab. Er zeigt auf seine Fingerkuppen, „isch habe nix gegeben“, er konnte es in Griechenland immer

vermeiden, seine Fingerabdrücke registrieren zu lassen. Wäre er dort registriert, hätte man ihn bei einem Asylantrag in Deutschland auf Grundlage europäischer Regelungen zurück nach Griechenland geschickt. Vor drei Jahren folgte seine Frau aus dem Irak. Mittlerweile hat sie das zweite Kind geboren. Zu viert leben sie auf 45 Quadratmetern in einer Ein-Zimmer-Wohnung. Seit drei Jahren. Ständig meldet er sich auf Wohnungsanzeigen, neulich besichtigte er eine 80-Quadratmeter-Wohnung. „Ich zahle sogar mehr Provision“, habe er der Maklerin gesagt. Aber gegen ein junges Paar mit Job hatte er keine Chance. Im Moment hat Ferhad keine Arbeit. Sein Ziel lautet jetzt „B1“. Er besucht einen Deutschkurs und will die Voraussetzungen dafür schaffen, dass er eine richtige Aufenthaltserlaubnis ergattern kann.

2002 war der Kurde zum ersten Mal aus dem Irak geflohen. Über die Türkei und das Grenzgebiet am Evros-Fluss rüber nach Griechenland. „Wir sind viel zu Fuß gelaufen“, verzieht er das Gesicht, „das war schwierig.“ In Saloniki wurde er als Illegaler festgenommen. Vier Mal sei er in die Türkei zurückgeschoben worden. Einmal habe ihn die Türkei in den Irak abgeschoben. Er gab zunächst auf und wartete. 2004 versuchte er es dann noch einmal. „Ich habe viel Geld verloren“, resümiert er, aber aus seiner Sicht hat es sich gelohnt.

In Griechenland findet er Arbeit bei einem Dachdecker. Er schleppt Ziegel. Für 40 Euro am Tag. „Ich habe schneller geschleppt als andere und auch bei anderen Arbeiten geholfen“, grinst der kräftige Mann. Sein Meister sollte sehen, dass er gut arbeitet. Dann hat sein Chef den anderen Helfer entlassen und ihn behalten. Er bekam fortan 70 Euro. Gutes Geld für ihn. Aber dort hatte er trotzdem keine Perspektive auf eine reguläre Aufenthaltserlaubnis, winkt er ab. Sein „Ausweis“, erklärt Ferhad, war „schwarz“. Ein gefälschter Aufenthaltstitel, der von einem Iraker an den anderen weitergereicht wird. Die Gültigkeit musste er immer wieder erneuern. Dass das Papier gefälscht wurde, fiel nicht auf. Bevor er Griechenland verließ, habe er es für 300 Euro verkauft. Als die Wirtschaftskrise in Griechenland ausbrach, wurde es immer schlechter mit den Jobs, erzählt der Kurde, dazu die Konkurrenz zu

den „neuen Leuten“, die ins Land kamen. Er wollte weg und ging nach Deutschland, weil hier zwei seiner Cousins und drei seiner Schwestern leben.

Zurückzukehren in den Irak kommt für ihn nicht infrage. Den Leuten im kurdischen Norden des Iraks gehe es zwar relativ gut, aber das gelte hauptsächlich für Muslime. Christen und Yeziden würden diskriminiert. Die Polizei drangsalieren sie, helfe ihnen bei Übergriffen nicht. Auch bei der Arbeitssuche würden sie benachteiligt. „Deswegen gehen viele Christen und Yeziden nach Europa“, erklärt Ferhad. Er ist Yezide. „Du glaubst an die Sonne?“, frage ich ihn. „Ja“, antwortet er.

Ferhad und Arrash wissen – so wie viele Menschen, die auf ähnlichen Wegen in die EU gelangen –, dass es möglich ist, die EU-Grenzen zu überwinden. Dabei sind das mörderische Grenzen. Etwa 1500 Menschen sind im Jahr 2011 laut Angaben des Flüchtlingshilfswerks der Vereinten Nationen (UNHCR) beim Versuch, europäisches Festland zu erreichen, im Mittelmeer ertrunken. Ins Boot steigen nur jene Flüchtlinge, die keine andere Möglichkeit sehen. Aber auch über diesen Weg haben es im selben Jahr 58 000 Menschen geschafft. Das ist das Entscheidende. Die Migranten wissen, dass sie ihr Leben riskieren, aber auch, dass sie es schaffen können.

Die Randstaaten der EU erhalten Geld, um die unerlaubte Einwanderung zu bekämpfen und Migranten abzuschrecken. Deutsche Grenzen außerhalb Deutschlands. Mit dem Geld werden auch Gefängnisse finanziert, bei denen die Verletzung der Menschenrechte einkalkuliert ist. 2012 eröffnete das griechische Innenministerium in der Nähe Athens ein mit Stacheldraht umzäuntes Containerlager, in dem über 1000 Menschen festgehalten werden, denen Aufenthaltspapiere fehlen, die auf ihre Abschiebung warten oder die einen Asylantrag gestellt haben. Auf engstem Raum leben sogar Minderjährige in diesem Lager.<sup>¶</sup> Obwohl laut EU-Recht die Inhaf-

<sup>¶</sup> Vgl. den Brief der Europäischen Grünen an den griechischen Innenminister Nikos Dendias vom 30.11.2012 infolge der Besichtigung des Lagers durch die grüne EU-Parlamentarierin Rebecca Harms, [www.greens-efa.eu/fileadmin/dam/Documents/Letters/20121130\\_Letter\\_Minister\\_Dendias.pdf](http://www.greens-efa.eu/fileadmin/dam/Documents/Letters/20121130_Letter_Minister_Dendias.pdf) (1.10.2013).

## Illegalisierte Immigranten protestieren in Griechenland gegen ihre Internierung



Minderjährige Flüchtlinge protestieren am 21. August 2009 mit dem Slogan „We want freedom we don't want food“ gegen ihre Internierung in einem Flüchtlingslager auf der griechischen Insel Lesbos. (c) dpa – Report

tierung nur als letztes Mittel vorgesehen ist, mutiert sie hier zur Regel. Dabei ist das Lager auch deshalb entstanden, weil die Asylbedingungen in Griechenland eigentlich verbessert werden sollten. Die desolate Lage in dem Land hatte dazu geführt, dass Deutschland die Abschiebung von Geflüchteten nach Griechenland, die dort schon registriert worden waren und nicht hätten weiterreisen dürfen, vorerst einstellen musste. Ein Asylsystem nach EU-Standards – zum Beispiel durch die Errichtung regulärer Unterkünfte – sollte die Wiederaufnahme der Zurückschiebungen ermöglichen. Wie die Realität für die dort eingesperrten Menschen aussieht, führte die Niederschlagung eines Aufstands im August 2013 vor Augen.

Die Migranten rebellierten, nachdem ihnen die griechischen Polizisten, welche die Unterkünfte bewachen, mitgeteilt hatten, dass ihre Haftzeit von 12 auf 18 Monate verlängert wird. Sie weigerten sich, in die Container zurückzukehren, wurden geschlagen, begannen mit Steinen zu werfen und wurden von der Polizei dann unter dem Einsatz von Tränengas und Schlagstöcken niedergeworfen, so berichten Zeugen. Die inhaftierten Migranten beklagen immer wieder Gewalt und Beleidigungen seitens der Polizei. Die Öffentlichkeit sowohl in Griechenland als auch im Rest Europas schaut größtenteils weg.

„Die Verlagerung der Grenzkontrollen an die Ränder der Europäischen Union geht einher mit der Ausbreitung von Migrationsgefängnissen“, und das Frappierende dabei ist: Nach dem Fall der Berliner Mauer, „nach dem Siegeszug der ‚Freiheit‘ also, hat sich ein System der Abschiebegefängnisse etabliert, in die Menschen nur deshalb eingesperrt werden, weil sie das Versprechen der Freiheit ernst nehmen.“<sup>†</sup> Das Grenzregime stellt jedoch ein Paradoxon dar: Es soll die Bewegung von Menschen verhindern, in einer Welt, die mehr denn je durch Mobilität gekennzeichnet ist. Die Kontrollen stellen eine künstliche Verknappung des Gutes Bewegungsfreiheit dar, das heute einfacher denn je hergestellt werden kann. Die andere Seite der Medaille ist daher, dass Migranten trotz der beschriebenen Politik durchbrechen.

## Grenzen durchziehen Deutschland

Geografische Grenzen verlieren auch für jene Menschen, die ohne die dafür notwendigen Papiere ihren Lebensort wechseln wollen, an Bedeutung. Die Möglichkeiten zu reisen, sind heute so groß wie noch nie in der Menschheitsgeschichte. Umso absurder wirkt es, wenn das Recht, diese Möglichkeiten zu nutzen, bestimmten Menschen verweigert wird.

Am Flughafen Düsseldorf gibt es jeden Tag fast 600 Starts und Landungen. Als der Flug aus Thessaloniki an einem Sonntagmittag im Juli 2013 landet, steigen etwa 200 Passagiere aus. Jüngere, Ältere, Familien mit Kindern, die Reisenden sind braun gebrannt. Sie schreiten die Gangway entlang in das Gebäude des Flughafens. Es geht eine Treppe hinauf. Nach dem Ende der Stufen hasten alle auf eine Glastür zu, manche schauen etwas irritiert nach links und laufen ohne Grenzkontrolle weiter zum Gepäckband.

Alle bis auf einen. Auf dem Gang sind fünf Männer und eine Frau postiert. Die Polizisten haben die Passagiere im Blick und halten als einzigen einen jungen Mann an. Er trägt beige Shorts, die Sonnenbrille hat er über die Stirn gezogen, den Rollkoffer zieht er hinter sich

<sup>†</sup> Miltiadis Oulios, Blackbox Abschiebung, Berlin 2013, S. 302.

her. Seine Haut ist etwas dunkler als die der anderen Passagiere. Obwohl Griechenland und Deutschland dem Schengen-Raum angehören, in dem zwischen EU-Staaten sowie Norwegen, der Schweiz, Island und Liechtenstein Freizügigkeit herrscht, wird dieser Mann einer Grenzkontrolle unterzogen, die so nicht genannt werden will. „Das ist keine Kontrolle“, sagt die Beamtin der Bundespolizei, „das ist eine Befragung.“ Derweil begutachtet der Polizist den türkischen Reisepass des Mannes, schaut sich die Stempel darin an und hält ihn waagrecht gegen das Licht, um seine Echtheit zu prüfen. Mehrere Minuten reden sie mit dem Reisenden.

Bundespolizisten dürfen in Zügen und auf Bahnhöfen, im Grenzgebiet und auf Flughäfen „lagebildabhängige Befragungen“ vornehmen, um die Identität von Reisenden zu kontrollieren. Grenzen durchziehen Deutschland. Das Ziel ist, die illegale Einreise zu verhindern. Die Bundespolizei beteuert, dass dabei nicht nur die Hautfarbe des Menschen eine Rolle spielt, sondern auch Informationen über Schleuserrouen. Faktisch werden Bürger aber schlicht aufgrund ihrer Hautfarbe kontrolliert, sie werden damit zu Unrecht verdächtigt. Ein afro-deutscher Student hatte 2012 dagegen geklagt. Das Oberverwaltungsgericht in Koblenz urteilte, dass diese Kontrollen verfassungswidrig sind. Sie verstoßen gegen das Diskriminierungsverbot. Die Bundespolizei sagt, ihre Beamten würden schon in ihrer Ausbildung in Grundrechtsfragen sensibilisiert. Auf die Frage, wie garantiert werde, dass keine verfassungswidrigen Kontrollen mehr stattfinden, antwortet die Polizistin am Flughafen: „Das können wir nicht garantieren.“

Als diese faktischen Grenzkontrollen im Inland 1998 eingeführt wurden, stellte die Bundespolizei 40 000 Fälle von unerlaubter Einreise fest. Seitdem sind die Zahlen kontinuierlich auf etwa die Hälfte gesunken. Denn viele neue EU-Bürger erhielten die Möglichkeit, legal einzureisen, und auch die Kriege im damaligen Jugoslawien, die viele Menschen zur Flucht zwangen, wurden beendet. Die Zahl der Personenkontrollen hat sich jedoch zwischen 2005 und 2012 verdreifacht: von einer Million auf über drei Millionen jährlich. Die meisten finden im Grenzraum bis 30 Kilometer ins Inland hinein statt. Deutsche Polizeibeamte diskri-

minieren dadurch immer mehr Menschen mit „ausländischem“ Aussehen in Deutschland, denn im Verhältnis zur Zahl dieser Kontrollen bleibt die Zahl der tatsächlich wegen unerlaubter Einreise festgenommenen gering.

Manchmal werden infolge dieser Kontrollen auch Diebstähle aufgedeckt. Der abschreckende Effekt auf Migranten sollte allerdings nicht überschätzt werden. Wenn Kriege ausbrechen und Menschen fliehen müssen, können auch diese mobilen Grenzkontrollen nicht verhindern, dass mehr illegale Einreisen stattfinden. Seit 2011 steigt deren Zahl wieder an. 2012 wurden etwa 25 000 Fälle von der Bundespolizei aufgedeckt.

Am Düsseldorfer Flughafen hat die Bundespolizei im Jahr 2012 etwa 4600 Menschen kontrolliert. 89 Personen wurden wegen unerlaubter Einreise festgehalten. 98 Prozent der Betroffenen wurden zu Unrecht verdächtigt. Und manch einer ist wohl einfach nicht aufgefallen. Der türkische Tourist aus Saloniki durfte nach erfolgter Kontrolle weitergehen.

Dieses Glück haben jene Menschen nicht, die in Deutschland Schutz suchen und dann festgenommen und in Abschiebegefängnisse gesteckt werden. So soll ihre Zurückschiebung in andere EU-Staaten durchgesetzt werden. „In grenznahen Abschiebehaftanstalten – wie z.B. Rendsburg oder Eisenhüttenstadt – sind bis zu 90 Prozent der Inhaftierten Asylsuchende (die über EU-Drittstaaten in Deutschland einreisen, *Anm. d. Red.*), die von der Bundespolizei aufgegriffen wurden“, berichtet die Organisation ProAsyl und kritisiert, dass durch die gegenwärtige Praxis „die Schutzmechanismen für Asylsuchende systematisch unterlaufen“<sup>1</sup> werden. Dadurch wird Abschiebehaft zur Norm, obwohl sie ursprünglich als absolute Ausnahme gedacht war. Menschen, die sich ihr Recht auf Bewegungsfreiheit nehmen, werden behandelt, als hätten sie ein Verbrechen begangen.

<sup>1</sup> Marei Pelzer/Uli Sextro, Schutzlos hinter Gittern, hrsg. von ProAsyl und Diakonisches Werk in Hessen und Nassau, Frankfurt/M. 2013, S. 14f.

Stefan Luft

# Herausforderungen europäischer Grenzpolitik

Europäische Migrationspolitik ist ein komplexes und dynamisches Politikfeld. Die politische und wissenschaftliche Debatte ist gekennzeichnet durch polarisierte Kontroversen. Das wird besonders deutlich an der Grenzpolitik der EU, die im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit steht. Die Konzentration der Politik auf die Grenzsicherung wird dabei kritisch bewertet. Mittel- und langfristig wird nur eine Verbesserung der Perspektiven in den Herkunftsländern den Migrationsdruck verringern.

**Stefan Luft**

Dr. phil. habil., geb. 1961;  
Privatdozent am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bremen, Fachbereich 8, Bibliothekstraße 1, 28359 Bremen.  
sluft@uni-bremen.de  
www.stefanluft.de

Die Freizügigkeit von Unionsbürgern wird als hohes Gut betrachtet und ist – zumindest für die Bürger der westeuropäischen EU-Mitgliedstaaten – eine Selbstverständlichkeit. Mit der fünften Aufnahmerunde 2007 (Beitritt von Bulgarien und Rumänien) hat sich das Wohlstandsgefälle innerhalb der EU stark vergrößert: Das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf lag in Bulgarien und Rumänien 2011 bei 47 Prozent des EU-Durchschnitts.<sup>1</sup> Die Zahl der rumänischen Staatsangehörigen in Deutschland stieg von 85 600 (2007) auf 205 000 (2012), die der bulgarischen von 46 800 (2007) auf 118 800 (2012).<sup>2</sup> Nicht die Zuwanderung als solche wirft jedoch Probleme auf, sondern jene, die als „Armutsmigration“ bezeichnet wird. Allerdings lagen 2012 sowohl die Arbeitslosenquote (9,6 Prozent) bulgarischer und rumänischer Staatsangehöriger deutlich unter der der ausländischen Bevölkerung insgesamt

<sup>1</sup> Vgl. Herbert Brücker et al., Arbeitsmigration oder Armutsmigration?, IAB-Kurzbericht 16/2013, S. 1f.

<sup>2</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Wiesbaden 2013, S. 30ff.

(16,4 Prozent) als auch der Anteil der Leistungsempfänger nach SGB II (9,3 gegenüber 15,9 Prozent in der Gruppe der Ausländer insgesamt).<sup>¶</sup> Zuwanderer aus Rumänien und Bulgarien konzentrieren sich – noch stärker als andere Ausländergruppen – in einigen Großstädten. Niedrige Arbeitslosenquoten von Bulgaren und Rumänen sind zu verzeichnen in wirtschaftsstarken Kommunen (wie 5,7 Prozent in Stuttgart), hohe Arbeitslosenquoten in wirtschaftlich schwächeren Städten (wie 26,8 Prozent in Duisburg).<sup>†</sup> Präkäre Beschäftigungs- und Wohnverhältnisse sorgen für öffentliche Aufmerksamkeit.<sup>‡</sup> Der Tod rumänischer Werksarbeiter auf der Meyer-Werft in Papenburg im Sommer 2013 oder die schlechten Arbeitsbedingungen osteuropäischer Arbeiter in deutschen Schlachthöfen verweisen auf die schwierige Situation.

Eine Herausforderung europäischer Politik der kommenden Jahrzehnte besteht darin, den sozialen und wirtschaftlichen Ungleichgewichten unter den Mitgliedstaaten entgegenzuwirken – auch um die Akzeptanz grundlegender europäischer Errungenschaften nicht zu gefährden. „Das System der sozialen Wohlfahrt ist nationalstaatlich geregelt und wird nationalstaatlich finanziert, aber es wird eben ‚europäisch‘ in Anspruch genommen. Dieses Auseinanderfallen von Standardsetzung, Finanzierung und Inanspruchnahme ist nicht unproblematisch, denn es kann asymmetrische Belastungen in einem symmetrischen Wanderungsraum erzeugen. Bei der politischen Weiterentwicklung des sozialen Wohlfahrtsstaats muss daher sehr viel stärker als bisher darauf geachtet werden, dass Gesetze und Verordnungen auch in Bezug auf Wanderungen europatauglich sind.“<sup>¶</sup>

Sowohl der deutsche als auch der europäische Gesetzgeber halten am Anspruch der Steuerung und der Kontrolle von Zuwanderung fest. Europäische Grenzpolitik ist daher gekennzeichnet von der Öffnung im Inneren und gegenüber „erwünschten“ Zuwande-

ren aus Drittstaaten sowie Grenzziehungen gegenüber Nachbarstaaten (wie der Ukraine und Belarus) oder Flüchtlingen aus Afrika.

Die politischen Ziele der vergangenen 15 Jahre waren die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems, die Begrenzung (in EU-Dokumenten ist meist von „Bekämpfung“ die Rede) irregulärer Zuwanderung sowie die Gestaltung der legalen Zuwanderung, vor allem von hoch qualifizierten Fachkräften.<sup>¶</sup> Die Unterscheidung zwischen „gewollten“ und „nicht gewollten“ Migranten ist charakteristisch für die Politik „klassischer Einwanderungsländer“ (wie Kanada und Australien), zu denen man in Konkurrenz tritt. Migration wird seit Ende der 1990er Jahre als „Instrument für Wachstum“<sup>¶</sup> und als Reaktion auf den demografischen Wandel und Engpässe auf dem Arbeitsmarkt betrachtet.

Die Erfahrung der vergangenen Jahrzehnte zeigt, dass mit der Zulassung von Personen zum Territorium eines demokratischen Rechtsstaates Mechanismen greifen, die es dem Staat schwer machen, diese Personen – so sie keinen Schutzstatus zugesprochen bekommen – wieder in ihre Herkunftsstaaten (oder aufnahmebereite Drittstaaten) zurückzuführen. Zu den Ursachen gehören die Möglichkeit, unterzutauchen und sich illegal aufzuhalten, lang andauernde rechtstaatliche Verfahren bis hin zu Vollzugsdefiziten. Nach Angaben der EU-Kommission wird nur jede dritte Ausweisungsverfügung tatsächlich umgesetzt.<sup>¶</sup>

Dieses Ins-Leere-Laufen staatlicher Entscheidungen trägt zu einer ablehnenden Haltung gegenüber Zuwanderung in den jeweiligen Bevölkerungen bei.<sup>¶</sup> Solange die Wahrscheinlichkeit hoch ist, trotz Ablehnungen längere Zeit im Zielland verbleiben zu können, ist dies ein Anreiz, um einzureisen. Vor diesem Hintergrund müssen der deutsche „Asylkompromiss“ 1993 und die Grenzpolitik der EU verstanden werden: Der Zugang

¶ Vgl. H. Brücker et al. (Anm. 1), S. 4f.

† Ähnliche Diskrepanzen gibt es bei den Anteilen von Transferleistungsempfängern. Vgl. ebd., S. 6f.

‡ Vgl. beispielsweise das Positionspapier des Deutschen Städtetages zu den Fragen der Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien vom 22. 1. 2013.

¶ Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) (Hrsg.), Erfolgsfall Europa?, Berlin 2013, S. 120.

¶ Vgl. Kay Hailbronner, Asyl- und Ausländerrecht, Stuttgart 2008<sup>2</sup>, S. 22ff.

¶ Vgl. EU COM(2013)422 final, 17. 6. 2013, S. 4.

¶ Vgl. KOM(2007)780 endgültig, 5. 12. 2007, S. 5.

¶<sup>10</sup> Vgl. Christian Klos, Ausländerrecht vor dem Infarkt, in: Georg Jochum/Wolfgang Fritzemeyer/Marcel Kau (Hrsg.), Grenzüberschreitendes Recht – Crossing Frontiers, Heidelberg–München 2013, S. 123–136; Daniel Thym, Migrationsverwaltungsrecht, Tübingen 2010, S. 335.

zum Territorium soll erschwert und eine gerechtere Lastenteilung innerhalb Europas erreicht werden.<sup>11</sup>

Zur Begrenzung illegaler Zuwanderung wurden auf nationaler und europäischer Ebene die Maßnahmen verstärkt.<sup>12</sup> In Deutschland wurden die „Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ (FKS) und das „Gemeinsame Analyse- und Strategiezentrum Illegale Migration“ (GASIM) eingerichtet.<sup>13</sup> Auch die internationale Zusammenarbeit (etwa mit Europol und Interpol) wurde in den vergangenen zehn Jahren verstärkt – sowohl innerhalb der EU als auch mit Drittstaaten. Das Programm „Intelligente Grenzen“<sup>14</sup> sieht die Errichtung eines „Einreise-/Ausreisensystems“ (EES) zur Erfassung der Ein- und Ausreisenden von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen der EU-Mitgliedstaaten sowie eines „Registrierungsprogramms für Reisende“ (RTP) vor. Mittels „neuester Technologien“<sup>15</sup> sollen „Visa-Overstayer“ identifiziert werden, also Personen, die nach Ablauf ihres Visums unerlaubt im Ziel-land verbleiben. Verschärfte Kontrollen sollen einhergehen mit Erleichterungen für legal Einreisende, insbesondere Touristen.

Die EU-Pläne, die Grenzen mittels modernster Überwachungstechnik flächen-deckend zu kontrollieren, gehen allerdings weiter: Zu den von der EU geförderten Forschungsvorhaben für mehr Sicherheit<sup>16</sup> (mit einem Gesamtwert von etwa 1,4 Milliarden Euro) gehören zahlreiche integrierte sogenannte intelligente Systeme, welche die konventionellen Kräfte (Flugzeuge, Schiffe) ergänzen und entlasten und vor allem rund um die Uhr und wetterunabhängig im Einsatz sein sollen. Es handelt sich um Hochtechnologie-Projek-

<sup>11</sup> Vgl. Stefan Luft/Peter Schimany (Hrsg.), 20 Jahre Asylkompromiss – Bilanz und Perspektiven, Bielefeld 2014 (i. E.).

<sup>12</sup> Vgl. Mechthild Baumann, Der Einfluss des Bundeskanzleramtes und des Bundesministeriums des Innern auf die Entwicklung einer europäischen Grenzpolitik, in: Uwe Hunger et al. (Hrsg.), Migrations- und Integrationsprozesse in Europa, Wiesbaden 2008, S. 23 ff.

<sup>13</sup> Vgl. BT-Drs. 16/11636, 21.1.2009; Jan Schneider, Maßnahmen zur Verhinderung und Reduzierung irregulärer Migration, Nürnberg 2013, S. 39.

<sup>14</sup> Vgl. KOM(2011)680 endgültig, 25.10.2011.

<sup>15</sup> Vgl. EU-Kommission, IP/13/162, 28.2.2013.

<sup>16</sup> Vgl. European Commission (Hrsg.), Investigating into security research for the benefits of European citizens, Luxemburg 2011.

te, die häufig bereits im militärischen Bereich oder zur Luftsicherheit angewendet oder dafür entwickelt werden. Neben radarbasierten 3-D-Luftüberwachungssystemen sollen unter anderem Roboter, Überwachungsplattformen auf hoher See und unbemannte Luft- und Bodenfahrzeuge entwickelt werden.<sup>17</sup> Im Oktober 2013 wurde die Einrichtung eines „Europäischen Grenzüberwachungssystems“ (EUROSUR) beschlossen. Damit soll die Migrationskontrolle intensiviert, gleichzeitig auch die Todesrate illegaler Einwanderer durch Rettung von mehr Menschenleben auf See gesenkt werden. „Das System würde die gemeinsame Nutzung von Daten aus verschiedenen Behörden und von Überwachungsinstrumenten wie Satelliten oder Schiffsmeldesystemen über ein geschütztes Kommunikationsnetz in Echtzeit ermöglichen.“<sup>18</sup> Allen Projekten ist gemein, Daten in großen Mengen zu erzeugen, zu sammeln und in einem großen Überwachungsverbund zu verknüpfen und für die Grenzsicherung (Frontex) nutzbar zu machen. Doch sollte es jemals zu einer vollständigen Überwachung der EU-Außengrenzen kommen (was unwahrscheinlich ist), bliebe die entscheidende Frage weiterhin unbeantwortet: Wie wird mit den Zufluchtsuchenden umgegangen? Sollen die unbemannten Fahrzeuge und Roboter unter Umständen bewaffnet sein? Sollen die „Eindringlinge“ auf direktem Wege zurückgeführt werden oder erhalten sie die Möglichkeit, ein rechtsstaatliches Verfahren zu durchlaufen?

## Anspruch und Wirklichkeit

Zu den Aufgaben der europäischen Grenzagentur Frontex gehören die Koordination „operativer Maßnahmen“ zur Grenzsicherung, die Schulung von Grenzbeamten, die Erstellung von Risikoanalysen, der Informationsaustausch und die Mitwirkung bei (Sammel-)Rückführungen. „Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke“ (RABIT) werden eingesetzt, „wenn ein Mitgliedstaat sich einem massiven Zustrom von Drittstaatsangehörigen gegenüber sieht, die versuchen, illegal

<sup>17</sup> Vgl. ebd., S. 94 ff.

<sup>18</sup> Pressemitteilung des EU-Parlaments, 10.10.2013, [www.europarl.europa.eu/news/de/news-room/content/20131007IPR21624/html/EU-Grenzkontrollen-Abgeordnete-verabschieden-Eurosur-Regeln](http://www.europarl.europa.eu/news/de/news-room/content/20131007IPR21624/html/EU-Grenzkontrollen-Abgeordnete-verabschieden-Eurosur-Regeln) (25.10.2013).

in sein Hoheitsgebiet einzureisen, was unverzügliches Handeln erfordert“.<sup>19</sup> In den Jahren 2010 und 2011 unterstützten RABIT-Einheiten Griechenland bei der Bewältigung von rund 12 000 Flüchtlingen aus dem türkisch-griechischen Grenzgebiet. Damit habe Frontex an der inhumanen und erniedrigenden Behandlung in griechischen Lagern mitgewirkt, kritisierte etwa Human Rights Watch.<sup>20</sup> Aus dem EU-Parlament werden die begrenzten Kontrollmöglichkeiten kritisiert: Zwar könne man den Haushalt blockieren, aber eine Kontrolle der Frontex-Einsätze sei unmöglich.<sup>21</sup> Der Verwaltungsrat von Frontex besteht ausschließlich aus Vertretern der Mitgliedstaaten und der Kommission. Eine wirkungsvolle parlamentarische Kontrolle könnte dazu beitragen, stärkere Transparenz herzustellen und mehr Übereinstimmung des operativen Handelns mit den grundlegenden Normen des Menschenrechtsschutzes zu erzielen.<sup>22</sup> Im Oktober 2011 novellierte EU-Rat und -Parlament die Frontex-Gründungsverordnung. Eingefügt wurde unter anderem die Verpflichtung auf die Grundrechte-Charta, die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und den Grundsatz der Nichtzurückweisung.<sup>23</sup> Die Einhaltung der geänderten Frontex-Verordnung, insbesondere der Grundrechtsstrategie (Art. 26a) soll durch den Grundrechtsbeauftragten (Art. 26a, 3) abgesichert werden. Dazu müssen die Kompetenzen des Beauftragten gestärkt werden.

Die Bekämpfung illegaler Einreise findet zum Teil außerhalb des Gebiets der EU statt, entweder auf See oder auf dem Gebiet von Drittstaaten und in Zusammenarbeit mit diesen. Sie haben allerdings in vielen Fällen weder die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) noch die GFK ratifiziert. Den Flüchtlingen wird auf diese Weise der Zugang zum EU-Territorium und damit ein Asylverfahren verweigert. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte verurteilte dieses Vorgehen im Falle von Italien, das

Flüchtlinge direkt nach Libyen zurückgeführt hatte, als Verletzung der EMRK und sprach den Beschwerdeführern Entschädigungen zu.<sup>24</sup> Grundlage der Zusammenarbeit mit Libyen war ein „Freundschafts- und Kooperationsabkommen“ Italiens mit Libyen. Auch bei Frontex-Operationen sind Personen auf Drittstaatsterritorium (meist auf See) an der Flucht und damit auch am Stellen von Asylanträgen gehindert worden.<sup>25</sup>

Schiffbrüchige würden allerdings nur noch in EU-Mitgliedstaaten abgesetzt, wie Frontex 2012 versicherte.<sup>26</sup> Die Bundesregierung erklärte, dass Personen, „gegen die Rückführungsmaßnahmen ergriffen werden, deren Folgen möglicherweise irreversibel sind, das Recht auf ausreichende Unterrichtung haben, um effektiven Zugang zu den jeweiligen Verfahren zu erhalten und ihre Einwände zu begründen“.<sup>27</sup> Allerdings sind noch 2012 Flüchtlingsboote von Frontex-Patrouillen abgedrängt und Flüchtlinge – ohne vorheriges Verfahren – nach Libyen zurückgeschoben worden.<sup>28</sup> Unzweifelhaft muss sich die EU als „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ an ihren eigenen Maßstäben messen lassen. „Hiermit sind Ausreiseverhinderungen an den Küsten der Herkunfts- und Transitstaaten ebenso wenig vereinbar wie es die Grenzschutzanlagen an der Berlin Mauer waren.“<sup>29</sup>

Der größte Teil der Flüchtlinge und Vertriebenen weltweit wandert nicht nach Europa. Die Hauptlast dieses Geschehens tragen andere Regionen und Länder. Die fünf größten Aufnahmeländer von Flüchtlingen weltweit waren Ende 2012 Pakistan (1,6 Millionen), Iran (868 200), Deutschland (589 700), Kenia (565 000) und Syrien (476 500).<sup>30</sup> Den-

<sup>19</sup> Verordnung (EG) Nr. 863/2007, 11.6.2007.

<sup>20</sup> Vgl. Human Rights Watch (Hrsg.), *The EU's Dirty Hands*, New York 2011, S. 2.

<sup>21</sup> So die Abgeordnete im Europaparlament Ska Keller (Die Grünen/EFA), 31.10.2013, <https://dgap.org/de/node/22424> (25.10.2013).

<sup>22</sup> Vgl. European Parliament (Hrsg.), *Parliamentary Oversight and intelligence Agencies in the European Union*, Brüssel 2011, S. 17 ff.

<sup>23</sup> Vgl. Verordnung (EU) Nr. 1168/2011, 25.10.2011.

<sup>24</sup> Vgl. EGMR/Gr. Kammer, Urteil vom 23.2.2012, *Hirsi Jamaa and others/Italy* (Beschwerde Nr. 27765/09); Matthias Lehnert/Nora Markard, *Mittelmeerroute*, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR)*, 31 (2012) 6, S. 194–199.

<sup>25</sup> Vgl. Amnesty International (Hrsg.), *S.O.S Europe*, London 2012, S. 4.

<sup>26</sup> Vgl. Nora Markard, *Gerechte Verteilung von Schutzsuchenden in Europa?*, in: *ZAR*, 31 (2012) 10, S. 385.

<sup>27</sup> BT-Drs. 17/9757, S. 3.

<sup>28</sup> Vgl. die Monitor-Sendung vom 17.10.2013, [www.wdr.de/tv/monitor/sendungen/2013/1017/europa.php5](http://www.wdr.de/tv/monitor/sendungen/2013/1017/europa.php5) (18.10.2013).

<sup>29</sup> M. Lehnert/N. Markard (Anm. 24), S. 199.

<sup>30</sup> Vgl. [www.uno-fluechtlingshilfe.de/fluechtlinge/zahlen-fakten.html](http://www.uno-fluechtlingshilfe.de/fluechtlinge/zahlen-fakten.html) (25.10.2013).



noch gibt es ein legitimes Interesse der EU-Mitgliedstaaten an Steuerung von Migration, sowohl mit Blick auf die politische Akzeptanz von Zuwanderung als auch in Hinsicht auf deren jeweilige Integrationsfähigkeit. Die starke Ausrichtung der EU-Grenzpolitik auf „intelligente Grenzen“ ist problematisch, unter anderem mit Blick auf die Umsetzbarkeit, die demokratische Kontrolle des Umgangs mit den Datenströmen, die Achtung der Menschenrechte, den Datenschutz und die Verhinderung von Missbrauch.<sup>¶1</sup> Sie sind Ausdruck einer Steuerungs- und Überwachungsutopie. „Die Vergemeinschaftung der Migrationspolitik ist Teil eines Elitenprojekts, in funktionalem Design, getragen u. a. von europäischen Beamten, Wissenschaftlern und entsprechend auf die EU ausgerichteten Lobby-Verbänden. Damit korrespondiert die Semantik der Politikvorschläge der EU in den Bereichen Migration und Integration, verfasst im rationalistischen Design eines Planungs- und Steuerungsanspruchs, der die Erfahrung nicht intendierter Folgen sowie des damit verbundenen Souveränitätsverlustes ausblendet.“<sup>¶2</sup>

Die Anstrengungen im Kampf gegen Menschenhandel und Schleuserkriminalität haben in den vergangenen zehn Jahren weltweit zugenommen und müssen fortgeführt werden. Dennoch wird der Wanderungsdruck – auch auf Europa – ansteigen. Alleine die Zuwanderung aus Afrika wird aus ökonomischen, politischen, ökologischen und demografischen Gründen zunehmen, wenn auch der größte Teil der afrikanischen Flüchtlinge in Afrika selbst verbleibt.<sup>¶3</sup> Entscheidend für die mittel- und langfristige Perspektive wird sein, ob sich die Industriestaaten ernsthaft und nachhaltig der Migrationsursachen annehmen werden.<sup>¶4</sup>

¶1 Vgl. Didier Bigo et al., Justice and Home Affairs Databases and a Smart Borders System at EU External Borders, in: Justice and Home Affairs, Liberty and Security in Europe Papers, 52/2012.

¶2 Michael Bommes, Die Planung der Migration, in: ZAR, 29 (2009) 11/12, S. 380.

¶3 Vgl. Susanne Schmid, Vor den Toren Europas?, Nürnberg 2010.

¶4 Vgl. für eine Zusammenfassung: Sebastian Schoepp, Flüchtlingsproblem: Rassistische Brille ablegen!, in: Süddeutsche Zeitung vom 11.10.2013; Steffen Angenendt/Bettina Rudloff, Mehr als sieben magere Jahre?, SWP-Aktuell, Februar 2011.

Dietrich Thränhardt

## Tendenzen der innereuropäischen Migration

Deutschland ist zurzeit das wichtigste europäische Einwanderungsland. 74 Prozent der Zuwanderer kamen im Jahr 2012 aus dem EU-Ausland.

**Dietrich Thränhardt**

Dr. rer. soc., geb. 1941; Prof. em. an der Universität Münster; Politikwissenschaftler und Migrationsforscher. thranha@uni-muenster.de

Im Gegensatz zur öffentlichen Wahrnehmung, die dominiert wird durch Berichte über südeuropäische Zuwanderer, waren Polen, Rumänen, Bulgaren und Ungarn die größten Zuwanderergruppen. Erst danach folgten Griechen, Italiener und Spanier.<sup>¶1</sup> Die Zuwanderung aus Russland und anderen GUS-Staaten ist stark zurückgegangen, der Auswanderungsüberschuss in Richtung Türkei hat zwischen 2011 und 2012 zugenommen (von 1735 auf 4147 Personen) (Tabelle 1). Während der Auswanderungsüberschuss in die Schweiz allgemein bekannt ist und mit Blick auf die dahin auswandernden, mit hohen Kosten ausgebildeten deutschen Ärzte auch diskutiert wird, ist die Bilanz mit der Türkei noch nicht ins öffentliche Bewusstsein eingedrungen. So wurde etwa noch im Februar 2013 die Türkei als „Ursprungsland erheblicher Wanderungsbewegung nach Deutschland“ bezeichnet.<sup>¶2</sup> Das entspricht nicht den Tatsachen, denn in den vergangenen Jahrzehnten wurden sowohl die Zu- als auch die Abwanderungszahlen

¶1 Im Folgenden werden immer Nettozahlen genannt, das heißt Ein- und Auswanderung werden direkt gegengerechnet. So entsteht ein klareres Bild. Werden nur Ein- oder nur Auswanderungszahlen genannt, können Verwirrung gestiftet und Ängste geweckt werden. Dieser Gefahr unterliegt auch der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) in seinem Jahresgutachten 2013, wenn er mit „Sorge“ über die Abwanderung qualifizierter deutscher Staatsangehöriger berichtet, ohne sie mit entsprechender Zuwanderung zu vergleichen. Vgl. SVR (Hrsg.), Erfolgsfall Europa?, Berlin 2013, S. 60.

¶2 Die Welt vom 7.2.2013.

**Tabelle 1: Migration nach Deutschland 2012**

Einwanderungsüberschuss		Auswanderungsüberschuss	
Polen	+69 900	Schweiz	-8 948
Rumänien	+45 812	Türkei	-4 147
Ungarn	+26 208	Österreich	-1 491
Bulgarien	+25 121		
Griechenland	+22 923		
Italien	+21 716		
Spanien	+20 539		
Migration insgesamt	+368 944	EU 27	+273 433
Deutsche Staatsangehörige	-18 205	EU 15	+84 822
Ausländer	+387 149	Asien	+55 420

Quelle: Statistisches Bundesamt.

zwischen Deutschland und der Türkei immer kleiner. Sie machen inzwischen nur noch etwa ein Prozent der türkeistämmigen Bevölkerung in Deutschland aus.

Europa erlebt eine Re-Europäisierung der Migration, genauer gesagt eine EU-Europäisierung. Der freie europäische Migrationsraum – eine weltweit einmalige Erscheinung – entfaltet seine interne Dynamik, während die Einwanderung von außerhalb beschränkt bleibt. In allen europäischen Ländern hat das zunächst die Konsequenz, dass es bei den eigenen Staatsangehörigen einen Auswanderungsüberschuss gibt. Dies gilt auch für attraktive Einwanderungsländer wie die Schweiz und Luxemburg. In aktiven Einwanderungsländern wird dieser Auswanderungsüberschuss ausgeglichen durch verstärkte Einwanderung, vor allem aus ökonomisch schwächeren Ländern. Diese Länder stehen allerdings in der Gefahr, Bevölkerung zu verlieren und im Zusammenspiel mit dem europaweiten Geburtenrückgang in eine demografische Abwärtsspirale zu geraten. So trifft etwa in Lettland auf 28 Auswanderer nur ein Einwanderer (Tabelle 2).

## Migrationstrends und Arbeitsmarktdynamik seit 2004

Als die EU 2004 zehn neue Mitglieder aufnahm, ergab sich eine experimentelle Situation. Nur drei Länder – Schweden, Großbritannien und Irland – öffneten ihre Grenzen für Arbeitskräfte aus den neuen Mitgliedstaaten sofort. Wegen der geografischen

Nähe zu Polen und dem Baltikum sowie dem hohen Pro-Kopf-Einkommen hätte man annehmen können, dass Schweden ein Hauptziel der anlaufenden Arbeitsmigration werden würde. Das Gegenteil war der Fall. Es kam zu einer starken Wanderungswelle nach Großbritannien und Irland – weit stärker, als es die britische Regierung vorausgesehen hatte. „1,5 Millionen sind seit Mai 2004 aus den neuen EU-Mitgliedsländern ins Vereinigte Königreich gekommen. (...) Sie sind jung und arbeiten für geringe Löhne im Niedriglohnbereich, auch wenn sie hoch qualifiziert sind.“<sup>f</sup> Britische Arbeitgeber bevorzugen inzwischen polnische Arbeitskräfte wegen ihrer „Zuverlässigkeit“ gegenüber Briten.<sup>g</sup> Diese Migration führt also zur Dequalifizierung gut ausgebildeter Arbeitskräfte und zur Freisetzung gering qualifizierter Arbeitskräfte in Großbritannien.

Die Wanderungsbewegung nach Schweden blieb dagegen gering. Sie stieg von 1134 Personen im Jahr 2003 auf 2521 im Jahr 2004 und schließlich auf 7540 im Jahr 2005 und sank dann bis 2011 auf 4399 Personen ab, Rückwanderungen sind hierin noch nicht gegengerechnet.<sup>f</sup> Andererseits entsprechen in Schweden die Einkommen der EU-Arbeitskräfte denen der Einheimischen. Es kam also nicht zu Billiglöhnen, zu beruflichen Herabstufungen und Verdrängungen, allerdings auch zu wenig Migration.<sup>g</sup>

2007 traten Rumänien und Bulgarien der EU bei und erneut entstand eine experimentelle Situation. Wieder öffnete Schweden seinen Arbeitsmarkt, außerdem auch Finnland, Norwegen, Dänemark, Italien, Portugal und Spanien.<sup>h</sup> Großbritannien und Irland beteiligten sich diesmal nicht. Wieder blieb die Einwanderung nach Schweden sehr begrenzt. Sie stieg von 348 Personen im Jahr 2006 auf 2457

<sup>f</sup> Madeleine Sumption/Will Somerville, *The UK's New Europeans*, Manchester 2010, S. 5.

<sup>g</sup> Vgl. Bridget Anderson et al., *Central and East European migrants in low wage employment in the UK*, York 2006.

<sup>h</sup> Vgl. die Angaben bei Statistics Sweden, 2013, [www.scb.se/default\\_\\_\\_\\_\\_2154.aspx](http://www.scb.se/default_____2154.aspx) (1. 10. 2013).

<sup>i</sup> Vgl. Eskil Wadensjö, *EU Enlargement and Labour Immigration: The Swedish Experience*, in: Karin Zelando (Hrsg.), *What's in it for us?*, Borås 2012, S. 30.

<sup>j</sup> Vgl. hinsichtlich der Grenzregelungen anderer EU-Staaten: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=508&langId=en> (1. 10. 2013).

im Jahr 2007 und ging dann bis 2011 auf 1828 zurück, Rückwanderer sind auch hier nicht gegengerechnet. Das Ausmaß der Zuwanderung blieb so gering, dass Schweden am 15. Dezember 2008 die Zuwanderung unter den gleichen Bedingungen über Europa hinaus öffnete. Seitdem können Arbeitskräfte weltweit rekrutiert werden, wenn sie zu den gleichen Bedingungen wie Einheimische beschäftigt werden – eine einmalige prinzipielle Öffnung.

Anders waren die Auswirkungen in Südeuropa. Über 900 000 Rumänen leben heute in Spanien, eine Million in Italien. In beiden Ländern sind Rumänen die größte Ausländergruppe. Männliche Einwanderer arbeiten in Spanien meist in der expandierenden Bauindustrie, Frauen vielfach in haushaltsnahen Bereichen. Noch stärker als in Großbritannien bildeten sich Beschäftigungsnischen, in denen immer mehr Migranten konzentriert waren und die Löhne tendenziell sanken. Stärker als in Großbritannien waren Migranten in Südeuropa in informellen Wirtschaftssektoren beschäftigt.<sup>8</sup> Diese Bereiche waren einerseits sehr aufnahmebereit und machten es Neuankömmlingen möglich, im Land Fuß zu fassen. Andererseits sind sie ihrer Natur nach unreguliert, unsicher, ungeschützt und offen für Ausbeutung. Mit dem großen Angebot an arbeitswilligen Migranten veränderte sich der Arbeitsmarkt weiter zugunsten potenzieller Arbeitgeber.

Die Migrationen folgten den unterschiedlichen Logiken der bestehenden Sozialsysteme und verstärkten die jeweiligen Merkmale und Dynamiken. Im regulierten schwedischen System konnten die Gewerkschaften nicht nur rechtlich, sondern auch faktisch durchsetzen, dass Migranten zu den gleichen Bedingungen beschäftigt wurden wie einheimische Arbeitskräfte. 90 Prozent der Beschäftigten arbeiten in Schweden im Rahmen eines Tarifvertrags, in der schwedischen Gesellschaft gibt es einen starken egalitären Konsens. Damit blieb das Arbeits- und Sozialsystem stabil, und es gab für die Unternehmen keine Anreize, qualifizierte Arbeitskräfte auf niedrigeren Qualifika-

<sup>8</sup> Der Anteil der Migranten ohne Arbeitserlaubnis in Großbritannien wird auf etwa zehn Prozent geschätzt, er liegt höher als in Frankreich und Deutschland. Vgl. Shamit Saggat/Will Somerville, *Building a British Model of Integration in an Era of Immigration*, Washington, DC 2012, S. 4.

**Tabelle 2: Zu- und Abwanderung eigener Staatsangehöriger 2010**

	Verhältnis Zu-/Abwanderung
Lettland	1:28,1
Litauen	1:19,1
Irland	1:1,8
Österreich	1:1,6
Großbritannien	1:1,5
Italien	1:1,3
Deutschland	1:1,2
Schweiz	1:1,2
Spanien	1:1,1
Portugal	1:1,1

Quelle: Migrationsbericht 2011, S. 238.

tionsstufen einzusetzen. Schweden verzichtete damit allerdings auf sogenannte Billigarbeit, die in vielen anderen Ländern Unternehmen und Konsumenten Extravorteile verschafft, etwa über ungesicherte Arbeitsverhältnisse im Sektorservice bis hin zu günstigen Restaurants. Schweden gilt als gut funktionierendes Beispiel für die Effektivität von Binnenkontrollen<sup>9</sup> nach dem Wegfall der Grenzkontrollen in der offenen EU. Das System stützt sich auf den hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrad von etwa 70 Prozent, der hohen Tarifbindung von etwa 90 Prozent (zum Vergleich: in Deutschland sind etwa 20 Prozent der Beschäftigten Mitglied einer Gewerkschaft und 60 Prozent fallen unter den Geltungsbereich eines Tarifvertrags) und die Offenheit der skandinavischen Gesellschaften für Transparenz bis hin zur Offenlegung der Einkommen.

## Seit der Wirtschaftskrise

Nach dem Einsetzen der Wirtschaftskrise 2008 in Südeuropa und auf den Britischen Inseln lag die Vermutung nahe, dass es zu großen Auswanderungswellen kommen würde. Das ist nicht der Fall. In Großbritannien und Italien gibt es nach wie vor mehr Zu- als Abwanderung. Die Netto-Einwanderung nach Großbritannien sank von 242 000 Personen im Jahr 2011 auf 153 000 im Jahr 2012. In Spanien ist die Abwanderung *per saldo* relativ

<sup>9</sup> Vgl. zur Unterscheidung von externen und internen Kontrollen: Grete Brochmann/Tomas Hammar (Hrsg.), *Mechanisms of Immigration Control*, Oxford 1999, S. 12–17.

gering, vor allem im Vergleich mit der starken Zuwanderung in den Jahren vorher. Man kann eher von Stagnation sprechen. Die diskrepanten Entwicklungen setzten sich also auch in der Wirtschaftskrise seit 2008 fort, obwohl die skandinavischen Länder kaum von der Krise betroffen waren, die südeuropäischen Länder dagegen in eine tiefe Krise stürzten. In Spanien sind inzwischen 23 Prozent der Einheimischen und 34 Prozent der Ausländer arbeitslos. Offensichtlich ist aber die Spaltung des Arbeitsmarktes so weit fortgeschritten, dass einerseits Einheimische viele Arbeitsplätze nicht mehr annehmen und andererseits Migranten in großem Ausmaß zu niedrigen Löhnen und unbefriedigenden Arbeitsbedingungen beschäftigt werden.

Die weitere Einwanderung in die Niedriglohnssektoren hat zunächst ökonomische Gründe. Die Wirtschaftskrise zwingt Unternehmen in den Aufnahmeländern zu Kostenreduzierungen und legt es damit nahe, Menschen zu beschäftigen, die niedrige Löhne in Kauf nehmen. Das sind vielfach Migranten.<sup>10</sup> Gleichzeitig werden die Verhältnisse in einigen Herkunftsländern kritischer, was den Auswanderungsdruck erhöht. Zudem sind die Migrationsnetzwerke inzwischen so etabliert, dass die grenzüberschreitende Arbeitssuche erleichtert wird. In Rumänien wird mit etwa drei Millionen Ausgewanderten gerechnet, die über Geldtransfers in großem Maße zur Finanzierung ihrer Verwandten zu Hause beitragen. Sie unterstützen damit die Devisenbilanz des Landes und motivieren durch ihr Beispiel zu weiteren Auswanderungen. Der Lebensstandard in Rumänien und Bulgarien ist derart unbefriedigend, die Arbeitsmöglichkeiten sind derart beschränkt, dass auch informelle Arbeit, niedrige Löhne und unbefriedigende Unterbringung in Italien oder Spanien vielfach noch als bessere Alternativen angesehen werden.

Die beschriebene Konstellation ist reizvoll für Arbeitgeber und Familien mit Service- oder Betreuungsbedarf. Es entsteht dann ein Billiglohnsektor, in dem bei offenen Grenzen mehr und mehr Migranten aus ärmeren Ländern Beschäftigung finden. Je stärker diese Effekte sind, desto mehr ver-

suchen Einheimische und länger ansässige Migranten in andere Bereiche zu wechseln. Dadurch entstehen aber Diskrepanzen auf dem Arbeitsmarkt, vor allem in wirtschaftlichen Krisenzeiten, wenn Arbeitslosigkeit zunimmt. Spanien hat deswegen ein Rückkehrförderungsprogramm aufgelegt, mit dem Arbeitskräfte mit finanziellen Anreizen zur Rückkehr in ihr Heimatland motiviert werden sollen. Die britische Regierung bemüht sich fieberhaft, die Einwanderung einzudämmen.<sup>11</sup> Die starke Einwanderung aus den EU-Beitrittsstaaten wird inzwischen allgemein als Fehler betrachtet. Die oppositionelle UK Independence Party, die 2013 bei den Kommunalwahlen in England und Wales 23 Prozent der Stimmen gewann, macht sich öffentlich Gedanken über die Rückführung von EU-Bürgern nach einem eventuellen Austritt Großbritanniens aus der EU. In Italien geht die Lega Nord in aggressiver Weise gegen (EU-)Migranten vor, mit oftmals verbalen Attacken und Gewalttaten als Folge.

Wenn Einwanderer zu Niedriglöhnen arbeiten und Einheimische arbeitslos sind, entstehen Spannungen. Zudem leidet die Wettbewerbsfähigkeit, wenn Einwanderer nicht ihren Qualifikationen entsprechend eingesetzt, sondern in breitem Maße dequalifiziert werden. Für das Ziel der EU, der „wettbewerbsfähigste und dynamischste wissensgestützte Wirtschaftsraum der Welt“ zu werden – so die „Lissabon-Strategie“<sup>12</sup> – sind diese Dynamiken abträglich, denn dadurch wird „Humankapital“ systematisch abgewertet.

## Einwanderung und soziale Sicherungssysteme

Italien gibt auch in der Krise eine jährliche Einwanderungsquote für Nicht-EU-Ausländer frei, mit der hauptsächlich haushaltsbezogene Arbeitskräfte ins Land kommen können. Zwischen 2011 und 2012 verzeichnete die italienische Statistik einen Zuwachs von 81 000 ausländischen Arbeitskräften (das sind 3,5 Prozent). Zwischen 2008 und 2012 gab es einen Zuwachs von 480 000 ausländischen Arbeitskräften. Gleichzeitig fiel die Zahl der Be-

<sup>10</sup> Vgl. Giuseppe Sciortino, *Immigration in Italy*, in: Grete Brochmann/Elena Jurado (Hrsg.), *Europe's Immigration Challenge*, London 2013, S. 77–94.

<sup>11</sup> Vgl. *The Guardian* vom 14.2.2013 und vom 29.7.2013.

<sup>12</sup> Vgl. [http://ec.europa.eu/education/focus/focus479\\_de.htm](http://ec.europa.eu/education/focus/focus479_de.htm) (1.10.2013).

schäftigten insgesamt um 1,04 Millionen. Im sozial- und personenbezogenen Dienstleistungssektor arbeiten zunehmend mehr Ausländer. Im Jahr 2012 waren es 28 Prozent der Beschäftigten, überwiegend Frauen. Von 2011 bis 2012 stieg die Zahl der Arbeitskräfte in diesem Sektor um 75 000, gleichzeitig gab es dort 12 000 Italiener weniger. Dabei waren auch Ausländer in Italien verstärkt von Arbeitslosigkeit betroffen: Zwischen 2011 und 2012 stieg die Zahl der Arbeitslosen mit ausländischer Staatsangehörigkeit von 264 000 auf 318 000.<sup>13</sup>

Die große Diskrepanz in der Einwanderung gerade im Bereich personenbezogener Dienstleistungen zwischen Mittelmeerstaaten und skandinavischen Ländern hängt mit den unterschiedlichen Charakteristika der Wohlfahrtssysteme in Süd- und Nordeuropa zusammen.<sup>14</sup> Während in Skandinavien öffentliche Dienstleistungen dominieren und in der Kindererziehung, im Gesundheitssystem und in Pflegeeinrichtungen Tariflöhne gezahlt werden, sind in den Mittelmeerstaaten die Familien weitgehend auf sich selbst gestellt. Dies begünstigt informelle Arbeitsverhältnisse und geringe Vergütungen, da Familien vielfach keine hohen Löhne zahlen können oder auch wollen. Da einheimische Arbeitskräfte nicht bereit sind, zu geringen Löhnen lange Arbeitszeiten und persönliche Abhängigkeiten in Kauf zu nehmen, ist die Anwerbung von Ausländern ein Ausweg. Nach den italienischen Regeln erwerben Ausländer, die im Quotensystem für Haushaltsaufgaben rekrutiert werden, nach einem Jahr das Recht, auch in andere Arbeitsverhältnisse zu wechseln.<sup>15</sup> Das Ergebnis ist eine ständige Rekrutierung neuer Arbeitskräfte in Beschäftigungsverhältnissen, die nur attraktiv sind, wenn man aus einem ärmeren Land kommt.

## Deutschland zwischen Regulierung und Informalisierung

Deutschland nimmt in Bezug auf die EU-Mobilität eine Mittelstellung ein. Es hat zwar schon seit 1992 Saisonarbeiter aus Polen und

<sup>13</sup> Vgl. Caritas Italiana (Hrsg.), Caritas and Migrants, Rom 2012.

<sup>14</sup> Vgl. die Beiträge von Giuseppe Sciortino und Tomas Hammar in: Dietrich Thränhardt/Uwe Hunger (Hrsg.), Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat, Wiesbaden 2003.

<sup>15</sup> Vgl. G. Sciortino (Anm. 10).

den anderen 2004 beigetretenen Mitgliedstaaten angeworben,<sup>16</sup> aber seinen Arbeitsmarkt nach den EU-Erweiterungen so lange wie möglich abgeschottet. Nach wie vor sind die Kernbereiche der Industrie reguliert, und es wird ohne Unterschiede der Herkunft nach Tarifverträgen entlohnt. Die Betriebsräte werden von allen Firmenangehörigen gewählt und haben den Auftrag, für Gleichbehandlung zu sorgen.<sup>17</sup> Im Juni 2013 arbeiteten 347 000 Menschen aus Polen und anderen EU-Staaten in sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen, 88 000 waren geringfügig beschäftigt, 25 beziehungsweise 13 Prozent mehr als im entsprechenden Vorjahresmonat. 117 000 Rumänen und Bulgaren waren sozialversicherungspflichtig, 50 000 geringfügig beschäftigt.<sup>18</sup> Damit zeigt sich, dass auch die neuen EU-Migranten überwiegend tariflich abgesichert sind und dass diese Formen „guter Arbeit“ mit der Stabilisierung der deutschen Wirtschaft zunehmen. Es ist zu erwarten, dass auch rumänische und bulgarische Zuwanderer mit ihrer Gleichstellung vom 1. Januar 2014 an stärker in den tariflichen Arbeitsverhältnissen sichtbar werden, wie das bei polnischen Zuwanderern 2011 der Fall war.

Mit der Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse zwischen 2003 und 2005 und der Ausweitung von Zeitarbeit, Leiharbeit, Werkverträgen und Minijobs sind allerdings die Tarifsysteme in einigen Bereichen erodiert. Zwar gelten überall gesetzliche Standards, aber faktisch können sie über komplexe Vertragskaskaden oder andere Arrangements ausgehebelt werden. In den Jahren 2012 und 2013 sind extreme Niedriglöhne, schwierige Arbeitsbedingungen und überfüllte Behausungen in vielen Wirtschaftsbereichen skandalisiert worden. Lohndumping in der Fleischverarbeitung hat sogar zu einer Klageandrohung der belgischen Regierung geführt, da belgische und andere ausländische Unternehmen ihr Fleisch in Deutschland zu Niedriglöhnen verarbei-

<sup>16</sup> Vgl. Barbara Dietz, Gibt es eine Alternative? Zur Beschäftigung polnischer Saisonarbeitnehmer in Deutschland, München 2004.

<sup>17</sup> Vgl. Werner Schmidt, Kollegialität trotz Differenz, Berlin 2006.

<sup>18</sup> Vgl. Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.), Hintergrundinformation: Auswirkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der EU-Schuldenkrise auf den deutschen Arbeitsmarkt, Nürnberg 2013, S. 3f.

ten ließen.<sup>19</sup> Der Tod eines rumänischen Arbeiters in einer überfüllten Unterkunft im Juli 2013 löste Entsetzen aus. „Im Souterrain des deutschen Arbeitsmarktes haben sich unhaltbare Zustände ausgebreitet“, kritisierte Erzbischof Robert Zollitsch, der Vorsitzende der Deutschen Bischofskonferenz. Das System der Werkverträge, bei dem Wanderarbeiter für Billiglöhne angeheuert würden, sei „vielfach pervertiert worden“. Der niedersächsische Landwirtschaftsminister Christian Meyer schätzt, dass „80 Prozent der Arbeiter in den niedersächsischen Schlachthöfen über Werkverträge eingestellt sind“. Franz-Josef Möllenberg, der Vorsitzende der Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten, charakterisierte die Verhältnisse als „teilweise mafiös“: „Die Arbeiter etwa aus Rumänien sind schutz- und rechtlos ihren Chefs ausgeliefert.“<sup>20</sup> Problematisch ist auch die Beschäftigung von Haushaltshilfen, die überwiegend ohne Arbeitsverträge und Sozialversicherung erfolgt. In weiten Bereichen gilt dies auch für die private häusliche Pflege, in der viele Frauen aus Polen und Rumänien arbeiten. Hier gibt es nur wenige staatliche Kontrollmaßnahmen, die einerseits einfach zu umgehen sind und andererseits aufgrund des Personalmangels in den zuständigen Behörden unzureichend ergriffen werden.

22 Prozent der Arbeitnehmer in Deutschland arbeiten zu Niedriglöhnen – mehr als in allen anderen westeuropäischen Ländern. In einigen Nischen sind extreme Niedriglohnspektoren etabliert worden, die für einheimische Arbeitskräfte wenig attraktiv sind. 1,3 Millionen Beschäftigte in Deutschland sind „Aufstocker“, das heißt, sie bekommen zusätzlich zu ihren geringen Löhnen von durchschnittlich 6,20 Euro pro Stunde staatliche Leistungen. Da diese Leistungen auch EU-Bürgern zustehen, könnte in diesem Bereich auch ein Migrationskanal entstehen. Dies wäre dann nicht die viel beschworene „Einwanderung in die Sozialsysteme“, sondern Einwanderung in den staatlich subventionierten Niedriglohnbereich. In Konkurrenzsituationen werden Unternehmen Niedriglöhne und Subventionen nut-

zen, wenn ihre Konkurrenten dies auch tun, die Branchenpreise entsprechend niedrig sind und der Gesetzgeber diese Mechanismen vorsieht.

Als Reaktion auf die öffentlichen Debatten sind inzwischen Maßnahmen ergriffen worden, um eklatante Missstände zu beseitigen. In mehreren Branchen sind Tarifverträge abgeschlossen und anschließend für allgemeinverbindlich erklärt worden, wie etwa für Steinmetze und Bildhauer im September 2013. Es gibt eine breite Diskussion über die Einführung eines Mindestlohns. Nach dem Versuch des Schlecker-Konzerns, Beschäftigte zu entlassen und als Zeitarbeiter wieder einzustellen, sind diese Möglichkeiten durch Gesetze eingeschränkt worden. Auch der intensiver werdende Wettbewerb um Arbeitskräfte, vor allem in den wirtschaftsstarken Regionen, trägt dazu bei, die Löhne steigen zu lassen.

Deutschland hat aufgrund seiner aktuellen wirtschaftlichen Stärke die Chance, diese Probleme zu lösen. Schritte dazu können eine konsequente Re-Etablierung des Tarifsystems, die Stärkung der Betriebsräte und die Einführung von Mindestlöhnen sein. Entscheidend wird aber eine Senkung der Arbeitskosten und der Belastung durch Sozialabgaben sein, damit das Normalarbeitsverhältnis ökonomisch attraktiver wird.<sup>21</sup> Solange starke ökonomische Anreize bestehen, teure Normalarbeitsverhältnisse durch erlaubte oder unerlaubte Mechanismen zu umgehen, werden staatliche Kontrollen und moralische Appelle dies nur unzureichend verhindern können.

## Europäische Diskrepanzen in der Asylgewährung

Trotz aller Bemühungen zur Harmonisierung der Flüchtlingsregime in der EU<sup>22</sup> ist auch die Flüchtlingsmigration in der EU nach wie vor durch große Diskrepanzen geprägt. In der Öffentlichkeit herrscht aufgrund der spektakulären Bilder maroder Flüchtlingsboote vielfach der Eindruck vor, die Mittel-

<sup>19</sup> Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15. 4. 2013.

<sup>20</sup> Alle Zitate nach: Hannoversche Allgemeine online vom 28. 7. 2013, [www.haz.de/Nachrichten/Wirtschaft/Deutschland-Welt/Erzbischof-Zollitsch-kritisiert-Werkvertraege](http://www.haz.de/Nachrichten/Wirtschaft/Deutschland-Welt/Erzbischof-Zollitsch-kritisiert-Werkvertraege) (1. 10. 2013).

<sup>21</sup> Vgl. zur Problematik der Belastung von Familien und Normalverdienern: Jürgen Borchert, Sozialstaatsdämmerung, München 2013.

<sup>22</sup> Vgl. Simon Fellner, Vergemeinschaftung von Zuwanderungspolitik in der Europäischen Union, Berlin 2013.

meerländer seien am stärksten belastet. Tatsächlich erreichen die meisten Flüchtlinge Europa vom Süden und Südosten her, zu einem kleineren Teil auch aus östlicher Richtung. Schon 2001 wurde detailliert nachgezeichnet, dass substanzielle Unterschiede bei den Aufnahmebedingungen und -verfahren bestehen: Während in den nördlicheren Ländern Asylverfahren eingeleitet werden und zumindest eine Basisversorgung der Flüchtlinge erfolgt, stellen die Mittelmeerstaaten wenige Leistungen zur Verfügung und nehmen wenige Anerkennungsverfahren vor. Die Konsequenz war, dass die Flüchtlinge eher in die nördlichen Länder strebten.<sup>23</sup> Eine spätere Studie sprach von der „funktionalen Äquivalenz des deutschen und des italienischen Einwanderungsregimes“: Vergleichbare Gruppen gingen als Asylbewerber nach Deutschland und als informelle Arbeitskräfte nach Italien.<sup>24</sup> In Deutschland durchliefen sie das Asylverfahren, in Italien fanden sie Arbeit und bemühten sich anschließend um einen Aufenthaltsstatus, der ihnen vielfach im Zuge der großen Regularisierungen gewährt wurde. Seit der Wirtschaftskrise werden allerdings keine Amnestien mehr gewährt.

Angesichts der unterschiedlichen Aufnahmepraktiken haben Flüchtlinge in den meisten Fällen auch eine innereuropäische Migrationsgeschichte. Ihre Aufnahme folgt nicht so sehr der Logik der Arbeitsmärkte und der Beschäftigungssysteme, sondern ist vor allem von staatlichen Leistungen und Aufnahmeentscheidungen abhängig. Beim Vergleich der Flüchtlingsaufnahme wird im Folgenden nicht die Antragstellung, sondern die reale Aufnahme zugrunde gelegt. Grund ist die Tatsache, dass die Anerkennungszahlen stark schwanken, zwischen 0,8 Prozent in Griechenland und 45,6 Prozent in Dänemark. In einigen Ländern bedeutet die Asylregistrierung nur einen Erstkontakt, der keine Konsequenzen hat und unter Umständen die Weiterwanderung in ein anderes europäisches Land zur Folge hat.

Werden die Zahlen der aufgenommenen Flüchtlinge in Relation gesetzt zur Bevölke-

<sup>23</sup> Vgl. Denise Efionayi-Mäder et al., *Asyldestination Europa*, Zürich 2001.

<sup>24</sup> Vgl. Claudia Finotelli, *Illegale Einwanderung, Flüchtlingsmigration und das Ende des Nord-Süd-Mythos*, Berlin 2007.

rungszahl der Aufnahmeländer, zeigen sich erstaunliche Differenzen, die über die Jahre relativ stabil blieben und die Migrationsrichtung der Flüchtlinge erklären können. Norwegen und Schweden nehmen pro 10000 Einwohner etwa zehn Flüchtlinge auf, Österreich, Belgien und die Schweiz etwa fünf, Deutschland zwei, Frankreich, Großbritannien und Italien einen sowie Polen und Griechenland einen pro 100000 Einwohner.<sup>25</sup>

## Deutschland im europäischen Vergleich

Nicht nur geografisch, sondern auch bei der Ausgestaltung des Wohlfahrtsstaates<sup>26</sup> befindet sich Deutschland auf einer mittleren Position zwischen Nord- und Südeuropa. Die Zuwanderung ist nicht so strikt reguliert wie in Nordeuropa, die Einwanderer werden aber auch nicht so stark dequalifiziert wie in Großbritannien oder in Südeuropa. Die Zuwanderer aus der EU sind überwiegend im „besten“ Arbeitsalter zwischen 20 und 45 Jahren. Ihre Qualifikation und ihr Beschäftigungsgrad liegen höher als bei den Einheimischen.<sup>27</sup> Für die deutsche Wirtschaft sind sie unbestreitbar ein Gewinn, vor allem auch wegen ihrer räumlichen und beruflichen Flexibilität. Vor diesem Hintergrund gilt es, die Migrationsdiskurse der vergangenen Jahre zu reflektieren: Die Diskussion um „Armutszuwanderung“ aus Rumänien und Bulgarien in den Jahren 2012 und 2013 wies die für viele Einwanderungsdiskurse charakteristische Differenz zwischen Wahrnehmung und Realität auf. Es ging immer um wenige Beispiele, zeitweise beschäftigten sich die Medien mit einem einzelnen Mietshaus in Duisburg.

Allerdings spiegelt die Migration Charakteristika des Arbeits- und Sozialsystems des

<sup>25</sup> Alle Angaben berechnet nach: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.), *Das Bundesamt in Zahlen*, Nürnberg 2013, S. 32; Eurostat-Statistiken, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes> (1.10.2013). Zugrunde gelegt sind Asylgewährung nach der Genfer Konvention, subsidiärer und humanitärer Schutz. Für Belgien, Frankreich und Österreich liegen keine Angaben zu humanitärem Schutz vor.

<sup>26</sup> Vgl. Manfred G. Schmidt, *Immer noch auf dem „mittleren Weg“?*, in: Roland Czada/Hellmut Wollmann (Hrsg.), *Von der Bonner zur Berliner Republik*, Wiesbaden 2000, S. 491–513.

<sup>27</sup> Vgl. SVR (Anm. 1), S. 61 ff.

jeweiligen Aufnahmelandes wider. Dies gilt in Deutschland für die Etablierung eines Niedriglohnbereichs, für die Möglichkeit des „Aufstockens“ und für die Flexibilisierung der Beschäftigungsmöglichkeiten ebenso wie für die soziale Vollversorgung in vielen Bereichen, die hohen Abgaben und das selektive Bildungssystem. Mit anderen Worten: Migranten arbeiten öfter im Niedriglohnbereich als Einheimische, sind deshalb öfter „Aufstocker“ und arbeiten häufiger in unsicheren Beschäftigungsverhältnissen. Ihre Kinder gehen seltener auf Gymnasien, sie werden aber relativ gut im Gesundheitssystem versorgt. Kurzum: Die inneren Strukturen eines Landes sind für Quantität und Qualität der Einwanderung entscheidender als besondere (Anwerbe-)Maßnahmen für Migranten.

Die EU ist keine homogene Gesellschaft und wird dies auch niemals werden. Selbst innerhalb Deutschlands bestehen relevante Unterschiede, die sich auf die Migration auswirken. Beispielsweise geht die Migration überwiegend in die wirtschaftsstarken Regionen und verstärkt ihre Dynamik. So ist die Landkarte der Migration ein Abbild der Wirtschaftsstärke.

Solange die wirtschaftlichen Krisenerscheinungen und die Disproportionen zwischen EU-Ländern andauern, werden sich die beschriebenen Wanderungstendenzen fortsetzen, und Migration wird weiterhin hauptsächlich innereuropäisch stattfinden. Auf längere Sicht wird angesichts der demografischen Probleme in den meisten europäischen Ländern allerdings an Einwanderung von außerhalb Europas kein Weg vorbeiführen, es sei denn, die Europäer ändern ihr Geburtenverhalten dramatisch oder finden sich mit einer extremen Alterung der Gesellschaft ab, die dann ganz Europa in die oben angesprochene demografisch-ökonomische Abwärts spirale führen könnte. Die Vernetzung Europas wird durch Migrationen intensiviert, auch wenn es immer wieder emotionale Befürchtungen und neue Diskurse um „Fremde“ gibt.

*Franck Düvell*

# Flüchtlinge an den Grenzen Europas

Im Jahr 2013 wurden aus 69 Staaten beziehungsweise Regionen Krisen gemeldet.<sup>1</sup> 2012 gab es weltweit 45,2 Millionen Flüchtlinge – die höchste

Zahl seit 1994. Rund 16,34 Millionen waren internationale und 28,8 Millionen interne Flüchtlinge (Binnenflüchtlinge). Darunter waren 7,6 Millionen neu Vertriebene, das heißt 23 000 Menschen pro Tag – die höchste Zahl seit 1999.

Rund 55 Prozent aller Flüchtlinge kommen aus nur fünf Staaten: Afghanistan, Somalia, Irak, Syrien und dem Sudan; 48 Prozent aller Flüchtlinge sind Frauen, 46 Prozent Kinder.<sup>2</sup> Aus wirtschafts-, sicherheits- und einwanderungspolitischen Gründen wird weltweit die Migrationskontrolle ausgedehnt, um zwischen „erwünschten“ und „unerwünschten“ Migrantinnen und Migranten zu unterscheiden. Zu Letzteren gehören auch irreguläre (Arbeits-) Migranten und Flüchtlinge. Insbesondere wurde sukzessive eine Reisepass- und Visapflicht für die Bürgerinnen und Bürger vieler Staaten eingeführt. Doch selten stellen die Verfolgerstaaten ihren Opfern Reisepässe aus, und auch Visa für Flüchtlinge gibt es in den Zielstaaten nicht. Damit wurden effektiv die Reisemöglichkeiten von Flüchtlingen eingeschränkt: Ohne Visum und Reisepass können sie weder den Verfolgerstaat verlassen, noch legal in einen sicheren anderen Staat einreisen.

Zudem wird seit geraumer Zeit die in der UN-Flüchtlingskonvention<sup>3</sup> festgelegte Institution des Asyls weltweit schrittweise eingeschränkt und der Flüchtlingsschutz abgebaut. Flüchtlinge haben es zunehmend schwerer, in einen sicheren Staat, insbesondere einen EU-Staat, zu gelangen und noch schwerer, sich dort ein neues Leben aufzubauen. Grenzsicherung hat Vorrang vor Flüchtlingsschutz bekommen. Das belegen die vielen Fälle von unrechtmäßiger Abweisung sowie die

**Franck Düvell**

Dr. phil., geb. 1961; Leitender Wissenschaftler am Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS), Universität Oxford, 58 Banbury Road, Oxford, OX3 0ER/UK. [franck.duvell@compas.ox.ac.uk](mailto:franck.duvell@compas.ox.ac.uk)



inzwischen über 20 000 Todesfälle an den EU-Außengrenzen seit Anfang der 1990er Jahre. Über 80 Prozent aller Flüchtlinge leben in Entwicklungsländern und weniger als 20 Prozent in den Industriestaaten, vor zehn Jahren waren dies immerhin noch 30 Prozent.<sup>14</sup> Von wenigen Ausnahmen abgesehen, stammen Flüchtlinge überwiegend aus armen Staaten und finden auch überwiegend in armen Staaten Zuflucht. Das globale Flüchtlingsproblem ist also auch ein Armutproblem.

Im Jahr 2012 lebten rund 1,5 Millionen Flüchtlinge in der EU, das sind nur etwa 3,3 Prozent aller weltweit Vertriebenen. Außerdem haben 479 300 der 7,6 Millionen neu Vertriebenen in den Industriestaaten Asyl beantragt, davon rund 297 000 in der EU.<sup>15</sup> Das sind kaum vier Prozent aller Schutzsuchenden. Darunter waren ein Viertel Frauen und 20 Prozent Minderjährige.<sup>16</sup> Für weltweit 172 000 Flüchtlinge, die 2012 in einen sicheren Staat umgesiedelt werden sollten, hatten die EU-Staaten 5500 Plätze zur Verfügung gestellt.<sup>17</sup> Der Globale Norden und auch die EU haben sich also mehr oder weniger erfolgreich vor den Flüchtlingen dieser Welt, insbesondere vor den Frauen und Kindern, abgeschirmt. Dies geht in erster Linie auf Kosten der Flüchtlinge, aber auch auf Kosten der Staaten, die stattdessen zu Zielländern der Flüchtlinge werden.

Die Bundesrepublik Deutschland ist allerdings eine Ausnahme in diesem Muster. Insgesamt lebten in der Bundesrepublik im Jahr 2012 nahezu 590 000 Flüchtlinge, außerdem

stellten über 50 000 einen Asylantrag, neben Frankreich die höchste Zahl in der EU.<sup>18</sup> Auch hat Deutschland überdurchschnittlich viele umgesiedelte Flüchtlinge aufgenommen, allein 5000 aus Syrien im Jahr 2013 und in den vergangenen Jahren einige Tausend Flüchtlinge, darunter welche aus Tunesien (200), dem Libanon und Syrien (2501).<sup>19</sup>

Dieser Artikel befasst sich vor allem mit der Situation von Flüchtlingen in den Staaten an der Peripherie und in der Nachbarschaft der EU – also die Flüchtlinge, die es entweder (bisher noch) nicht versucht oder nicht geschafft haben, in den sicheren und wohlhabenden „EU-Norden“ zu gelangen oder die teilweise aufgrund der europäischen Gesetzgebung in den peripheren südlichen EU-Staaten bleiben müssen.

## Gesetze und Zahlen

In Politik und Gesetzen der EU wurde die Einreise von Flüchtlingen, da sie ja kein Visum haben, *de facto* als „unerlaubter Grenzübertritt“ kodifiziert,<sup>20</sup> den zu verhindern die Mitgliedstaaten verpflichtet sind. Flüchtlingen „kann“, muss aber nicht, „die Einreise (...) aus humanitären Gründen oder Gründen des nationalen Interesses oder aufgrund internationaler Verpflichtungen gestattet“ werden.<sup>21</sup> Eine Verpflichtung, Flüchtlingen etwa gemäß der UN-Flüchtlingskonvention die Einreise zu gestatten, besteht nicht. Die Visapflicht, die Pflicht zur Grenzüberwachung und die Abwesenheit einer Pflicht des Flüchtlings-schutzes sind die wesentlichen gesetzlichen Regelungen, die Flüchtlinge von der Einrei-

<sup>14</sup> Vgl. International Crisis Group (ICG) (Hrsg.), Crisis Watch 122/2013.

<sup>15</sup> Vgl. Hochkommissariat für Flüchtlinge der Vereinten Nationen (UNHCR) (Hrsg.), Displacement, Genf 2013, [http://unhcr.org/globaltrends/june2013/UNHCR%20GLOBAL%20TRENDS%202012\\_V08\\_web.pdf](http://unhcr.org/globaltrends/june2013/UNHCR%20GLOBAL%20TRENDS%202012_V08_web.pdf) (21.10.2013).

<sup>16</sup> Vgl. Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28.7.1951, BGBl. 1953 II, S. 560, [www.bmi.bund.de/SharedDocs/Standardartikel/CIEC-Dokumente/uebereinkommenIII/ue03.html](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Standardartikel/CIEC-Dokumente/uebereinkommenIII/ue03.html) (21.10.2013).

<sup>17</sup> Vgl. UNHCR (Anm. 2).

<sup>18</sup> Vgl. dass. (Hrsg.), Asylum trends 2012, Genf 2013, [www.unhcr.org/5149b81e9.html](http://www.unhcr.org/5149b81e9.html) (21.10.2013).

<sup>19</sup> Vgl. Eurostat (Hrsg.), Asylum statistics, 2012, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Asylum\\_statistics](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Asylum_statistics) (21.10.2013).

<sup>20</sup> Vgl. European Council for Refugees and Exiles (Hrsg.), Welcome to Europe, Brüssel 2012, [www.resettlement.eu/sites/icmc.ttp.eu/files/ICMC%20Europe-Welcome%20to%20Europe\\_0.pdf](http://www.resettlement.eu/sites/icmc.ttp.eu/files/ICMC%20Europe-Welcome%20to%20Europe_0.pdf) (21.10.2013).

<sup>18</sup> Vgl. UNHCR (Anm. 2).

<sup>19</sup> Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (Hrsg.), Humanitarian refugee intake, Mai 2011, [www.bamf.de/EN/DasBAMF/Aufgaben/HumanitaereAufnahme/humanitaereaufnahme-node.html](http://www.bamf.de/EN/DasBAMF/Aufgaben/HumanitaereAufnahme/humanitaereaufnahme-node.html) (21.10.2013).

<sup>20</sup> Vgl. beispielsweise: Regulation No 562/2006 of the European Parliament and of the Council, 15.3.2006, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:105:0001:0032:EN:PDF>; European Commission (EC) (Hrsg.), Commission staff working paper. Impact Assessment accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Border Surveillance System (EUROSUR), SEC/2011/1536, Brüssel 2011, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2011:1536:FIN:EN:PDF> (21.10.2013).

<sup>21</sup> EC (Anm. 10).

se in die EU ausschließen und sie gesetzlich – aber nicht unbedingt *de facto* – dazu verpflichten, in einem Staat außerhalb der EU zu verbleiben. Sollten sie es dennoch schaffen, in die EU einzureisen und einen Asylantrag zu stellen, können sie nicht in einen Nicht-EU-Staat zurückgeschickt werden.

Allerdings verpflichtet sie bislang ein weiteres Gesetz, die sogenannte Dublin-II-Konvention,<sup>12</sup> dazu, ihr Asylverfahren im ersten sicheren EU-Staat zu betreiben; hat ein Flüchtling „die (...) Grenze eines Mitgliedstaats illegal überschritten (...), so ist dieser Mitgliedstaat für die Prüfung des Asylantrags zuständig“, so Artikel 10 Absatz 1. Sollten sie dennoch in einen anderen EU-Staat etwa im Norden weiterreisen, werden sie in der Regel in den ersten EU-Staat, in den sie eingereist sind, zurückgeschickt. Dies ist oftmals einer der peripheren Staaten in Ost- oder Südeuropa. Insofern ist diese Regelung geradezu eine Strafe dafür, dass der jeweilige Mitgliedstaat die Einreise nicht verhindert hat.

Die gesetzliche Ausgrenzung von Flüchtlingen beziehungsweise ihr Festhalten in den östlichen und südlichen EU- und Nicht-EU-Staaten hat dazu geführt, dass dort Hunderttausende Flüchtlinge leben. So werden in den EU-Nachbarstaaten rund 530 000 Flüchtlinge registriert oder vermutet sowie 550 000 bis zu über eine Million irreguläre Migranten, die meisten davon in der Türkei. In den EU-Grenzstaaten sind 182 043 Flüchtlinge registriert. Außerdem wird geschätzt, dass dort 1,4 bis 1,64 Millionen irreguläre Migranten leben. Da die meisten Nicht-EU-, aber auch einige EU-Staaten gar kein oder kein funktionierendes Asylsystem haben, sind Flüchtlinge oft ohne Aufenthaltsgenehmigung und *de facto* „ohne Papiere“. Das heißt, zusätzlich zu den registrierten Flüchtlingen verbergen sich hinter den Zahlen der irregulären Migranten weitere Flüchtlinge.

Jedes Jahr versuchen Flüchtlinge und Migranten aus einem EU-Nachbarland in die EU weiterzureisen, im Jahr 2008 waren das 151 000 und im Jahr 2012 73 000.<sup>13</sup> Die Zahl derer, um die es im Folgenden geht, ist beträchtlich und

<sup>12</sup> Vgl. dies. (Hrsg.), Council Regulation (EC) No 343/2003, 18.2.2003, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:050:0001:0010:EN:PDF> (21.10.2013).

<sup>13</sup> Die Zahlen basieren auf diversen Berichten der europäischen Grenzschutzagentur Frontex, [www.frontex.europa.eu](http://www.frontex.europa.eu) (21.10.2013).

liegt bei mindestens 2 bis 2,6 Millionen Personen (nicht mitgezählt sind die Flüchtlinge in Russland).

Grundsätzlich haben die weniger wohlhabenden Staaten an der Peripherie oder außerhalb der EU geringere Kapazitäten als die wohlhabenden nördlichen EU-Staaten, um Flüchtlinge aufzunehmen und angemessen zu versorgen. Häufig gibt es bereits für die eigenen Bürger keinen voll funktionierenden Rechtsstaat und nur minimale oder gar keine sozialen Leistungen. Zwar stellt die EU den Mitglied-, Beitritts- und Nachbarstaaten Mittel zur Verfügung, doch sie werden überwiegend zur Abwehr von Flüchtlingen und Migranten eingesetzt. Zudem zeigen etliche Staaten nur eine geringe oder gar keine Bereitschaft, Migranten und Flüchtlinge aufzunehmen oder zu integrieren, und sie verfolgen teilweise fremdenfeindliche Ideologien (etwa die Ukraine, Libyen).

Ferner ist zu unterscheiden zwischen Flüchtlingen und Wirtschaftsmigranten. Zum einen gibt es neben Flüchtlingen noch weitere schutzbedürftige Kategorien von Migranten, insbesondere Familien mit Kindern, Frauen, minderjährige unbegleitete Migranten oder Opfer von Straftaten. Zum anderen leben Flüchtlinge und andere Migranten in der Regel in denselben Wohnvierteln, nutzen dieselben Schmuggler, reisen in gemischten Gruppen und sitzen mitunter sprichwörtlich im selben Boot. Im Jargon des UNHCR wird deshalb auch von „gemischten Strömen“ gesprochen.

## Flüchtlinge in EU-Nachbarstaaten

In der Türkei gilt eine komplizierte rechtliche Situation.<sup>14</sup> Grundsätzlich gewährt die Türkei

<sup>14</sup> Die Zahlen im folgenden Abschnitt basieren auf diversen Medienberichten, eigener Forschung sowie folgenden Berichten: UNHCR (Hrsg.), *Refugee protection and international migration: a review of UNHCR's and activities in Morocco*, Genf 2010; *Medicins sans Frontières (MsF) (Hrsg.), Violence, Vulnerability and Migration: Trapped at the Gates of Europe*, Barcelona 2013; *Human Rights Watch/Border Monitoring Project Ukraine (BMPU) (Hrsg.), Access to protection denied*, München 2011; *BMPU (Hrsg.), You want to be free? You pay money*, München 2012; *Amnesty International (Hrsg.), „We are foreigners, we have no rights“*. The plight of refugees, asylum-seekers and migrants in Libya, London 2012; *EC (Hrsg.), Peer review mission report: Turkey*. Chapter 24, migration and asylum, Brüssel 2011.

**Tabelle: Flüchtlinge und irreguläre Immigranten in der EU-Grenzzone**

	Staat	Registrierte Asylsuchende und Flüchtlinge	Irreguläre Migranten
Nicht-EU	Marokko	2922*	10 000 aus Subsahara-Afrika*
	Tunesien	1775*	einige Tausend
	Libyen	13 617*	1,5 Millionen (2008)
	Türkei	33 000* + 4 000 000 Syrer*	500 000 bis 1 Million, darunter Zehntausende aus dem Iran, Afghanistan und Irak
	Serbien	3100* + 66 370* Flüchtlinge aus den Nachbarstaaten	18 000 (allein Festnahmen an der Grenze, 2012)
	Ukraine	7889*	11 300 (allein Festnahmen im Land, 2008)
EU	Spanien	8300*	300 000 bis 390 000 (2009)**
	Italien	79 109*	651 000 (2008)**
	Malta	9015*	2000***
	Griechenland	38 283*	350 000 (2011)**
	Zypern	6267*	15 000 bis 20 000****
	Bulgarien	3558*	3000 bis 4000**
	Ungarn	4440*	10 000 bis 50 000 (2007)**
	Slowakei	856*	15 000 bis 20 000 (2007)**
	Polen	19 001*	40 000 bis 100 000 (amtliche Schätzung, 2011)
	Lettland, Estland, Litauen	1414*	10 000 bis 38 000***
	Finnland	11 800*	8000 bis 12 000***

Aus vielen Staaten liegen weitaus höhere Schätzungen hinsichtlich der Zahl der irregulären Migranten vor.  
 Quelle: \* UNHCR; \*\* Irregular Migration Net; \*\*\* Fundamental Rights Agency; \*\*\*\* Expertenmeinung.

nur europäischen Flüchtlingen Asyl, alle anderen werden unter Vorbehalt aufgenommen und müssen im Falle ihrer Anerkennung in einen anderen Staat, vor allem die USA, umgesiedelt werden. Außerdem herrscht ein komplexes duales System und Nebeneinander von staatlichen und UNHCR-Kompetenzen. Zwar trat 2013 ein neues Gesetz „on Migration and international protection“ in Kraft. Doch wird es eine Weile dauern, bis dieses auch umgesetzt wird. In der Ukraine waren das Asylsystem und die zuständigen Behörden bis 2011 häufig dysfunktional. Erst 2011 trat ein neues Gesetz „on refugees“ in Kraft, welches dies ändern soll. In Serbien ist die Asylbehörde unterbesetzt und ebenfalls *de facto* dysfunktional. In Libyen war der UNHCR bis 2011 noch nicht einmal zugelassen, dort sowie in Marokko gibt es bislang gar keine nationalen Asylsysteme, selbst der Zugang zum UNHCR ist mitunter schwierig beziehungsweise unmöglich (Marokko). Die Anerkennungsraten der nationalen Behörden sind zudem teils extrem niedrig, in der Ukraine liegen sie je nach Jahr zwischen null und drei Prozent.

Die Aufnahmebedingungen in den EU-Nachbarstaaten sind beschränkt. In der Türkei werden Asylsuchende auf 51 sogenannte Satellitenstädte umverteilt. Dort sind sie weitgehend auf sich selbst gestellt und erhalten keine Unter-

kunft und kaum Sozialleistungen, haben aber Zugang zum Gesundheitssystem. Allerdings werden die zurzeit etwa 200 000 syrischen Flüchtlinge in 17 Zeltlagern untergebracht, wo sie Nahrungsmittel, medizinische Versorgung und Zugang zu Ausbildung erhalten. In der Ukraine gibt es für die fast 8000 Flüchtlinge nur drei Unterkünfte mit zusammen nicht einmal 300 Plätzen. Die Versorgung ist, außer in Lviv, wo der Jesuitische Flüchtlingsdienst zuständig ist, beschränkt. Der UNHCR zahlt pro Asyl-antragsteller zwar 50 US-Dollar monatlich, allerdings reicht das höchstens für die Miete für einen mit mehreren Personen geteilten Raum. Zugang zur Gesundheitsversorgung existiert eher auf dem Papier denn in der Realität. In Marokko werden keinerlei Unterkünfte oder Sozialleistungen gestellt, selbst der Zugang zum Gesundheitsdienst ist weitgehend versperrt.

In der Ukraine werden Flüchtlinge bis zu zwölf Monate in von der EU finanzierten Lagern inhaftiert, teils auch wiederholt, sodass sie im Einzelfall mehrere Jahre „unter Arrest“ verbringen müssen. In Libyen werden Flüchtlinge unter überwiegend grauerregenden Bedingungen von zumeist nicht-staatlichen Milizen gefangen gehalten. In Marokko gibt es zwar offiziell keine Internierungslager, wohl aber stehen viele Flücht-

linge auf Polizeistationen unter Arrest. Regelmäßig wird kritisiert, dass die Inhaftierten keinen Zugang zu Anwälten und kein Widerspruchsrecht haben, dass sie nur ungenügend gepflegt werden, dass die hygienischen Bedingungen katastrophal sind, dass sie kaum Hofgang haben und es keine Beschäftigungsmöglichkeiten gibt. Oftmals sind ihre Haftbedingungen schlechter als die von Straftätern. In der Regel handelt es sich um eine willkürliche Haft und damit einen Verstoß gegen Artikel 31 der UN-Flüchtlingskonvention („Flüchtlinge, die sich nicht rechtmäßig im Aufnahmeland aufhalten“).

Aus allen hier aufgeführten Staaten wird berichtet, dass Flüchtlingen mehr oder weniger regelmäßig der Zugang zu Schutz verweigert wird, dass sie keine Papiere ausgestellt bekommen, in der Irregularität verbleiben und damit der Willkür durch die Polizei ausgesetzt sind, dass ihnen bereits an der Grenze die Einreise verweigert wird oder sie zurückgeschoben werden oder dass sie gar direkt an die (Bürger-)Kriegs- oder Verfolgerstaaten abgeschoben werden.

Korruption ist ein weiteres Problem, das vor allem aus der Ukraine und aus Libyen gemeldet wird. Um in der Ukraine Zugang zum Asylsystem zu erhalten, um aus der Haft entlassen zu werden, um den Flüchtlingspass ausgehändigt zu bekommen, ja selbst um willkürlichen Festnahmen auf der Straße zu entgehen, müssen oftmals Grenzschützer, die Polizei, Übersetzer oder Interviewer bestochen werden.

Obdachlosigkeit wird vor allem aus Marokko und Serbien berichtet, dort bleibt Flüchtlingen häufig nichts anderes übrig, als sich an Stadträndern oder in der Nähe überfüllter Flüchtlingsunterkünfte aus Müll (Plastikplanen, Holz und Pappe) einen provisorischen Unterschlupf zu schaffen. Diese werden dann aber wie etwa in Serbien regelmäßig von der Polizei im „Kampf gegen illegale Migration“ niedergebrannt.

In diversen Staaten sind Flüchtlinge und Migranten Verbrechen und Gewalt, ausgeübt durch die Polizei (Ukraine, Libyen, Marokko), Kriminelle (Türkei, Libyen, Marokko) oder Rassisten (Ukraine), ausgesetzt; insbesondere Frauen werden oft zu Opfern sexueller Gewalt durch die Polizei (Libyen),

Kriminelle (Marokko, Türkei) oder Landsleute. Häufig werden sie nur ungenügend von der Polizei geschützt. So wurden auf dem Weg nach oder in Marokko 43 Prozent aller Flüchtlinge und Migranten Opfer von Gewalt sowie etwa 36 Prozent der Frauen Opfer von Vergewaltigungen.<sup>15</sup>

In nahezu allen EU-Nachbarstaaten entsprechen die Asylsysteme und Aufnahmebedingungen für Flüchtlinge nicht den international vereinbarten Normen. Flüchtlinge und andere schutzbedürftige Migranten sind dort überwiegend längerfristig weder sicher, noch können sie dort leben.

## Flüchtlinge in EU-Grenzstaaten

Grundsätzlich gelten zwar in allen EU-Mitgliedstaaten dem EU-Recht angepasste nationale Gesetze, aber deren Umsetzung variiert erheblich und hängt stark von nationalen organisatorischen und Rechtskulturen, Identitätsprozessen und öffentlichen Diskursen ab.<sup>16</sup> So variierten beispielsweise im Jahr 2007 die Anerkennungsraten für Asylsuchende von 2,7 Prozent in Griechenland über 35,2 Prozent in Deutschland bis 61,2 Prozent in Italien. Zudem sind die Wartezeiten und damit die Zeiten der Unsicherheit teils sehr lang (beispielsweise bis zu zwölf Jahre in Zypern). Und auch im Jahr 2013 gab die für Flüchtlingspolitik zuständige EU-Innenkommissarin Anna Cecilia Malmström zu, dass das Asylsystem der EU „eine Lotterie“ sei.

<sup>15</sup> Vgl. MsF (Anm. 14); UNHCR (Anm. 14).

<sup>16</sup> Die Zahlen im folgenden Abschnitt basieren auf diversen Medienberichten, eigener Forschung sowie folgenden Berichten: ProAsyl (Hrsg.), Ungarn: Flüchtlinge zwischen Haft und Obdachlosigkeit, Frankfurt/M. 2012; UNHCR (Hrsg.), Where is my home? Homelessness and access to housing among asylum-seekers, refugees and persons with international protection in Poland, Warschau 2013; Helsinki Foundation for Human Rights (Hrsg.), Migration is not a crime. Report on the monitoring of guarded centres for foreigners, Warschau 2013; Maria Bethke/Dominik Bender, Zur Situation von Flüchtlingen in Italien, Frankfurt/M. 2011; Antonella Giamattei, Zur Situation der Flüchtlinge in Italien, München 2012; Human Rights Watch (Hrsg.), Boat ride to detention, adult and child migrants in Malta, Washington, DC 2012; European Committee for the Prevention of Torture, Report to the Government of Greece on the visit to Greece, Straßburg 2012; Amnesty International (Hrsg.), Frontier Europe, London 2013.

In einigen Staaten wurde und wird Flüchtlingen der Zugang zu Schutz bereits bei der Einreise verwehrt, wenn sie zum Teil in nicht sichere Drittstaaten zurückgeschoben werden. So schiebt Ungarn in die Ukraine und nach Serbien ab, Griechenland in die Türkei und Italien versucht dies mitunter nach Libyen. Diejenigen, die dennoch aufgenommen werden, werden häufig zunächst in Polizeistationen festgehalten und anschließend in geschlossenen Lagern untergebracht (in Polen durchschnittlich zwei Monate, in Ungarn sechs Monate, auf Malta zwölf Monate). In Polen, Griechenland und Malta werden auch Familien und Minderjährige inhaftiert. Malta und Ungarn sind im Jahr 2010 beziehungsweise 2011 vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte wegen Verstoßes gegen Artikel 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention („Recht auf Freiheit und Sicherheit“) verurteilt worden.

Statt oder nach der Haft werden Flüchtlinge in der Regel nur vorübergehend in einem offenen Lager untergebracht (Ungarn, Slowakei, Italien, Malta). Die Unterbringungsbedingungen werden überwiegend kritisch beurteilt, unter anderem aufgrund des Mangels an Privatsphäre wegen der Unterbringung in Sälen oder Hallen, Überbelegung, ungenügender Möblierung, mangelndem Hofgang, mangelhaften hygienischen Bedingungen, ungenügendem Zugang zur Gesundheitsversorgung und zu Rechtsbeiständen sowie schlecht oder gar nicht ausgebildetem Personal. So wurden etwa die Bedingungen in diversen griechischen Lagern vom Komitee zur Verhinderung von Folter des Europarates als „unmenschlich und erniedrigend“ bezeichnet.

In den meisten Staaten werden Flüchtlingen und Asylsuchenden von den Behörden im Anschluss an Haft und/oder Sammellager keine oder nur befristete Unterkünfte oder Beihilfen zum Anmieten von Wohnungen zur Verfügung gestellt. Auf dem privaten Wohnungsmarkt wird ihnen aufgrund von Diskriminierung der Zugang zu Wohnungen versperrt. Das hat zur Folge, dass Flüchtlinge, einschließlich Familien, Kindern und Jugendlichen, häufig obdachlos sind und tatsächlich auf der Straße, in Parks oder im Unterholz an den Stadträndern leben müssen, sich in leerstehenden Häusern oder Fabrikgebäuden notdürftig einrichten oder bei Bekannten in dann überbelegten Privatwoh-

nungen unterkommen. Besonders häufig geschieht das in Polen, Ungarn, Griechenland oder Italien. Die Probleme werden dadurch verstärkt, dass Asylsuchende und anerkannte Flüchtlinge in den meisten EU-Grenzstaaten nach Haft oder Sammelunterkunft nur geringe befristete (Ungarn) oder gar keine (Italien) Sozialhilfe erhalten und ihnen kaum oder gar keine integrationspolitischen Angebote gemacht werden. So bekommen Flüchtlinge in Ungarn maximal zwei Jahre Sozialhilfe (etwa 90 Euro pro Monat) – zu wenig, um Miete bezahlen zu können, ein Bett im Vierbett-Zimmer des billigsten Hotels kostet etwa 180 Euro pro Monat. Ein Teufelskreis entsteht: Wer keine Wohnung anmieten und demnach keine Meldeadresse nachweisen kann, ist auch nicht sozialhilfeberechtigt.

Weitere Probleme, die sich aus der Ausgrenzung und Schutzlosigkeit von Flüchtlingen ergeben, sind Gewalterfahrung in den Lagern, durch das Wachpersonal (Ungarn, Griechenland) oder durch Rassisten auf der Straße (Ungarn, Griechenland, Italien). Frauen berichten zudem auch von sexueller Gewalt. Außerdem berichten Flüchtlinge häufig, dass sie nicht genug zu essen haben, sich beispielsweise nur eine Mahlzeit am Tag leisten können, deshalb Hunger haben und schließlich an Mangelerscheinungen und Krankheiten leiden (Ungarn, Griechenland, Italien).

Schließlich haben viele Flüchtlinge teils auch langfristig Schwierigkeiten, einen Job zu finden. Ihre Abschlüsse werden nicht anerkannt, und Arbeitsämter helfen nicht bei der Jobsuche, auch von Lohnbetrug wird berichtet (Italien). Der Zugang zum Gesundheitssystem ist mitunter erschwert, beispielsweise erfordert in Italien der Zugang zum Gesundheitswesen eine Meldeadresse, welche die vielen Obdachlosen aber nicht haben; insbesondere psychologische Behandlung von Kriegs- und Folteropfern ist Mangelware. Auch für (unbegleitete) Minderjährige gibt es nur ungenügende oder gar keine Unterstützung, selbst der Schulbesuch ist nicht garantiert (Italien). Zudem werden Flüchtlingen kaum Sprachkurse, berufliche Reintegrations- oder Weiterbildungskurse angeboten (Italien, Ungarn). In allen Staaten bieten nichtstaatliche Hilfsorganisationen diverse Dienstleistungen an, diese können die systematische Unterversorgung von Flüchtlingen nur im Einzelfall, nicht aber *per se* ausgleichen.

In etlichen nördlichen EU-Mitgliedstaaten haben Gerichte die oben skizzierten Missstände überprüft, für zutreffend befunden und daraufhin Rückführungen nach dem Dublin-II-Abkommen in diese EU-Grenzstaaten entweder generell (Griechenland) oder in Einzelfällen untersagt (Ungarn, Italien).

## Schlussfolgerungen

Flüchtlinge, die vor Krieg oder Verfolgung in einen sicheren Staat zu fliehen versuchen, müssen zunächst ein gestaffeltes Abwehrsystem überwinden. Dies hat zur Folge, dass sie häufig mehrfach inhaftiert werden, teils bereits im Verfolgerstaat, dann in einem Transitstaat auf dem Weg in die EU, dort mitunter sogar wiederholt, bei der Ankunft in einem der EU-Grenzstaaten gegebenenfalls noch einmal, wenn sie unerlaubt in einen anderen EU-Mitgliedstaat weitergereist sind und zurückgeschoben werden und eventuell im Falle der Ablehnung ihres Asylantrages zum Zwecke der Abschiebung. Im Ergebnis können sie also mehrere Jahre in Haft verbringen, einzig und allein deswegen, weil sie Flüchtlinge sind. Auch werden sie häufig von einem dieser Staaten in einen anderen abgeschoben. All dies kann sich leicht zu mehreren Jahren summieren. In diesen Jahren können sie in der Regel keine Ausbildung machen, kaum einer angemessenen Arbeit nachgehen oder gar eine Familie gründen. Es sind also oft weitgehend verlorene Jahre.

Zudem führt die Flucht regelmäßig in die Obdach-, Erwerbs- und Einkommenslosigkeit, in Hunger und soziales Elend. Oft berichten Flüchtlinge, dass zumindest in der Anfangszeit die Bedingungen in Nicht-EU- wie auch den EU-Grenzstaaten schlimmer seien als in den Herkunftsländern. Die hier ausgewerteten Berichte lassen kaum einen anderen Schluss zu, als dass die derzeitigen Asylsysteme in den hier analysierten Staaten nicht den Anforderungen entsprechen und kaum dazu geeignet sind, den Schutzbedürftigen – und nach internationalem Recht auch Schutzberechtigten – diesen Schutz zu gewährleisten. Vielmehr werden umfassend Flüchtlings- und Menschenrechte verletzt.

Noemi Carrel

# Anmerkungen zur Willkommenskultur

Jemanden „willkommen heißen“ umschreibt keine freundliche Art, jemanden zu begrüßen, zu empfangen oder aufzunehmen. Entsprechend kann „Willkommenskultur“ als eine Art der Begrüßung und des Aufnehmens verstanden werden, die zum Ausdruck bringt, dass die empfangenen Personen erwünscht sind. Diese Interpretation des Begriffs stützt sich vornehmlich auf den Begriff „Willkommen“.

### Noemi Carrel

Doktorandin und Assistentin am Schweizerischen Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien, Lehrstuhl für Migration und Bürgerrecht, Universität Neuenburg, Fbg de l'Hôpital 106, CH – 2000 Neuchâtel/Schweiz. [noemi.carrel@unine.ch](mailto:noemi.carrel@unine.ch) [www.migration-population.ch](http://www.migration-population.ch)

Gleichzeitig wird unterstellt, dass „Kultur“ auf eine Verhaltensweise oder die Art der Umsetzung verweist. Geprägt wird der Begriff insbesondere durch seine Verwendung in politischen und wirtschaftlichen Debatten, seine Präsenz in den Medien sowie die Bestrebungen von Behörden, sich zu „öffnen“. Mit der Forderung nach mehr Willkommenskultur wird das Ziel verfolgt, die Attraktivität eines Landes oder einer bestimmten Region für Zuwanderung zu steigern. Dazu werden im Bereich der Einreise- und Aufenthaltsregelungen, in den Bewilligungs- und Anmeldeprozessen, im Kontakt mit den Behörden und hinsichtlich spezifischer Informations- und Begrüßungsangebote Bestrebungen unternommen, damit sich die zuwandernden Personen erwünscht fühlen.

In migrationspolitischer und aufenthaltsrechtlicher Hinsicht handelt es sich bei Willkommenskultur mitunter um gesetzliche Bestimmungen und Prozesse, welche die Einreise und den Aufenthalt betreffen. Im Mittelpunkt stehen beispielsweise Rekrutierungsmaßnahmen zur Anwerbung von Fachkräften im Ausland, Regelungen bezüglich Einreise und Aufenthalt, langfristige aufenthaltsrecht-

liche Perspektiven sowie diesbezügliche Prozesse und Abläufe in den zuständigen Behörden. Diese Regelungen und Prozesse sollen so angepasst werden, dass sie für Zuwanderung attraktiver werden. Beispielsweise soll es Personen im Ausland erleichtert werden, sich über Einreise- und Aufenthaltsbedingungen im Zielland zu informieren. Es werden gesetzliche Hürden für die anvisierte Zuwanderung gesenkt oder Wege zur Erleichterung der Behördengänge gesucht, etwa indem bürokratische Abläufe gestrafft und übersichtlicher gestaltet werden. Personen sollen aufgrund der Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen oder aufgrund des Kontakts mit den Behörden nicht von einem Migrationsentscheid zurückschrecken. Im Gegenteil: Durch die Maßnahmen soll die zuwandernde Bevölkerung davon überzeugt werden, dass sie *willkommen* ist.<sup>1</sup>

Willkommenskultur wird auch als eine besondere Art des „Umgangs mit Vielfalt“ verstanden, sie verweist auf die Art und Weise, wie (neu) zugezogenen Personen begegnet wird. Dies schließt die Ansprache und die Verhaltensweise gegenüber der ansässigen Migrationsbevölkerung mit ein. Der Versuch, Willkommenskultur in Behörden oder in Unternehmen zu verankern, äußert sich unter anderem in Maßnahmen zur Sensibilisierung des Personals im Umgang mit Vielfalt oder zur Repräsentation der Bevölkerungsvielfalt im Personalbestand. Entsprechende Schritte wurden bereits im Rahmen interkultureller und institutioneller Öffnungen oder unter dem Leitbild Diversity Management diskutiert. Willkommenskultur ist demnach nicht als grundsätzlich neuer Ansatz zu verstehen, vielmehr hat der Begriff den bestehenden Forderungen neue Kraft verliehen. Er bezieht sich auf das Ziel, den Umgang mit Vielfalt in der Gesellschaft und damit die Teilnahme der Bevölkerung an der Gesellschaft zu verbessern.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Vgl. die Beiträge von Klaus J. Bade und Ullrich Kober/Rita Süßmuth in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Deutschland, öffne dich!, Gütersloh 2012; Bundesregierung (Hrsg.), Neunter Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Berlin 2012; Sachverständigenrat deutscher Stiftung für Integration und Migration (SVR) (Hrsg.), Erfolgsfall Europa?, Berlin 2013.

<sup>2</sup> Vgl. den Beitrag von Hans Schammann/Nikolas Kretzschmar/Robert Götz in: Bertelsmann Stiftung (Anm. 1); Andreas Merx et al., Willkommenskultur (und Anerkennungskultur), München 2013.

Um neu zugezogenen Personen die Orientierung in der neuen Umgebung und die Teilnahme an der Gesellschaft zu erleichtern, werden in den zuständigen behördlichen Stellen verschiedene Maßnahmen umgesetzt. So werden beispielsweise die Informationsangebote mithilfe von Broschüren, Internetseiten oder mit dem Aufbau von spezifischen Anlaufstellen, die Beratungsgespräche anbieten, ausgebaut. Weitere Angebote sind etwa Begrüßungsanlässe und Begegnungsorte, die geschaffen werden. Dabei können zudem Kontaktmöglichkeiten mit der lokalen Bevölkerung angeboten oder Teilnahmemöglichkeiten, etwa bei der Vereins- und Quartiersarbeit, aufgezeigt werden. Zielpublikum dieser Maßnahmen sind zumeist neu zugezogene Personen. Teilweise werden die Angebote aber auch im Sinne der Willkommenskultur für die gesamte Bevölkerung geöffnet.

International werden diese Formen der Informations- und Begrüßungsarbeit, insbesondere in Bezug auf hoch qualifizierte Arbeitnehmer, in Unternehmen wie auch in Behörden seit vielen Jahren angeboten. Ein viel zitiertes Beispiel sind die sogenannten Welcome Centers in Kanada.<sup>3</sup> Aber auch in deutschsprachigen Ländern sind entsprechende Bestrebungen bereits verbreitet. So finden in Basel (Schweiz) seit Jahren Begrüßungsveranstaltungen für neu zugezogene Personen statt: Neben Stadtrundgängen wird durch Quartiersanlässe gezielt Raum für die Begegnung mit der lokalen Bevölkerung geschaffen. Dabei wird auch die Gelegenheit genutzt, um die anwesenden Personen über Aktivitätsmöglichkeiten im Quartier zu informieren.<sup>4</sup> Diese Bestrebungen sind nicht erst mit der Forderung nach einer Willkommenskultur entstanden, stellen aber Beispiele für eine mögliche Umsetzung dar.

## Fachkräftemangel als Motor

In Deutschland fand der Begriff Willkommenskultur in erster Linie im Zusammenhang mit der Feststellung, dass ein bedeutender Mangel an Fachkräften droht, Einzug in die politischen Debatten. Deutschland ist ein demografisch alterndes Land, weshalb die Bevölkerung ohne

<sup>3</sup> Vgl. Orkan Kösemens Beitrag in: Bertelsmann Stiftung (Anm. 1).

<sup>4</sup> Vgl. Kantons- und Stadtentwicklung Basel-Stadt, [www.entwicklung.bs.ch/welcome](http://www.entwicklung.bs.ch/welcome) (4. 10. 2013).

eine ausreichende Zuwanderung schrumpfen wird. Dies trifft besonders auf die Erwerbsbevölkerung zu. Die demografischen Entwicklungen und der Umstand, dass bereits in verschiedenen Branchen ein Fachkräftemangel besteht, haben auf die hohe Relevanz der aktuellen und zukünftigen Sicherung der benötigten Fachkräfte zur Aufrechterhaltung einer gesunden Wirtschaft aufmerksam gemacht.<sup>15</sup>

Um dem aktuellen und zukünftigen Fachkräftemangel entgegenzuwirken, ist man in Deutschland daher bestrebt, neben der gezielten Ausschöpfung des bestehenden Potenzials durch Erhöhung der Erwerbsbeteiligung und der Qualifizierung der Erwerbsbevölkerung auch die Zuwanderung zu fördern. Doch die niedrigen Einwanderungsraten in den Jahren 2008 und 2009 verdeutlichen, dass eine ausreichende Zuwanderung nicht selbstverständlich ist.<sup>16</sup> Dies wird auch durch die Tatsache unterstrichen, dass Deutschland nur eines von vielen Ländern innerhalb der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) ist, die im Kontext einer alternden Bevölkerung um Zuwanderer wirbt.<sup>17</sup> Deutschland ist insofern bestrebt, sich im internationalen Wettbewerb um Arbeitskräfte neu zu positionieren. Insgesamt soll daher die Attraktivität Deutschlands für Fachkräfte gesteigert werden. Der Ruf nach einer Willkommenskultur bezieht sich auf diese Zielsetzung und ist mittlerweile fester Baustein migrations- und integrationspolitischer Debatten.

So wurde neben der Umsetzung von EU-Richtlinien für Ausländer mit spezifischer beruflicher Qualifikation (wie etwa das Berufsanerkennungsgesetz und die Einführung der „Blauen Karte“<sup>18</sup>) die Beschäftigungsverord-

nung neu geregelt. Die Verordnung ist seit Juli 2013 in Kraft und ermöglicht die Einreise für (nicht-akademische) Fachkräfte mit Berufsabschluss aus Drittstaaten. Voraussetzung für die Zuwanderung ist ein der deutschen Berufsausbildung gleichwertiger Ausbildungsabschluss. Außerdem muss ein Fachkräftebedarf in dem jeweiligen Bereich bestehen. Eine entsprechende Bedarfsanalyse wird von der Bundesagentur für Arbeit vorgenommen und in einer Liste zu Berufen, Branchen und Regionen festgehalten.<sup>19</sup>

## Perspektivwechsel?

In Migrationsdiskursen wird oftmals festgehalten, dass in Deutschland zwar verschiedene Maßnahmen zur Förderung einer Willkommenskultur eingeführt wurden, jedoch keine Willkommenskultur im umfänglichen Sinne besteht. So werden im Umgang mit Vielfalt nach wie vor verschiedene Formen der Diskriminierung beobachtet.<sup>10</sup> In einer Studie zur Benachteiligungserfahrung von Personen mit und ohne Migrationshintergrund hält der SVR fest, dass sich die Zuwandererbevölkerung insbesondere bei der Wohnungssuche, auf dem Arbeitsmarkt, in Bildungsstätten sowie auf Behörden benachteiligt fühlt.<sup>11</sup>

Eine Studie über die Erfahrungen von Akademikern mit der Bayreuther Ausländerbehörde beispielsweise untermauert die Tatsache, dass sich Zugewanderte nach Behördengängen alles andere als willkommen fühlen.<sup>12</sup> So berichten Akademiker und Studierende, dass sie nach den Behördengängen frustriert waren und sich unterwünscht fühlten, was schließlich das Bild von ihrem Aufenthalt in Deutschland maßgeblich prägte. Dass Diskriminierung in vielen Lebensbereichen eine Realität darstellt, verdeutlicht fer-

<sup>15</sup> Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (Hrsg.), Fachkräftesicherung, Berlin 2011; U. Kober/R. Süßmuth (Anm. 1); SVR (Anm. 1).

<sup>16</sup> Vgl. BMAS (Anm. 5); Neunter Bericht (Anm. 1); Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Bevölkerungsstand und -entwicklung in Deutschland, 1960–2060, August 2013; ders. (Hrsg.), Einwanderungsgesellschaft 2010, Berlin 2010.

<sup>17</sup> Vgl. OECD (Hrsg.), Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte: Deutschland, Paris 2013; dies. (Hrsg.), International Migration Outlook 2013, Paris 2013.

<sup>18</sup> Die Blaue Karte erlaubt den Zuzug und die Arbeitsaufnahme für hoch qualifizierte Personen aus Nicht-EU-Staaten (sogenannte Drittstaaten) ohne komplizierte Verfahren. Bedingung ist ein abgeschlossenes Hochschulstudium und ein Mindestjahresgehalt von rund 45 000 Euro. Vgl. Bundesministerium des Innern

(Hrsg.), Migration und Integration, Zuwanderung, Arbeitsmigration, 2013, [www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Zuwanderung/Arbeitsmigration/arbeitsmigration\\_node.html](http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Zuwanderung/Arbeitsmigration/arbeitsmigration_node.html) (9.10.2013).

<sup>19</sup> Vgl. Bundesregierung (Hrsg.), Zuwanderung von Facharbeitern erleichtern, 2013, [www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2013/02/2013-02-26-beschaefigungsverordnung.html](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2013/02/2013-02-26-beschaefigungsverordnung.html) (8.10.2013).

<sup>10</sup> Vgl. K. J. Bade (Anm. 1).

<sup>11</sup> Vgl. SVR (Hrsg.), Benachteiligungserfahrungen von Personen mit und ohne Migrationshintergrund im Ost-West-Vergleich, Berlin 2012.

<sup>12</sup> Vgl. Friederike Barié-Wimmer/Bernd Müller-Jacquier, Ausländische Akademiker und deutsche Behörden, Bayreuth 2013.



ner der Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, der mit Schwerpunkt auf den Bereichen Bildung und Arbeit über verschiedene Formen der Diskriminierung informiert und verschiedene Ansätze zur Bekämpfung von Diskriminierung empfiehlt.<sup>13</sup>

So hat sich die Willkommenskultur in vielen Lebensbereichen zwar noch nicht durchgesetzt, dennoch hat ein Perspektivwechsel eingesetzt. Zum einen werden die anzuwendenden Fachkräfte in der Politik und in den Medien vermehrt als Potenzial bezeichnet und nicht als Bedrohung für die Erwerbsbevölkerung oder die Sozialsysteme. Zum anderen liegt der Fokus nunmehr auch auf der Aufnahmegesellschaft und deren Kapazitäten im Umgang mit Vielfalt.<sup>14</sup>

Diese Rhetorik von den erwünschten qualifizierten Fachkräften birgt jedoch die Gefahr, dass zwischen „guten“ und „schlechten“ Zuwanderern unterschieden wird. Damit würde ein selektives „Willkommen-heißen“ betrieben, womit kein vollständiger Perspektivwechsel verbunden wäre. Wird im Hinblick auf den „Umgang mit Vielfalt“ die chancengleiche Teilnahme an der Gesellschaft zum Ziel erklärt, stellt der Ausschluss eines Teils der Bevölkerung von der geforderten Willkommenskultur einen Widerspruch dar.<sup>15</sup> Ein solcher Widerspruch besteht etwa, wenn Maßnahmen zur Förderung einer Willkommenskultur auf die qualifizierten Fachkräfte beschränkt werden. Solange sich jedoch ein großer Teil der ansässigen Migrationsbevölkerung aufgrund bestehender Regelungen, der Behördenpraxis oder aufgrund erfahrener Diskriminierung im Land nicht willkommen fühlt, ist Willkommenskultur nicht ganzheitlich umgesetzt. Gerade weil Willkommenskultur mit dem Ziel gefördert wird, für qualifizierte Fachkräfte ein attraktives Zielland darzustellen, besteht die Gefahr, die ansässige Bevölkerung bei der Umsetzung zu vernachlässigen. Doch damit würde eine Chance veran, einen nachhaltigen Perspektivwechsel in der Gesellschaft voranzutreiben.

<sup>13</sup> Vgl. Antidiskriminierungsstelle des Bundes (Hrsg.), Diskriminierung im Bildungsbereich und im Arbeitsleben, Berlin 2013.

<sup>14</sup> A. Merx et al. (Anm. 2); U. Kober/R. Süsmuth (Anm. 1).

<sup>15</sup> Vgl. K. J. Bade (Anm. 1).

Maren Wilmes

# Kommunaler Umgang mit Menschen ohne Papiere

Migration wird in Kommunen<sup>1</sup> zumeist unter dem Aspekt von Integration diskutiert, kommunale Migrationspolitik entsprechend als Integrationspolitik verstanden. Auf kommunaler Ebene haben Ansätze und Konzepte zur Integrationsarbeit und -förderung derzeit Hochkonjunktur. Wissen über unterschiedliche Integrationsprozesse wird wichtiger, um Programme und Unterstützungsangebote spezifisch zuschneiden und einer heterogenen Stadtbevölkerung gerechter werden zu können. Irreguläre Migrantinnen und Migranten<sup>2</sup> blieben dabei bislang eher unbeachtet. Kommunale und städtische Akteure vermieden es oftmals, die zumindest in Ansätzen bekannte Situation von Menschen ohne Papiere öffent-

**Maren Wilmes**

M. A., geb. 1979; Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Migrationssoziologie, Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien, Universität Osnabrück, Neuer Graben 19/21, 49069 Osnabrück. [maren.wilmes@uni-osnabrueck.de](mailto:maren.wilmes@uni-osnabrueck.de)

<sup>1</sup> Stadt, Gemeinde und Kommune werden im Folgenden synonym verwendet und bezeichnen den Organisationsverbund, der im politischen System als die Gebietskörperschaft „Gemeinde“ definiert ist.

<sup>2</sup> Im Folgenden werden die Begriffe irreguläre Migrantinnen und Migranten sowie Menschen ohne (gültige Aufenthalts-)Papiere synonym für die Gruppe von Personen verwendet, die sich ohne erforderlichen Aufenthaltstitel auf dem Bundesgebiet aufhalten. Die Termini sagen jedoch nichts über die aufenthaltsrechtlichen „Karrieren“ der Gruppen aus. Sie erstrecken sich von einer illegalen Einreise und anschließendem irregulären Aufenthalt über den Verbleib im Land nach Ablauf eines regulären Aufenthaltsstatus (wie etwa als Tourist) bis hin zu einem jahrelangen Aufenthalt mit Duldungsstatus und einem „Abtauchen“ in die Illegalität aufgrund staatlicher Abschiebungsandrohungen.

lich zu thematisieren: Wenn Kinder nicht in die Schule gehen, Menschen unter unwürdigen Bedingungen wohnen und Kranke nicht medizinisch versorgt werden, ist es aus der Perspektive kommunaler Verwaltungen strategisch sinnvoller, darüber zu schweigen, um sich nicht normativ angereicherten Anklagen von Nichtregierungsorganisationen (NRO) zu den sozialen Problemlagen dieser Personengruppen auszusetzen.

Aber auch Beratungsstellen und andere Unterstützungsorganisationen, die mit Menschen ohne Papiere arbeiten, haben lange Zeit die aufenthaltsrechtliche Situation ihrer Klientel verschwiegen, um sich nicht strafrechtlich angreifbar zu machen. Erst mit Änderung der Verwaltungsvorschriften im Jahr 2009 wurde klargestellt, dass Personen, die im Rahmen ihrer beruflichen oder ehrenamtlichen Aufgaben irregulären Migrantinnen und Migranten Hilfestellung bieten, den Tatbestand der Beihilfe zum unerlaubten Aufenthalt nicht erfüllen.<sup>5</sup>

Eine breitere öffentliche Wahrnehmung der Situation von Menschen ohne Papiere wurde vor allem durch kirchliche und zivilgesellschaftliche Initiativen sowie Austausch- und Diskussionsprozesse auf kommunaler Ebene erreicht. Denn gerade „vor Ort“ ist die Situation unmittelbar sichtbar und erfahrbar. Menschen ohne Papiere stellen eine bedeutende Größe insbesondere in Großstädten dar;<sup>6</sup> ihre Situation unterscheidet sich nach außen hin nicht von der anderer Bewohner einer Stadt: Sie gehen arbeiten, haben eine Wohnung, versuchen, ihren Kindern einen Kindergarten- oder Schulbesuch zu ermöglichen und im Krankheitsfall Zugang zu medizinischer Versorgung zu erhalten. Nur die Bedingungen, unter denen sie dies tun, sind andere: Sie arbeiten ohne aufenthalts- und arbeitsrechtliche Absicherung zumeist

in privaten Haushalten als Haushalts- und Reinigungshilfe, als Kinderbetreuerinnen, Gärtner oder Renovierungsarbeiter, aber auch in der Gastronomie, auf Baustellen oder in der Prostitution.<sup>5</sup>

Viele wohnen teilweise unter schwierigen Bedingungen, in überbelegten und veralteten Räumlichkeiten, und sehen sich Vermietern oftmals schutzlos ausgeliefert. Sie setzen sich bei einer möglichen Aufdeckung durch die Ordnungsbehörden der Gefahr einer Abschiebung oder Ausweisung aus und werden in mancher Hinsicht ihrer rechtsvermittelten Konfliktfähigkeit beraubt – was sie in der Folge besonders erpressbar machen kann, insbesondere auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt.<sup>6</sup> Denn viele irreguläre Arbeitnehmer gehen davon aus, dass sie sich gegen Übergriffe durch den Arbeitgeber nicht zur Wehr setzen können. Sicherlich ist dies auch durchaus schwierig, und es ist nicht auszuschließen, dass im Zuge eines Verfahrens der Aufenthaltsstatus aktenkundig wird. In der Vergangenheit hat es jedoch mehrere Fälle gegeben, in denen Ausländer ohne Aufenthaltsstatus erfolgreich klagten.<sup>7</sup> Die EU legte zudem fest, dass der Staat nicht nur die Beschäftigung irregulärer Migranten bekämpfen muss, sondern auch sicherzustellen hat, dass sie ausstehende Löhne vom Arbeitgeber einfordern können.<sup>8</sup>

Zugang zu ärztlicher Versorgung erhalten die Betroffenen aufgrund fehlender gesetzlicher und zu teurer privater Krankenversicherungen über ein „Parallelsystem“: In vielen Großstädten bieten NRO (wie die Malteser Migranten Medizin und die MediNetze) offene, anonyme und kostenlose Sprechstunden an und vermitteln an Fachärzte weiter. Schwangerschaft und Geburt, chronische und schwere Erkrankungen sowie Unfälle und schwere Verletzungen stellen die Menschen jedoch vor existenzielle Herausforderungen. Neben den finanziellen Kosten be-

<sup>5</sup> Zuvor galt die Strafbarkeit einer Beihilfehandlung nach § 95 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG i. V. m. § 27 StGB (Beihilfe zum unerlaubten Aufenthalt).

<sup>6</sup> Vgl. Jörg Alt, *Illegal in Deutschland*, Karlsruhe 1999; Philip Anderson, *Menschen in der Illegalität* in München, München 2003; Wolfgang Krieger/Andrea Bode, *Lebenslage „illegal“*, Karlsruhe 2006; Michael Bommes/Maren Wilmes, *Menschen ohne Papiere* in Köln, Köln 2007; *MediNetz Bremen* (Hrsg.), *Gesundheitsversorgung von papierlosen Menschen* in Bremen, Bremen 2008; *Diakonie Hamburg* (Hrsg.), *Leben ohne Papiere*, Hamburg 2009.

<sup>5</sup> Vgl. *Diakonie* (Anm. 4), S. 178 f.; *M. Bommes/M. Wilmes* (Anm. 4), S. 39 f.

<sup>6</sup> Vgl. Michael Bommes, *Illegale Migration in der modernen Gesellschaft*, in: Jörg Alt/ders. (Hrsg.), *Illegalität*, Wiesbaden 2006.

<sup>7</sup> Vgl. ebd.

<sup>8</sup> Vgl. Richtlinie 2009/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. 6. 2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen, ABl. L 168 vom 30. 6. 2009.

fürchten sie insbesondere, dass regelmäßige Arztbesuche oder auch Krankenhausaufenthalte zur Aufdeckung ihrer Irregularität und damit zur Abschiebung führen könnten.<sup>19</sup>

Im Hinblick auf einen möglichen Schulbesuch hat es im Jahr 2011 eine wesentliche Veränderung gegeben. So sind Schulen nun nicht mehr dazu verpflichtet, der Ausländerbehörde zu melden, sollte ein irregulärer Aufenthalt eines Schulkindes bekannt werden. Bundesweit gibt es keine gesetzlich geregelte Schulpflicht für Kinder ohne gültige Aufenthaltspapiere, entsprechend unterschiedlich sind (landes-)rechtliche Auslegung sowie kommunale Anmeldeverfahren für Schulbesuche. Datenabgleiche zwischen öffentlichen Stellen im Zuge von Anmeldeverfahren oder Schulausflüge, bei denen der vermeintlich sichere Raum der Schule verlassen wird, werden so zu einem unkalkulierbaren Risiko für die ganze Familie.

Anfang der 2000er Jahre lagen in München und Köln Stadtratsbeschlüsse zum Verfassen von Studien und zur Erarbeitung von Verbesserungsvorschlägen für die Lebensbedingungen illegalisierter Migranten vor. Sie stützten sich meist auf die Initiative von Arbeitsgruppen bestehend aus Vertretern freier Träger und der Kommune. Bedeutung erhielt das Thema irreguläre Migration durch die lokale Vernetzung und Unterstützung auf Seiten der NRO und freien Träger, die sich auch in den lokalen Medien widerspiegelte. In vielen Kommunen kam es durch solche Entwicklungen zu einem Perspektivwechsel, der kommunalpolitisch weniger die ordnungspolitische, sondern die soziale und humanitäre Dimension irregulärer Migration in den Vordergrund rückte. In anderen Städten haben freie Träger oder auch einzelne Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler die Erstellung solcher Studien selbstständig veranlasst. Ziel war es nicht nur, die Lebenssituation der Menschen in den einzelnen Städten zu dokumentieren, sondern auch Hilfebedarfe zu ermitteln und in Zusammenarbeit mit wichtigen Akteuren Lösungen vor allem im Gesundheits- und Bildungsbereich zu finden.

<sup>19</sup> Wobei mit den Änderungen der Verwaltungsvorschrift im Jahr 2009 (Anm. 3) auch das Verwaltungspersonal von Krankenhäusern von der Übermittlungspflicht (nach § 87 (2) AufenthG) ausgenommen wurde.

Studien und Untersuchungen zeichneten konkrete Bilder alltäglicher Problemlagen, über die in vielen kommunalen Behörden schon längst „hinter vorgehaltener Hand“ diskutiert wurde: wenn in Beratungsstellen Familien vorstellig werden, deren Kinder nicht zur Schule gehen, wenn in Krankenhäusern Notfälle oder schwangere Frauen eingeliefert werden, deren Behandlung nicht finanziell abgesichert ist, wenn in den anonymen und kostenlosen Sprechstunden lokaler Initiativen zur ärztlichen Versorgung die Anzahl der Patientinnen und Patienten die Kapazitätsgrenzen des dort tätigen ehrenamtlichen Personals übersteigt oder wenn irreguläre Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sich Übergriffen oder sozialer Erpressung durch Arbeitgeber ausgesetzt sehen. Mit der Wahrnehmung solcher Phänomene hat die Lebenssituation irregulärer Migrantinnen und Migranten an Bedeutung und Relevanz für die Stadtpolitik zugenommen. In den politischen Verwaltungen gründeten sich in einigen Kommunen Arbeitsgremien unter Mitwirkung unterschiedlicher lokaler Akteure, die sich die Erarbeitung kommunaler Handlungsstrategien vor dem Hintergrund der individuellen lokalen Strukturen zum Ziel gesetzt haben.

## Kommunale Handlungsmöglichkeiten

In der sozialwissenschaftlichen Migrationsforschung wie in der medialen Öffentlichkeit werden Integrationsprozesse zumeist ausschließlich für Menschen mit Migrationshintergrund, verschiedenen Aufenthaltstiteln und ethnischen Zugehörigkeiten diskutiert. Außerhalb dieser traditionell verankerten „Status- und Ethnizitätsfixiertheit“ kann Integration aber auch für Menschen ohne Papiere als ein Prozess beschrieben werden, der aufzeigt, „in welchem Ausmaß es ihnen gelingt, an den für die Lebensführung bedeutsamen gesellschaftlichen Bereichen teilzunehmen, also Zugang zu Arbeit, Erziehung und Ausbildung, Wohnung, Gesundheit, Recht, Politik, Massenmedien und Religion zu finden“.<sup>10</sup> Irreguläre Migrantinnen und

<sup>10</sup> Vgl. Michael Bommers, Die Rolle der Kommunen in der bundesdeutschen Migrations- und Integrationspolitik, in: Frank Gesemann (Hrsg.), Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft, Wiesbaden 2009, S. 91.

Migranten nehmen teil, indem sie arbeiten, ihre Kinder in den Kindergarten bringen, Miete zahlen und Dinge des täglichen Lebens einkaufen; das heißt, einen irgendwie beschreibbaren Prozess der Integration – zumindest in den Bereichen Arbeit, Wohnen, Gesundheit und Bildung – durchlaufen alle. Aufgrund ihrer rechtlichen „Statuslosigkeit“ und damit scheinbaren Exklusionsuniversalität (der generelle Ausschluss aus allen für die Lebensführung wichtigen Bereichen) sind sie für kommunalpolitische Strukturen besonders relevant.

Die Möglichkeiten einer kommunalen Politik, die darauf abzielt, die Lebens- und Arbeitsbedingungen ihrer Bürgerinnen und Bürger mit Migrationshintergrund zu gestalten, dürfen dabei jedoch weder über- noch unterschätzt werden. Vielfach sind die Bedingungen durch nationale und globale Entwicklungen geprägt, die sich der Reichweite lokaler Politik entziehen. Die Aufhebung von Übermittlungspflichten oder die Gestaltung von Arbeitsbedingungen informeller Arbeitsverhältnisse sind politische und rechtliche Entwicklungen, die ausschließlich auf nationalstaatlicher oder europäischer Ebene verortet sind. Gleichzeitig kann jedoch auch auf bundespolitischer Ebene ein gewisses Widerstreben konstatiert werden, wichtige humanitäre und menschenrechtliche Problemlagen gesetzlich zu regeln: Die bundesweite Schulpflicht von Kindern ohne Papiere oder eine gesicherte medizinische Versorgung sind beispielsweise Bereiche, in denen Rechtslagen ungeklärt sind und dadurch soziale Problemlagen entstehen, die „vor Ort“ enormen Handlungsdruck erzeugen.

Andererseits können über kommunale Arbeitsgruppen und lokale Initiativen Zeichen gesetzt und Lösungen erarbeitet werden, die tiefer in kommunalen politischen Strukturen verankert sind. Damit übernehmen Kommunen hinsichtlich der Ermöglichung von Teilnahmechancen für Menschen ohne Papiere eine wichtige Moderations- und Koordinationsfunktion der landes- und bundespolitisch initiierten Integrationspolitiken. Sie können zwar nicht über die rechtlichen Rahmenbedingungen der Vergabe von Aufenthaltstiteln entscheiden oder allgemeine Rechte bezüglich des Schulbesuchs oder des Arbeitsmarktzugangs einführen. Aber sie haben die Möglichkeit, die so gesetzte Inte-

grationspolitik mit den ihnen zur Verfügung stehenden Maßnahmen auszugestalten. Dafür sind unter anderem konzeptionelle Fähigkeiten im Umgang mit sehr unterschiedlichen Zielgruppen, wie Vertreterinnen und Vertretern aus Politik und Verwaltungsstrukturen, Kooperationspartnerinnen und -partnern aus heterogenen Praxisfeldern sowie den Medien, erforderlich. Verschiedene Akteure müssen für unterschiedliche Kooperationsnetzwerke gewonnen und in ihrer Arbeit unterstützt werden.<sup>11</sup> Gelingt dies, so entsteht ein Spielraum auf kommunaler Ebene, der ein bedeutsames Potenzial zur Moderation von Integrationsprozessen freisetzt. Im Bereich der irregulären Migration führte das dazu, dass einige Städte sich seit mehreren Jahren eine aktive Integrationspolitik für Menschen ohne Papiere auf die Fahnen geschrieben haben und diese als beispielhaft nach außen kommunizieren. Lokale Integrationspolitik wird somit auch in Bezug auf diese Personengruppe gerade aus humanitärer und menschenrechtlicher Sicht wichtiger.

## Kommunale Handlungspraxis

Die Moderatorenrolle wird von den Städten und lokalen Verwaltungen sehr unterschiedlich interpretiert, lokalspezifische Ermessensspielräume werden unterschiedlich ausgenutzt. Inwieweit irreguläre Migrantinnen und Migranten in kommunalen Programmen mitgedacht werden, hängt von historischen, strukturellen und administrativen Rahmenbedingungen der städtischen Migrationspolitik ab.<sup>12</sup> Sie unterliegen einer gewissen historischen Pfadabhängigkeit, da politische Handlungsentscheidungen immer Anschlussentscheidungen sind, die auf historisch gewachsenen Strukturen und ihrer Inanspruchnahme beruhen. Eine Rolle spielen hierbei nicht nur die lokale Beratungsträgerstruktur und vorhandene medizinische Angebote, sondern immer auch die finanziellen Möglichkeiten der Städte. Einige Beispiele (München, Köln, Hamburg) werden im Folgenden vorgestellt.

<sup>11</sup> Vgl. Gari Pavkovic, Von Stückwerk zur Gesamtstrategie, in: Michael Bommers/Marianne Krüger-Potratz (Hrsg.), Migrationsreport 2008, Frankfurt/M. 2008, S. 49–76.

<sup>12</sup> Vgl. M. Bommers (Anm. 10).

Die Stadt München ging als erste Kommune den Weg über eine Studie zur Lebenssituation von Menschen ohne Papiere.<sup>13</sup> Bis heute ist sie eine der wenigen Kommunen, die konstant finanzielle Unterstützung für Beratungsarbeit und medizinische Angebote für irreguläre Migrantinnen und Migranten bereitstellt. Bevor die Kommune Handlungsbereitschaft signalisierte, boten neben der Malteser Migranten Medizin das Café 104 und Ärzte der Welt eine sozial- und aufenthaltsrechtliche Beratung sowie basismedizinische und fachärztliche Versorgung für Nichtversicherte an. Diese Kooperation bauten die Akteure zu einer formalisierten Zusammenarbeit zwischen Stadt und freien Trägern aus und richteten darüber hinaus einen Notfallfonds und Gesprächsrunden zur Verbesserung der Gesundheitsversorgung von Menschen ohne Krankenversicherung (mit und ohne Aufenthaltsstatus) ein. Direkte Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner in relevanten kommunalen Behörden ermöglichen den beteiligten freien Trägern zudem, über kurze Dienstwege individuelle Problemlagen lösungsorientiert und rasch zu klären. Die Kommune stellt im Rahmen des Notfallfonds jährlich 100 000 Euro für medizinische Leistungen zur Verfügung.

Eine Vorreiterrolle nahm die Stadt auch im Bildungsbereich ein, als sie die Schulleitungen über die Schulpflicht von Kindern ohne Aufenthaltsstatus informierte und darauf hinwies, dass keine Verpflichtung bestehe, Nachweise der Aufenthaltsberechtigung zu verlangen.<sup>14</sup>

Auch in Köln waren schon vor der Erarbeitung konkreter Handlungsmöglichkeiten<sup>15</sup> Angebote vorhanden. Lokale Beratungsstellen hatten Kontakt zu Mitgliedern unterschiedlicher Herkunftsgruppen und wurden zudem regelmäßig von irregulären Migrantinnen und Migranten aufgesucht. Auch das Ausmaß der medizinischen (Basis-)Versorgung war in Anbetracht einiger Angebote zumindest nicht unerheblich. Vor dem Hintergrund der Arbeit der Malteser Migranten Medizin, der Existenz von An-

laufstellen im Gesundheitsamt im Rahmen der allgemeinen anonymen Sprechstunden sowie eines kleinen finanziellen Fonds zur Erstattung der Kosten von Krankenhausaufenthalten schien es in diesem Bereich wenig Handlungsbedarf zu geben. Grundsätzlich war jedoch eine Aufwertung der Arbeit der traditionell in Köln dicht aufgestellten NRO in diesem Bereich sinnvoll. So wurde das Themenspektrum des „Runden Tisches für Flüchtlingsfragen“, der die Beschäftigung mit dem Thema überhaupt erst ins Rollen gebracht hatte, durch den Rat der Stadt Köln explizit auf Menschen ohne Papiere erweitert. Zudem gründete sich ein Netzwerk von Beratungseinrichtungen, das gezielter in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Arbeit unterstützen und Ansprechpartner vermitteln kann. So konnte der Beratungsarbeit für Menschen ohne Papiere ein institutioneller Rahmen gegeben werden.

Aufgrund der chronisch klammen Kassen der Stadt Köln scheint es nicht überraschend, dass der finanzielle Beitrag der Stadt geringer ausfällt als in München. Sie gab nur punktuell und zeitlich befristet eine Summe von rund 40 000 Euro in den Jahren 2011 bis 2013 zur Unterstützung des Beratungsnetzwerks und zwei weitere Male 20 000 Euro für den Fonds zur Unterstützung medizinischer Leistungen aus. Angesichts der historisch gewachsenen und verhältnismäßig gut aufgestellten medizinischen und sozial beratenden Anlaufstellen in Köln lag aus Sicht der Kommune der Handlungsbedarf bei der institutionellen Anerkennung der Arbeit des „Runden Tisches“ sowie der lokalen Beratungsstellen.

Im Bereich der Bildung gab es zunächst keinen weiteren Handlungsbedarf, nachdem das Schulministerium Nordrhein-Westfalens durch einen Erlass 2008 darauf hinwies, dass es nicht notwendig sei, bei der Aufnahme von Schülern Meldebescheinigungen zu verlangen; auch besäßen Schulleiter bei Kenntnisnahme eines illegalen Aufenthalts keine Meldepflicht. Es wurde veranlasst, dass ein städtisches Schulregister, das zur Sicherstellung der Schulpflicht angelegt wurde, nicht mit dem Melderegister abgeglichen wird.

Das Diakonische Werk Hamburg gab in Kooperation mit der Nordelbischen Kirche sowie der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di 2008 in Hamburg die aktuellste grö-

<sup>13</sup> Vgl. P. Anderson (Anm. 4).

<sup>14</sup> Vgl. Stadt München (Hrsg.), 10 Jahre Umgang mit Menschen ohne gesicherten Aufenthaltsstatus in der Landeshauptstadt München, München 2010.

<sup>15</sup> Vgl. M. Bommers/M. Wilmes (Anm. 4).

ßere Städtestudie zur Lebenssituation von Menschen ohne gültige Aufenthaltspapiere in Auftrag.<sup>16</sup> Erstmals wurde hier die Zahl der irregulären Migrantinnen und Migranten auf Stadtebene geschätzt. Sie ist seit einigen Jahren rückläufig und bewegte sich 2007 zwischen 6000 und 22000 Menschen. In Anlehnung an die Handlungsempfehlungen wurde im Februar 2012 eine Clearingstelle im Flüchtlingszentrum Hamburg eingerichtet, deren Aufgabe es ist, vor der medizinischen Behandlung den aufenthalts- und krankensicherungsrechtlichen Status der Menschen zu klären. Können medizinische Leistungen nicht im Rahmen geltender Sozialgesetze abgerechnet werden und sind diese dennoch medizinisch notwendig, erhalten die Betroffenen eine Überweisung, mit welcher der behandelnde Arzt die entstandenen Kosten mit dem Flüchtlingszentrum abrechnen kann.

Im Unterschied zu München ist dieses Modell restriktiver, da der medizinischen Leistung nicht nur eine Koordinationsschleife vorgeschaltet ist, sondern der Notfallfonds auch nicht grundsätzlich für alle „scheinbar“ nicht-versicherten Migrantinnen und Migranten eintritt. Aufenthaltsrechtliche Beratung, beispielsweise im Sinne einer Abklärung möglicher Legalisierungswege, im Rahmen des Clearinggesprächs ist im Unterschied zu Köln und München nicht vorgesehen.

Im elementarpädagogischen Bildungsbereich geht Hamburg als erste Stadt neue Wege: Die Bürgerschaft beschloss im Januar 2013, Kindern ohne Aufenthaltsstatus den Zugang zu öffentlich geförderten Kindertageseinrichtungen zu ermöglichen und die Kosten für Kindergartenplätze zu übernehmen. Dem Flüchtlingszentrum stehen hierfür jährlich 200000 Euro zur Verfügung. Kindern ohne Papiere ist damit der ungehinderte Kindergartenzugang unter regulären Voraussetzungen (wie Versicherungs- und Unfallschutz, Betreuungszeiten) möglich.

Einige Kommunen stärken mit ihren Ansätzen dezidiert die institutionelle Basis der im Bereich der irregulären Migration tätigen Akteure; andere gehen den Weg über eine

zentrale Koordinationsstelle, in der die Abstimmung und Organisation aller von der Stadt finanzierten Unterstützungsleistungen zusammenlaufen. Je nach Ausgangslage und Verlauf der Zusammenarbeit zwischen Stadt, freien Trägern und NRO werden bestehende Strukturen gestärkt (München, Köln) oder neue geschaffen (Hamburg). Nicht von ungefähr sind es gerade die relativ reichen Städte Hamburg und München, die auch längerfristig Gelder in einem größeren Umfang zur Verfügung stellen, als dies eine finanziell derzeit stärker belastete Stadt wie Köln hausaltstechnisch verantworten möchte.<sup>17</sup>

## Fazit

Erst die Wahrnehmung statusloser Migrantinnen und Migranten durch zivilgesellschaftliche Akteure und vereinzelt auch kommunale Verwaltungseinheiten (wie Integrationsamt, Gesundheitsamt) und die Offenlegung ihrer Lebenssituation im Rahmen wissenschaftlicher Studien führten dazu, dass einige Kommunen irreguläre Migrantinnen und Migranten als Teil ihrer Stadtbevölkerung und relevante Zielgruppe kommunalpolitischen Engagements „entdeckten“. Erfolgreich ist diese Politik dann, wenn auf bestehenden Strukturen aufgebaut und relevante kommunale Akteure in den Prozess eingebunden werden. Gelungen – im Sinne einer Verbesserung der Lebensbedingungen von statuslosen Migrantinnen und Migranten – ist diese Politik dann, wenn sie in den Kanon der allgemeinen Integrationspolitik aufgenommen und damit als Querschnittsaufgabe in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Arbeit verankert ist.

Die beispielhaft skizzierten kommunalen Handlungsverläufe verdeutlichen, dass die Städte konstant auf das zumeist finanziell wenig honorierte Engagement von lokal ansässigen NRO und Einzelpersonen set-

<sup>17</sup> Im Bereich Arbeit hat sich in den vergangenen Jahren Einiges – weniger auf kommunaler denn auf gewerkschaftlicher Ebene – getan: Beginnend mit Hamburg gründete ver.di in einigen deutschen Großstädten (Köln, Frankfurt/M., Hamburg, Berlin und München) Beratungsstellen, die Menschen ohne Papiere im Hinblick auf die mögliche Einklagbarkeit ausstehender (angemessener) Löhne, Unfallschutz oder Mindesturlaub anleiten und gegebenenfalls Rechtshilfe leisten.

<sup>16</sup> Vgl. Diakonie (Anm. 4).

zen.<sup>18</sup> Zumeist sind es individuelle Ärztinnen und Ärzte und Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter, die Menschen ohne Papiere im Rahmen ihrer Möglichkeiten unentgeltlich unterstützen. Auf diese von unten gewachsenen Strukturen können Kommunen zurückgreifen, sie formalisieren und neue städtische (Fürsorge-)Aufgaben in Angriff nehmen oder sie über finanzielle Unterstützung auslagern. Im Rahmen ihrer kommunalen Handlungsoptionen können Städte niedrigschwellige Angebote zur medizinischen Versorgung Papierloser koordinieren oder Beratungsnetzwerke für diesen Personenkreis aufbauen.

Des Weiteren können sie über Erlasse und Rundschreiben an Schulen Transparenz und Offenheit im Umgang mit Kindern ohne Papiere fördern und damit Ressourcen auf Seiten der Migrantinnen und Migranten wie auf Seiten der Organisationen – sei es in kommunaler oder freier Trägerschaft – in einzelnen gesellschaftlichen Integrationsbereichen mobilisieren.

Vielen zivilgesellschaftlichen Akteuren gehen die hier beispielhaft vorgestellten kommunalen Angebote nicht weit genug. Die Forderung nach Legalisierungsprozessen nach spanischem oder italienischem Vorbild, nach der Einführung eines anonymen Krankenscheins und freiem Bildungszugang zu Kindergärten und Schulen wird in Deutschland immer wieder in die Diskussion geworfen.

Die Herausforderungen, denen sich die Kommunen durch irreguläre Migration stellen müssen, werden wohl nicht weniger: Aktuelle Schätzungen deuten zwar an, dass die Zahlen in den vergangenen Jahren rückläufig sind. Doch solange die Europäische Union und auch Deutschland zu keinem Umdenken in der Flüchtlingspolitik bereit sind, wird weiterhin für viele Menschen der irreguläre Aufenthalt die einzige Möglichkeit sein, der Not ihrer Herkunftsländer zu entkommen.

<sup>18</sup> Allein Hamburg stellt hier mit den finanziellen Leistungen der Clearingstelle an Ärztinnen und Ärzte und Kindergärten eine Ausnahme dar.

*Bernd Kasperek*

## Von Schengen nach Lampedusa, Ceuta und Piräus: Grenzpolitiken der Europäischen Union

Die Tragödie, die sich in der Nacht auf den 3. Oktober 2013 vor der italienischen Insel Lampedusa im Mittelmeer zugetragen hat, holte mit aller Macht ein Thema zurück in die öffentliche Debatte, das seit vielen Jahren immer wieder auftaucht, aber ebenso schnell wieder verschwindet: das Sterben an Europas Grenzen. Ein Schiff mit bis zu 500 Flüchtlingen, das zwölf Stunden vorher in Libyen aufgebrochen war, erlitt Schiffbruch und kenterte. Nur rund 150 Menschen konnten gerettet werden. Leider, so muss hinzugefügt werden, ist dieses Drama keineswegs ein Einzelfall, auch wenn es sich diesmal um besonders viele Tote handelte. Gerade rund um die Insel Lampedusa, die weit südlich im Mittelmeer liegt, südlicher als Malta und nahe der nordafrikanischen Küste, ereignen sich regelmäßig Schiffsunglücke, bei denen Flüchtlinge zu Tode kommen. Auch an anderen Orten an der Außengrenze der Europäischen Union kommt es immer wieder zu Dramen. So versuchten Mitte September 2013 Flüchtlinge von Marokko aus in die spanischen Exklaven Ceuta und Melilla vorzudringen. Die beiden Städte umgibt die einzige Landgrenze zwischen Afrika und der EU; sie waren schon 2005 – und seitdem immer wieder – Orte, an denen es zum „Sturm“<sup>1</sup> auf die Grenzen Europas kam. Nach den Ereignissen

**Bernd Kasperek**

Dipl. Math., geb. 1980; promoviert über europäische Grenz- und Migrationsregime; Mitglied des Vorstands der Forschungsassoziation [bordermonitoring.es](http://bordermonitoring.es); Mitglied des Netzwerkes Kritische Migrations- und Grenzregiemeforschung. [bk@bordermonitoring.eu](mailto:bk@bordermonitoring.eu)

<sup>1</sup> Am 29.9.2005 versuchten mehrere Hundert Migrantinnen und Migranten die Zäune rund um Ceuta und Melilla zu überwinden. Sowohl marokkanische

nissen von 2005, die in Europa einen starken medialen Widerhall fanden, wurden rund um die Städte die Grenzanlagen verstärkt, die Grenzzäune auf sechs Meter erhöht und durch Stacheldraht, Kameras und Bewegungsmelder ergänzt, jedoch offensichtlich ohne abschreckenden Effekt. Auch die griechisch-türkische Grenze, sowohl die Landgrenze im Norden als auch die See-grenze zwischen der türkischen Küste und den griechischen Ägäis-Inseln, die an manchen Stellen nur durch wenige Kilometer Meer getrennt werden, sind Orte, an denen Flüchtlinge versuchen, die Grenze zur EU zu Fuß oder per Boot zu überwinden. Auch dort kommt es immer wieder zu Todesfällen und zu illegalen Zurückweisungen von Flüchtlingen.

Diese Schilderungen stehen exemplarisch für das, was sich an allen Grenzorten der EU – Häfen und Flughäfen eingeschlossen – täglich abspielt. Die konkrete Ausgestaltung der EU-Grenze steht für eine bestimmte europäische Migrations- und Asylpolitik, die sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten entwickelte. Das europäische Konzept und Verständnis von Außengrenze ist nicht loszulösen von migrationspolitischen Erwägungen, auch wenn weitere politische Fragestellungen wie etwa Zoll, Handel, und – besonders nach den Anschlägen des 11. September 2001 – Sicherheit und Terrorismus eine Rolle in der Ausgestaltung der Grenze spielen. Die europäische Außengrenze stellt auch einen Vorgriff auf eine noch zu verwirklichende territoriale Union in Europa dar und unterscheidet sich daher in wesentlichen Punkten von Konzepten und Modellen nationalstaatlicher Souveränität und Zugehörigkeit. Dies betrifft einerseits ihre Loslösung von dem Begriff einer tatsächlichen Grenzlinie um ein klar definiertes Territorium, andererseits aber auch die Multiplikation von Akteuren an der Grenze. Die Politik und Praxis der europäischen Grenze ist geprägt durch ein Ensemble verschiedenster nationaler, supranationaler, internationaler, zwischenstaatlicher und nichtstaatlicher Akteure und nicht zuletzt durch die vielfältigen Formen und Bewegungen der Migration.

als auch spanische Polizisten versuchten dies unter Einsatz von Schusswaffen zu unterbinden. Mindestens 13 Migranten kamen dabei ums Leben.

Bereits der Vertrag von Rom vom 25. März 1957 enthält die Idee der Freizügigkeit nicht nur von Gütern, sondern auch von Personen. Sie entsprang einem paneuropäischen Geist, der die Nationen Europas aufeinander zuwachsen sah und europäische Binnengrenzen gerne für obsolet erklären würde. Auch wenn in den folgenden drei Jahrzehnten in dieser Hinsicht relativ wenig geschah, so verweist die Präsenz der Idee doch auch auf die inner-europäische Migration, die eine Geschichte von vielen Jahrhunderten hat. Das gegenwärtige europäische Projekt ist nicht ohne das Wissen um die innereuropäische Arbeitsmigration in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zu verstehen, welche die wirtschaftliche Entwicklung erst möglich machte und unser heutiges Verständnis von Gesellschaft in Europa nachhaltig prägte.

Doch diese Erwägungen spielten in der globalen Konfrontationsstellung des Kalten Krieges kaum eine Rolle, wenngleich das Sinnbild des „Eisernen Vorhangs“ als undurchlässige Grenze für den Ostblock und weniger für Westeuropa galt. Politische Flüchtlinge aus dem Ostblock waren immer willkommen. Ebenso wurden etwa Kriegsflüchtlinge aus Vietnam wohlwollend aufgenommen, obwohl weniger aus humanitären als aus ideologischen Gründen im Kontext des Ost-West-Konflikts. Mit der Anwerbung ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie dem folgenden Familiennachzug wanderten seit 1955 mehrere Millionen Menschen nach Deutschland ein. Ähnliches galt für die anderen Industriestaaten Europas, auch wenn diese ihre spezifischen Systeme der Einwanderung hatten, die sich vor allem entlang postkolonialer Linien entwickelten. Erst in den 1980er Jahren kam es vermehrt zu Migrations- und Fluchtbewegungen, die ihren Ursprung außerhalb Europas fanden. Der Militärputsch in der Türkei 1980 führte erstmals zu einer Fluchtbewegung, deren Protagonistinnen und Protagonisten für Europa zumindest ambivalent waren, richtete sich ihre Flucht doch gegen die Militärregierung in der Türkei, die immerhin ein wichtiger NATO-Partner im europäischen Südosten war. Auch das Aufkommen von billigem Massentransport im Zuge der fortschreitenden Globalisierung führte zu einer neuen Migration, die ihren Ursprung außerhalb Europas nahm.



In den 1980er Jahren zeichnete sich in Europa die Tendenz ab, undokumentierte Migration verstärkt als politisches Problem zu betrachten und ihr eine gemeinsame Lösung entgegenzusetzen zu wollen. Stellvertretend dafür steht etwa die 1978 gegründete sogenannte Trevi-Gruppe (Terrorisme, Radicalisme, Extremisme et Violence Internationale), eine hochrangige multilaterale Arbeitsgruppe außerhalb des EG-Rahmens, die sich zunächst vor allem mit Terrorismus auseinandersetzte, bald aber einen weiteren Fokus auf Asyl und Migration legte und damit das europäische Politikfeld der Migrationspolitik begründete.

1985 unterzeichneten Vertreter Deutschlands, Frankreichs, der Niederlande, Belgiens und Luxemburgs im luxemburgischen Kurort Schengen das gleichnamige Abkommen. Es hielt fest, auf Personenkontrollen an gemeinsamen Grenzen zu verzichten und im Gegenzug die Außengrenze des neu konstruierten Schengen-Raums zu schützen. Die Freizügigkeit in diesem Raum sollte durch eine verstärkte Sicherung der Grenzen zu „Drittstaaten“ (Länder außerhalb des Schengen-Raums) gewährleistet werden. Das Abkommen markierte also die Geburt der Europäischen Außengrenze als Institution, der von Beginn an die Abwehr von Flucht- und Migrationsbewegungen als zentrales Moment eingeschrieben war. Wichtigstes technisches Instrument der Schengener Verträge war die erste supranationale europäische Fahndungsdatenbank SIS (Schengener Informationssystem), die einen grenzüberschreitenden Austausch von Daten, vor allem über Drittstaatsangehörige – Migrantinnen und Migranten, Flüchtlinge –, ermöglichte. Die Umsetzung Schengens sollte jedoch noch ein weiteres Jahrzehnt dauern. 1990 wurde das Schengener Durchführungsübereinkommen („Schengen II“) unterzeichnet, in dem die gesetzlichen und technischen Verfahrensabläufe der Umsetzung festgelegt wurden. Erst 1995 trat das Abkommen tatsächlich in Kraft, und der Vertrag von Amsterdam (1997), der 1999 in Kraft trat, inkorporierte das Schengener Vertragswerk in den Rechtsrahmen der EU.

## Asylkompromiss 1993

Zwischen die Unterzeichnung der Schengener Verträge und ihrer Inkraftsetzung fällt

der Zusammenbruch des Ostblocks. Neben den bekannten geopolitischen Umwälzungen sowie den folgenden Kriegen auf dem Balkan führte er zu einer Ost-West-Migration bisher unbekanntes Ausmaßes. Anfang der 1990er Jahre waren mehrere Millionen Menschen innerhalb und in Richtung Europa unterwegs, und die 1991 gegründete EU als Nachfolgerin der Europäischen Gemeinschaft mitsamt ihren Mitgliedstaaten war bemüht, ihre Grenzen zu schließen. Paradigmatisch für den neuen Umgang mit der Migration war der „Asylkompromiss“ in Deutschland, der 1993 zu einer Reform des in Artikel 16 des Grundgesetzes (GG) niedergelegten Asylrechts führte. Dabei wurde nicht das Recht auf Asyl abgeschafft – auch der neue Artikel 16a GG garantiert politischen Flüchtlingen Asyl. Vielmehr wurde der Zugang zu diesem Grundrecht massiv eingeschränkt. Zentral in dem Ansatz, Migration nach Deutschland zu beschränken, ist das technische Instrument der Grenze. Die Grenze, verstanden als Zugangskontrolle zum Territorium und weniger als Kontrolle durch das Aufenthaltsrecht oder an den Arbeitsplätzen, wird in Deutschland zu *dem* Instrument der Migrationskontrolle. Neben den konkreten Einschränkungen, die Asylsuchende, Asylbewerberinnen und Asylbewerber betrafen (*Kasten*), enthielten der Asylkompromiss und seine Umsetzung bereits drei Elemente der kommenden europäischen Grenzpolitik.

1. Das Konzept der sicheren Herkunfts- und Drittstaaten. Es erlaubt, Personen einerseits qua Herkunft vom Zugang zum Recht auf Asyl auszuschließen, erklärt andererseits aber auch die nachweisliche Durchreise durch einen „sicheren Drittstaat“ zum Ablehnungsgrund. Das Argument lautet, dass bereits im sicheren Drittstaat ein Asylantrag hätte gestellt werden können. Deutschland erklärte sich als von sicheren Drittstaaten umgeben und machte damit eine Asylantragstellung nach einer Einreise auf dem Landweg aussichtslos. Auf EU-Ebene setzte sich dieses Konzept in verschiedenen Formen durch. Die innereuropäische Fortschreibung des Konzepts findet sich in der sogenannten Dublin-Verordnung, die auf Grundlage eines ähnlichen Arguments die Zuständigkeit für die Durchführung eines Asylverfahrens innerhalb der EU regelt und auf der Fiktion aufbaut, in allen Teilnehmerstaaten der

## Reform des Asylrechts 1993

Im Jahr 1993 kam es zu einer Neuregelung des deutschen Asylrechts, dem sogenannten Asylkompromiss. Kritikerinnen und Kritiker sehen darin die „faktische Abschaffung“ des Grundrechts auf Asyl. Neben Artikel 16 des Grundgesetzes (GG) („Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“) wurden auch das Asylverfahrensgesetz und das Ausländergesetz geändert sowie das Asylbewerberleistungsgesetz geschaffen. Ziel der Reform waren sowohl eine Einschränkung des Zugangs zum deutschen Asylsystem für Flüchtlinge als auch eine Verschärfung der Bedingungen, unter denen ein Asylverfahren eingeleitet wird.

Der Begriff Asylkompromiss fasst die gesellschaftlichen Auseinandersetzungen, die der Reform des Asylrechts vorangingen, nur ungenügend. Er verweist vor allem auf die Neupositionierung der damaligen Oppositionspartei SPD, die bis August 1992 eine Änderung des im GG verankerten Asylrechts ablehnte. Dagegen war die Einschränkung des Asylrechts schon seit den 1980er Jahren eine Forderung der Unionsparteien. 1980 überschritt die Zahl der Asylsuchenden in Deutschland zum ersten Mal die Schwelle von 100 000, in den Folgejahren kam es zu ersten Einschränkungen der Rechte von Asylbewerberinnen und -bewerbern. So wurden etwa die Unterbringung in Sammelunterkünften sowie die Residenzpflicht schon Mitte der 1980er Jahre eingeführt.

Die „räumliche Beschränkung des Aufenthalts“ (Residenzpflicht) verbietet es Asylsuchenden, ein von der Ausländerbehörde vorgeschriebenes Gebiet ohne Erlaubnis zu verlassen. Ein Verstoß gegen die Auflage ist strafbar. Das Gesetz ist europaweit einmalig. Weitergehende Einschränkungen waren jedoch aufgrund der Verankerung des Asylrechts im GG nur mit einer parlamentarischen Zweidrittelmehrheit möglich. Der hohe rechtliche Stellenwert des Asylrechts war eine Konsequenz aus der Verfolgung Oppositioneller im „Dritten Reich“, die nur im Exil überleben konnten.

Erst die Wiedervereinigung Deutschlands und der starke Anstieg der Migration Anfang der 1990er Jahre schufen die politischen Bedingungen, in denen die Forderungen nach einer Einschränkung erneut gestellt wurden. Zwischen 1990 und 1993 kam es verstärkt zu gewalttätigen Übergriffen auf Asylsuchende, Migrantinnen und Migranten, die oftmals auch Todesopfer forderten. Die Ausschreitungen und Pogrome von Hoyerswerda, Mannheim und Rostock-Lichtenhagen wie auch die Mordanschläge von Mölln, Solingen und Lübeck stehen stellvertretend für eine Welle der Gewalt, die sich in diesen Jahren über Deutschland ausbreitete, begleitet von einem Diskurs über vermeintlichen „Asylmissbrauch“ und „Überfremdung“.

Neben formelhaften Verurteilungen der Gewalt wurden die Übergriffe immer auch als Beleg dafür herangezogen, dass sich zu viele Asylsuchende in Deutschland aufhielten und dass nur eine radikale Einschränkung des Asylrechts diese Situation entschärfen könne. Eine stellenweise offen rassistische Stimmung wurde verharmlost, indem sie zu einem bloßen, legitimen Problembewusstsein angesichts der Asylmigration erklärt wurde. Doch gerade die Anschläge von Mölln und Solingen, die sich gegen türkeistämmige Mitbürgerinnen und Mitbürger richteten, die seit Jahrzehnten Teil der jeweiligen Stadtgesellschaft waren, sind ein Beleg für den Rassismus, der sich damals gegen alle Personen, die als „fremd“ angesehen wurden, richtete.

Im August 1992 kam es zu tagelangen Ausschreitungen in Rostock-Lichtenhagen, die sich erst gegen die dortige Erstaufnahmeeinrichtung für Asylsuchende und nach deren Evakuierung gegen das Wohnheim vietnamesischer Vertragsarbeiterinnen und -arbeiter richteten. Sie wurden erst nach 48 Stunden von der Polizei unterbunden. Durch die Ausschreitungen erhöhte sich der politische Druck auf die SPD, ihren Widerstand gegen eine Einschränkung des Asylrechts aufzugeben – dem sie sich beugte.

Am 6. Dezember 1992 einigten sich CDU/CSU und SPD auf eine Neufassung des Asylrechts. Diese sah vor allem die Einführung eines Gesetzesvorbehalts in den neuen Artikel 16a GG vor, womit das Recht auf Asyl den Rang eines Grundrechts verlor. Im Asylverfahrensgesetz wurde ferner geregelt, unter welchen Umständen die Aufnahme eines Asylverfahrens möglich ist. Hier wurden vielfältige Einschränkungen formuliert.

Die schwerwiegendste Einschränkung besteht im Prinzip der „sicheren Drittstaaten“, das besagt, dass die Einreise nach Deutschland durch einen Staat, der selber die relevanten völkerrechtlichen Abkommen des Flüchtlingsschutzes gewährleistet, eine Asylantragstellung in Deutschland unmöglich macht. Aufgrund der Tatsache, dass alle benachbarten Staaten zu sicheren Drittstaaten

erklärt wurden, ist damit allen auf dem Landweg einreisenden Asylsuchenden der Weg ins deutsche Asylsystem verbaut.

Die „Flughafenregelung“ führte ein beschleunigtes Verfahren für Asylsuchende ein, die auf dem Luftweg nach Deutschland gelangen. Es wurden in den internationalen Flughäfen besondere Einrichtungen geschaffen, in denen Asylsuchende noch vor einer tatsächlichen Einreise nach Deutschland festgehalten und ihre Asylanträge innerhalb von rund 30 Tagen geprüft werden. Die Neuregelung des Asylrechts hatte auch Auswirkungen auf die Lebensbedingungen der Asylsuchenden, die sich schon in Deutschland befanden oder die trotz der neuen Einschränkungen ins Asylverfahren gelangten. Denn mit dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) wurde eine Ausnahmegesetzgebung für Asylsuchende geschaffen. Das Gesetz regelt die staatliche Unterstützung für Asylsuchende. Da diese durch bestehende Arbeitsverbote oftmals von Erwerbsarbeit ausgeschlossen sind, besteht ein Anspruch auf Sozialhilfe. Mit dem AsylbLG wurde der Anspruch von Asylsuchenden pauschal um rund 30 Prozent gesenkt. Darüber hinaus enthält das AsylbLG das „Sachleistungsprinzip“, das vorschreibt, dass Sozialleistungen präferenzell unbar ausgezahlt werden sollen, beispielsweise durch die Ausgabe von Essenspaketen, Wertgutscheinen oder Kleiderpaketen. Im Juli 2012 erklärte das Bundesverfassungsgericht das AsylbLG für verfassungswidrig.

Dublin-Verordnung herrschten vergleichbare Asylstandards. Über das EU-Territorium hinaus gab es im vergangenen Jahrzehnt verstärkte Bemühungen, Anrainerstaaten durch Instrumente wie etwa das der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) zu sicheren Drittstaaten zu erklären. Damit wird der ausschließende und immobilisierende Charakter der Grenze von der tatsächlichen Grenzlinie verschoben, was in den *Border Studies* als Vorverlagerung oder auch Externalisierung beschrieben wird.

2. Die Idee des Exterritorialien. Mit dem Ausschluss des Landwegs als Einreisemöglichkeit zum Zwecke der Asylantragstellung verblieb vor allem der Luftweg. Hier sah der Asylkompromiss vor, dass potenzielle Asylantragstellerinnen und -steller schon vor einer tatsächlichen Einreise festgehalten werden können und ihren Asylantrag unter verschärften Bedingungen in einem beschleunigten (Flughafen-)Verfahren stellen müssen, da sie sich ja technisch noch nicht auf dem Territorium Deutschlands aufhielten. Dieses rechtliche Argument deckt sich mit weit verbreiteten Praktiken im Rahmen des europäischen Grenzschutzes, Flüchtlinge schon vor dem Erreichen europäischen Territoriums oder Hoheitsgebiets (etwa auf dem Mittelmeer) festzuhalten, sie vom Zugang zum Asylverfahren auszuschließen und ihnen die Einreise zu verwehren. Erst 2012 wurde diese Rechtsauffassung, nämlich dass ein europäischer Grenzschutz außerhalb der EU nicht an nationales, europäisches und internationales Recht gebunden wäre, vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) im vielfach

beachteten Urteil Hirsi et al. gegen Italien<sup>12</sup> revidiert, auch wenn die Konsequenzen für die Praktiken des Grenzschutzes noch nicht klar sind.

3. Die Aufrüstung der Grenzen unter Einbeziehung neuer Technologien. Aufgrund der Annahme sicherer Drittstaaten und des Flughafenverfahrens war es notwendig, die Grenzkontrollen auszubauen und die Grenzen technologisch aufzurüsten, stellten sie doch den Ort dar, an denen diese Prozeduren umzusetzen waren. Es ist vor allem diese dritte Entwicklung, die ihren schnellsten und stärksten Widerhall auf der europäischen Ebene fand. Ende der 1990er Jahre implementierte etwa Spanien, dessen Grenzen Nordafrika lange Zeit durchlässig waren, das sogenannte Integrierte System der Außenüberwachung (SIVE), das verschiedenste technische Möglichkeiten wie Radar, Luftüberwachung oder Patrouillen in ein einheitliches System integrierte, um die Grenze zu überwachen und ein undokumentiertes Überschreiten zu unterbinden. Auch die EU hat mittlerweile beschlossen, das Europäische Überwachungssystem (EUROSUR) zu etablieren, das ein integriertes Echtzeitbild der gesamten europäischen Außengrenze und darüber hinaus ermöglichen und sich aus Daten von Satelliten, Drohnen (unbemannte Aufklärungsflugzeuge), Radartürmen und Patrouillenfahrten spei-

<sup>12</sup> Vgl. Application Nr. 27765/09, Straßburg, 23. 2. 2012, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-109231#%7B%22itemid%22%3A%5B%22001-109231%22%5D%7D> (9.10.2013).

sen soll. Über den EU-Außengrenzenfonds wurden zudem europäische Gelder für den Ausbau von Grenzen in Europa zur Verfügung gestellt.

Während es sich anbietet, die Entwicklungen europäischer Grenzpolitik anhand des deutschen Asylkompromisses von 1993 zu illustrieren, soll dennoch darauf hingewiesen werden, dass es sich schon in den 1990er Jahren um ein europäisches Phänomen handelte. Viele der oben beschriebenen Konzepte wurden auf EU-Ebene entwickelt. Lediglich die Implementierung verlief in Deutschland besonders rasch. Auf EU-Ebene waren es in den 2000er Jahren neben Deutschland vor allem Frankreich, Großbritannien, Spanien und Italien, deren Innenminister die sogenannte G5-Gruppe bildeten und die europäische Migrations- und Grenzpolitik vorantrieben. Sie zielte darauf ab, eine Blockade in der europäischen Innenpolitik durch gezielte Vorstöße zu durchbrechen. Der bekannteste Vorstoß ist der sogenannte Blair-Schily-Plan im Jahr 2005, der die Errichtung exterritorialer Flüchtlingslager außerhalb der EU vorsah. Es wurde vorgeschlagen, Flüchtlinge, die in Europa Zuflucht suchten, in Lagern jenseits der EU-Grenzen, etwa in Nordafrika, unterzubringen. Erst nach einer positiven Prüfung ihres Asylantrages hätten sie nach Europa einreisen dürfen. Schwerer wog jedoch die Gründung der europäischen Grenzschutzagentur Frontex.

## Frontex

Im Jahr 2002 präzisierte die EU-Kommission die Idee einer europäischen Grenzschutzagentur.<sup>¶</sup> Die EU-Mitgliedstaaten lehnten diese Idee zunächst ab, da der Vorschlag die Schaffung einer mit entsprechenden Befugnissen ausgestatteten europäischen Grenzschutzpolizei vorsah und damit eine weitreichende Souveränitätsübertragung der Nationalstaaten an die EU bedeutete hätte. Doch am 26. Oktober 2004 verabschiedete der EU-

<sup>¶</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Auf dem Weg zu einem integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen der EU-Mitgliedsstaaten, Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament, KOM(2002) 233 endgültig, Brüssel, 7.5.2002, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0233:FIN:DE:PDF> (9.10.2013).

Rat die Verordnung zur Schaffung von Frontex. Der martialisch klingende Name bezieht sich auf den französischen Begriff für Außengrenze, *frontières extérieures*. Die Agentur (Europäische Agentur für die Koordination der operativen Zusammenarbeit an den Außengrenzen) nahm im Jahr 2005 ihre Arbeit auf. Im Hauptquartier in der polnischen Hauptstadt Warschau arbeiten mittlerweile knapp 300 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die meisten kommen aus dem Grenzschutzapparat der EU-Mitgliedstaaten. Die Agentur verfügt über ein Jahresbudget von rund 100 Millionen Euro.

Frontex selbst ist bislang kaum involviert in die tägliche Überwachung und Kontrolle der Grenze. Die hoheitliche Aufgabe der Grenzsicherung verbleibt bei den Grenzschutzeinheiten der Mitgliedstaaten. Frontex koordiniert vor allem die Zusammenarbeit zwischen den Grenzpolizeien der EU-Mitgliedstaaten. Frontex stellt daher mehr ein Laboratorium<sup>†</sup> dar, in dem diese neue Auffassung von Grenze als Mittel der Kontrolle von Migration erdacht, erforscht und selektiv umgesetzt wird. Es ist in diesem Sinne die Verfestigung eines Prozesses, mittels dessen eine europäische Außengrenze überhaupt erst als politische Einrichtung entsteht. In der „Risikoanalyse“ werden Geschehnisse an der Außengrenze gesammelt und bewertet, um neue Entwicklungen in der Praxis der klandestinen Grenzüberschreitung aufzuspüren und die Entwicklung der irregulären Migration nach Europa zu prognostizieren. Weiter ist Frontex im Forschungsbereich sowie in der Ausbildung von Grenzschützern in Europa tätig. Vor allem Letzteres soll verstärkt zu einer Harmonisierung europäischer Grenzschutzpraxis führen. Zu diesem Zweck entwickelt Frontex Lehrgänge und Curricula, die an nationalen und europäischen Polizeiakademien gelehrt werden.

Die Hauptaktivität liegt jedoch im operativen Bereich. Zumeist von Frontex initiiert, finden an den verschiedensten Orten der Außengrenze „Gemeinsame Operationen“ statt, bei der Grenzschutzeinheiten der Mitgliedstaaten gemeinsam die Grenze patrouillieren.

<sup>†</sup> Vgl. Bernd Kasperek, Laboratorium, Think Tank, Doing Border. Die Grenzschutzagentur Frontex, in: ders./Sabine Hess (Hrsg.), Grenzregime, Berlin 2010, S. 111–126.

Das bekannteste Beispiel ist die Operation „Hera“, die erste und mittlerweile umfangreichste Frontex-Operation. Ihr Ziel ist es, die irreguläre Migration im Westatlantik, ausgehend vor allem von Mauretanien und Senegal, zu unterbinden. Die Operation startete auf den Kanarischen Inseln, wo im Wesentlichen Befrager eingesetzt wurden, um Migrationsrouten zu identifizieren. Schnell trat jedoch der operative Aspekt in den Vordergrund: Aufgrund bilateraler Abkommen Spaniens war es möglich, die Küstengewässer der beiden afrikanischen Länder mit eigenen Schiffen zu patrouillieren, um Migrantinnen und Migranten abzufangen und an Land zurückzubringen. Dauerte diese Operation anfangs – also 2005 – nur wenige Wochen, so ist die Grenzschutzeinheit mittlerweile rund ums Jahr aktiv und hat diese Route effektiv blockiert. Spanische Zeitungen berichten vom massiven Rückgang der Überfahrten, während die Versuche, die Grenzzäune von Ceuta und Melilla zu überwinden, als Verschiebung der Route aus Westafrika zu verstehen sind.

Zwar ist Frontex auch im zentralen Mittelmeer, zwischen Libyen, Tunesien, Malta und Italien mit Operationen („Nautilus“ und „Hermes“) aktiv, doch gelang es der Agentur dort niemals, eine derart zentrale Rolle einzunehmen wie im Westatlantik. Gründe dafür waren einerseits die mangelnde Kooperation Libyens zur Zeit des Gaddafi-Regimes, andererseits Streitigkeiten zwischen Malta und Italien, welches Land die abgefangenen Migrantinnen und Migranten aufzunehmen habe.

Italien hat daher seit 2009 im Alleingang das westatlantische Modell von Frontex – die Grenzkontrolle vorzuverlagern und in Zusammenarbeit mit Anrainerstaaten vorzunehmen – kopiert und angewendet. Grundlage ist hier der sogenannte libysch-italienische Freundschaftsvertrag von 2008, in dem sich Italien für die Verbrechen während der Kolonialzeit in Libyen entschuldigte und somit der Weg frei wurde für ein Kooperationsabkommen bezüglich der Flüchtlingsabwehr. Infolgedessen unterband Libyen die Überfahrt von Flüchtlingen, Migrantinnen und Migranten von libyschem Territorium und akzeptierte, dass Italien Flüchtlingsschiffe auf hoher See abfing und deren Insassen unverzüglich – ohne Prüfung einer Schutzbe-

dürftigkeit – nach Libyen zurückschob. Zwar wurde diese Praxis schon damals kritisiert, da sie gegen das *Refoulement-Verbot* der Genfer Flüchtlingskonvention verstößt. Dieses verbietet die Abschiebung von Schutzsuchenden in Länder, in denen ihnen Schaden an Leib und Leben droht. Dennoch wurde das Vorgehen Italiens von anderen EU-Staaten begrüßt oder stillschweigend geduldet, während die EU-Kommission sich bemühte, ein ähnliches Abkommen mit Libyen für die gesamte EU zu verhandeln.

Auch in der Ägäis ist Frontex aktiv. 2010 wurde dort die größte Operation in der Geschichte der Agentur ausgerufen, was das europäische Interesse an einer Lösung der Misere im griechischen Grenz- und Migrationsregime unterstreicht. Denn Griechenland ist für Flüchtlinge wie Migranten das „Tor gen Europa“ schon 2009 erfolgten 75 Prozent aller Aufgriffe irregulärer Migrantinnen und Migranten in Griechenland. Frontex eröffnete im Hafen von Piräus eine Außenstelle.

Auch in der „zweiten Linie“ (Grenzschutzjargon für Aktivitäten hinter der Grenze) ist Frontex aktiv und befragt, wie auf den Kanarischen Inseln, inhaftierte Migranten und Flüchtlinge über ihre Herkunft und die benutzten Routen. Dabei geht es nicht um die Feststellung einer besonderen Schutzbedürftigkeit, denn Frontex ist keine europäische Asylagentur. Vielmehr geht es darum, Wissen über die Netzwerke der Schlepper und Schleuser zu erlangen und die Nationalität der festgehaltenen Flüchtlinge zu erfahren, um ihre Abschiebung vorzubereiten. Denn das Mandat der Agentur sieht auch die Organisation gemeinsamer Abschiebeflüge vor. Zu diesem Zweck wird meistens ein eigenes Flugzeug gechartert, das abzuschickende Flüchtlinge aus mehreren europäischen Ländern, unter massiver Polizeibegleitung, in die Herkunftsregion bringt.

Hervorzuheben ist, dass Frontex-Operationen an und jenseits der Grenze in einem rechtlichen Graubereich stattfinden. Die Idee der Exterritorialität ist der Agentur seit ihrer Gründung eingeschrieben. Denn die Agentur selber ist nur schwer kontrollierbar. Dank ihres Rechtsstatus als europäische Agentur handelt Frontex relativ autonom. Das Europäische Parlament verfügt im Wesentlichen nur *en bloc* über das Budget, die

eigentliche Kontrolle wird vom Verwaltungsrat ausgeübt, in der neben zwei Vertretern der EU-Kommission jeweils ein Vertreter der EU-Mitgliedstaaten sowie der Nicht-EU-Mitgliedstaaten des Schengen-Vertrags (beispielsweise Schweiz und Norwegen) vertreten sind. Damit bewegt sich Frontex auf einer Zwischenebene: Als multilaterale Organisation ist sie weder eine vollkommen europäische Institution noch die eines Mitgliedstaates, sie steht vielmehr für die schrittweise Europäisierung des Grenzregimes in Europa. Erst 2010 konnte sich die EU dazu durchringen, verbindliche Rechtsregelungen für Frontex-Operationen zu verabschieden, auch wenn diese selbst 2013 noch keine Gültigkeit erlangt haben. In der Zwischenzeit schreibt Frontex im Rahmen seiner Operationen auch das Recht der Grenze fort.<sup>15</sup>

## Die Schengener Krise

Neben den Aktivitäten von Frontex, die eine verstärkte Zusammenarbeit mit Grenzschutzagenturen von Drittstaaten umfassen, ist auch die EU bemüht, Grenzkontrolltechniken zu exportieren und mit ihrer Hilfe Migrationskontrolle, vermittelt durch die Grenze, schon in Nordafrika und im Kaukasus auszuüben. Für den Bereich des Mittelmeers wurde bereits 1995 der sogenannte Barcelona-Prozess initiiert, der das Ziel verfolgte, eine Euro-Mediterrane-Partnerschaft im Politikfeld der äußeren und inneren Sicherheit sowie der Demokratisierungs- und Menschenrechtspolitik zu etablieren. Hier entsteht, was mittlerweile als „externe Dimension“ von Migrations- und Grenzpolitik beschrieben wird, also das Wissen um die Notwendigkeit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu Zwecken der Migrationskontrolle.

Besonders der Sturm auf Ceuta und Melilla 2005 hat dieser Zusammenarbeit weiteren Auftrieb verliehen, denn zu diesem Zeitpunkt setzte sich zumindest in der EU-Kommission die Einsicht durch, dass eine absolute Verhinderung von Migration und Flucht, insbesondere durch technische Maßnahmen der Grenzsicherung, nicht praktikabel ist. Viel-

mehr orientiert sich die EU-Politik auf die Einbeziehung von Anrainerstaaten wie Marokko, Tunesien, Libyen, die Türkei und die Ukraine. Dass dabei vermehrt sicherheits- und migrationspolitische Prioritäten gesetzt werden und insbesondere die Frage der Menschenrechte, die auch die internationalen Vereinbarungen der Genfer Flüchtlingskonvention einschließt, in den Hintergrund rückt, belegt die Zusammenarbeit der EU mit den Diktaturen in Libyen und Tunesien.

Es waren die Aufbrüche des „Arabischen Frühlings“ im Jahr 2011, welche die beiden Regime hinwegfegten und damit das System der vorverlagerten Grenze im Mittelmeer zum Einsturz brachten. Denn der EU kamen über Nacht ihre Kooperationspartner abhanden, welche die Migration mit oftmals brutalen Methoden kontrollierten und Überfahrten nach Europa unterbanden. In diesem Sinne belegen die Todesfälle vor der Insel Lampedusa nicht nur ein Scheitern der EU bezüglich ihrer humanitären Verpflichtungen des Flüchtlingsschutzes und der Seenotrettung, sondern vielmehr das Scheitern des gesamten Ansatzes der Grenzpolitik, der in der EU seit der Geburt Schengens verfolgt wurde. Dieser war einseitig auf das Unterbinden von Migration ausgerichtet, und dafür wurden der Bruch völkerrechtlicher Vereinbarungen und zahllose Tote an den Grenzen Europas hingenommen. Für das europäische Projekt, welches auch auf der Idee der freien Mobilität der Personen und der gleichen Rechte unabhängig von Herkunft aufbaut, ist diese Politik der Grenze eine Bedrohung.

In Zeiten der Globalisierung an der Fiktion festzuhalten, es ließe sich ein Raum der homogenen Rechte nach Innen und des kontrollierbaren Zugangs von Außen konstruieren, ist nicht nur vermessen und tödlich, sondern letztendlich eine Bedrohung für die Gesellschaft und Demokratie in Europa. Denn die Frage der Zugehörigkeit zu Europa lässt sich nicht an Grenztechnologien und legalistische Argumente delegieren und damit entpolitizieren. Es bedarf einer erneuten politischen Diskussion und Vision, welche die kommenden Bürgerinnen und Bürger Europas mit einbezieht.

<sup>15</sup> Vgl. Silja Klepp, Europa zwischen Grenzkontrolle und Flüchtlingsschutz. Eine Ethnographie der Seegrenze auf dem Mittelmeer, Bielefeld 2011.

„APuZ aktuell“, der Newsletter von

## Aus Politik und Zeitgeschichte

Wir informieren Sie regelmäßig und kostenlos per E-Mail über die neuen Ausgaben.

Online anmelden unter: [www.bpb.de/apuz-aktuell](http://www.bpb.de/apuz-aktuell)

# APuZ

Nächste Ausgabe 48–49/2013 · 25. November 2013

## Bilanz Bundestagswahl

*Karl-Rudolf Korte · Nico Switek*

Regierungsbilanz: Politikwechsel und Krisenentscheidungen

*Matthias Jung · Yvonne Schroth · Andrea Wolf*

Wahlanalyse

*Joachim Raschke · Ralf Tils*

Strategie zählt

*Saskia Richter*

Wie Grüne und Piraten den Zeitgeist verloren

*Kathrin Voss*

Digitaler Wahlkampf

*Armin Schäfer*

Wahlverhalten und Nichtwähler

*Eckhard Jesse · Frank Decker*

Der Weg in die Große Koalition



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ Namensnennung-NichtKommerziell-Keine-Bearbeitung 3.0 Deutschland.

Herausgegeben von  
der Bundeszentrale  
für politische Bildung  
Adenauerallee 86  
53113 Bonn



### Redaktion

Dr. Asiye Öztürk  
(verantwortlich für diese Ausgabe)  
Johannes Piepenbrink  
Anne Seibring  
Sarah Laukamp (Volontärin)  
An dieser Ausgabe wirkte Jenny Rademann  
als Praktikantin mit.  
Telefon: (02 28) 9 95 15-0  
[www.bpb.de/apuz](http://www.bpb.de/apuz)  
[apuz@bpb.de](mailto:apuz@bpb.de)

Redaktionsschluss dieses Heftes:  
31. Oktober 2013

### Druck

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH  
Kuhessenstraße 4–6  
64546 Mörfelden-Walldorf

### Satz

le-tex publishing services GmbH  
Weißenfelser Straße 84  
04229 Leipzig

### Abonnementservice

*Aus Politik und Zeitgeschichte* wird  
mit der Wochenzeitung **Das Parlament**  
ausgeliefert.

Jahresabonnement 25,80 Euro; für Schüle-  
rinnen und Schüler, Studierende, Auszubil-  
dende (Nachweis erforderlich) 13,80 Euro.  
Im Ausland zzgl. Versandkosten.

Frankfurter Societäts-Medien GmbH  
Vertriebsabteilung **Das Parlament**  
Frankenallee 71–81  
60327 Frankfurt am Main  
Telefon (069) 7501 4253  
Telefax (069) 7501 4502  
[parlament@fs-medien.de](mailto:parlament@fs-medien.de)

### Nachbestellungen

Publikationsversand der Bundeszentrale  
für politische Bildung/bpb  
Postfach 501055  
18155 Rostock  
Fax.: (038204) 66273  
[bestellungen@shop.bpb.de](mailto:bestellungen@shop.bpb.de)  
Nachbestellungen werden bis 20 kg mit  
4,60 Euro berechnet.

Die Veröffentlichungen  
in *Aus Politik und Zeitgeschichte*  
stellen keine Meinungsäußerung  
der Herausgeberin dar; sie dienen  
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

ISSN 0479-611 X

*Sven Astheimer*

## 3–7 **Deutschland – Einwanderungsland im Herzen Europas**

Kaum jemand hätte vor ein paar Jahren für möglich gehalten, dass Deutschland (und nicht Großbritannien) zum wichtigsten Einwanderungsland Europas wird. Doch Deutschlands Volkswirtschaft steht glänzend da und braucht gutes Personal.

*Miltiadis Oulios*

## 8–13 **Deutschlands Grenzen: Tauziehen um das Recht auf Bewegungsfreiheit**

Grenzen manifestieren sich heute durch Kontrollen in Innenstädten, auf Flughäfen oder auch am Mittelmeer. Menschen, die sich trotz fehlender Erlaubnis das Recht auf Bewegungsfreiheit nehmen, praktizieren ein Weltbürgerrecht.

*Stefan Luft*

## 13–17 **Herausforderungen europäischer Grenzpolitik**

Die Konzentration der EU auf die Grenzsicherung zur Begrenzung irregulärer Zuwanderung ist kritisch zu bewerten. Langfristig wird nur eine Verbesserung der Perspektiven in den Herkunftsländern den Migrationsdruck verringern.

*Dietrich Thränhardt*

## 17–24 **Tendenzen der innereuropäischen Migration**

Warum arbeiten Migranten in einigen EU-Ländern eher in Niedriglohnsektoren, in anderen dagegen eher zu gleichen Bedingungen wie Einheimische? Deutschland nimmt eine mittlere Position ein und könnte die Verhältnisse inklusiv gestalten.

*Franck Düvell*

## 24–30 **Flüchtlinge an den Grenzen Europas**

Mindestens 182 000 Flüchtlinge leben in den peripheren EU-Mitgliedstaaten, 530 000 in den EU-Nachbarstaaten. Ihre Situation ist gekennzeichnet durch erschwerten Zugang zu Schutz sowie teils unmenschliche Lebensbedingungen.

*Noemi Carrel*

## 30–33 **Anmerkungen zur Willkommenskultur**

Der Begriff Willkommenskultur findet in politischen Debatten und in Bestrebungen von Behörden und Unternehmen vielfältige Verwendung. Was wird darunter verstanden, an wen richtet er sich und weshalb kommt ihm diese Aufmerksamkeit zu?

*Maren Wilmes*

## 33–39 **Kommunaler Umgang mit Menschen ohne Papiere**

Seit einigen Jahren nehmen Kommunen verstärkt Problemlagen und Lebensbedingungen von Menschen ohne Papiere wahr. Aufgrund von eingeschränkten kommunalen Handlungsmöglichkeiten gehen sie dabei unterschiedliche Wege.

*Bernd Kasperek*

## 39–45 **Von Schengen nach Lampedusa, Ceuta und Piräus: Grenzpolitiken der Europäischen Union**

Das Schengener Abkommen markiert den Beginn einer europäischen Grenzpolitik. Merkmal ist eine aufgerüstete Außengrenze und die Verhinderung von Migration nach Europa. Nicht selten führt diese Politik zu Menschenrechtsverletzungen.