

LUXEMBURG-EUROPA

Ein kleiner Stein im großen Bollwerk



Kein Eintritt: Die EU-Bürokratie ist für viele ImmigrantInnen unüberwindbar.

Die derzeitige Luxemburger Migrationspolitik fügt sich in das Bild von einer "Festung Europa" ein. Das klare Bekenntnis zur Einwanderung fehlt sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene.

"Es berührt mich vor allem, wenn ich Familien nach Hause schicken muss, weil ich mir wünsche, dass sie freiwillig gehen würden", sagte Justizminister Luc Frieden Ende November in einem Interview mit der "Revue". Vergangene Woche, bevor die Chamber drei Abkommen über Rückführungen von abgelehnten AsylbewerberInnen zustimmte, ließ er die Abgeordneten wissen: Bis zum Jahresende werde es keine weiteren Abschiebungen geben. Eine sentimentale Anwendung des luxemburgischen Justizministers kurz vor Weihnachten? Dafür spricht wenig, denn Frieden gilt als Hardliner.

Nach offiziellen Angaben befinden sich derzeit rund 1.800 abgelehnte AsylbewerberInnen auf luxemburgischem Boden, allein in den ersten elf Monaten des Jahres kamen 885 ins Land. Wenn sie nicht freiwillig in ihre Heimat zurückkehren, werden sie abgeschoben, lautet Friedens Motto. Sein Ministerium hatte im Juli etwa 800 abgelehnte AsylbewerberInnen aus Montenegro schriftlich aufgefordert, sich freiwillig auf die Rückreise in die jugoslawische Teilrepublik vorzubereiten - sonst würde man sie "zwangsrückführen". Die meisten von ihnen waren während des Kosovo-Krieges ins Großherzogtum gekommen, also nach dem 1. Juli 1998, der als Stichtag für die Regularisierung von Jugoslawien-Flüchtlingen festgesetzt worden war.

Anfang November rollte die Abschiebewelle an: Die ersten Familien wurden im Morgengrauen von der Polizei aus ihren Betten geklingelt und via Findel nach Montenegro verfrachtet. Dies sei der Beginn einer ganzen Serie so genannter Zwangsrückführungen, kündigte Frieden noch am selben Tag bei einer Pressekonferenz an. Im Luxemburger Flüchtlingsrat herrschte blankes Entsetzen angesichts der kompromisslosen Haltung der Regierung. "Nous savons qu'il n'y a aucune chance d'une régularisation chez nous", sagte kürzlich die Vorsitzende des Flüchtlingsrats und Flüchtlingsbeauftragte der Caritas, Agnes Rausch, in einem Interview mit dem "Lëtzebuurger Land". Selbst mehrmalige Hinweise der "Association de soutien aux travailleurs immigrés" (Asti) darauf, dass rund 120 MontenegrinerInnen eine Einstellungsanzeige von Luxemburger Arbeitgebern erhalten hätten, änderte nichts an Friedens harter Linie. "Es gibt viele Menschen aus Drittstaaten, die hier arbeiten wollen", entgegnete er lapidar. Priorität auf dem Luxemburger Arbeitsmarkt genießen seinen Worten zufolge EU-Bürger.

"Le gouvernement restera ferme et ira chercher de nouveaux immigrants en Pologne et en Tchéquie", stellte Serge Kollwelter am 5. Dezember in einem Artikel für das "Tageblatt" fest. Der Asti-Präsident sprach damit eine aktuelle Tendenz in der europäischen

Migrationsthematik an: Die Chancen für Menschen aus Nicht-EU-Staaten, einen Platz auf dem europäischen Arbeitsmarkt zu finden oder geschweige denn überhaupt in ein Land der Europäischen Union legal einzuwandern, sind geschwunden. Immigration bleibt weitgehend auf BürgerInnen der EU-Mitgliedstaaten beschränkt. Luxemburg reiht sich damit in die Phalanx der EU-Staaten ein, die nicht erst seit dem Gipfeltreffen von Sevilla im vergangenen Juni eine zunehmend restriktive Asyl- und Flüchtlingspolitik fahren. Die Wege in die "Festung Europa" sind auf ein Minimum begrenzt. Das Vorhaben mehrerer Staaten der Union, ab Januar 2003 Schiffe auf gemeinsame Patrouillen im Mittelmeer zu schicken, um Flüchtlinge bereits auf hoher See abzufangen, verleiht dem Ansinnen, die europäischen Grenzen für unerwünschte Gäste dicht zu machen, zusätzlich eine militärische Dimension.

Einwandererkontinent Europa

"Europa ist auf Zuwanderung angewiesen", betonen dennoch zahlreiche MigrationsforscherInnen entgegen aller Bekundungen von PolitikerInnen, das europäische Boot sei voll. Der emeritierte Politikwissenschaftler und Vorsitzende des deutschen Rats für Migration, Dieter Oberndörfer, wies erst kürzlich bei einem Kolloquium

des "Institut de Formation Sociale" in Pétange über "Immigration und Zivilgesellschaft in Europa" auf die demographische Entwicklung des Kontinents hin: Am Beispiel Deutschlands erklärt er, dass die dortige Bevölkerung wegen der niedrigen Geburtenrate bis 2050 von derzeit 82 auf 58 Millionen schrumpfen würde. Eine solche Entvölkerung blühe auch den anderen EU-Ländern mit ähnlichen Geburtenraten (die Fertilitätsquote liegt in der EU im Schnitt bei 1,4 Geburten pro Frau, in Deutschland bei 1,3, in Spanien und Italien sogar nur bei 1,2 Geburten). Das reiche, so Oberndörfer, bei weitem nicht aus, um die Sozialsysteme in Europa aufrecht zu erhalten. Nicht zuletzt führe der Anstieg des Durchschnittsalters in den westlichen Gesellschaften zu einem "Altersheim Europa": Kommen heute in Deutschland 4,4 Personen im erwerbsfähigen Alter auf eine Person im Alter von mehr als 65 Jahren, wird sich dieses Verhältnis bis 2050 auf 1,8 zu 1 verändern. Die negativen Folgen der demographischen Entwicklung würden schon ab 2010 zu erkennen sein, meint Oberndörfer. Lehrstellen könnten dann nicht mehr besetzt werden, Arbeitskräfte würden fehlen, und immer weniger junge Menschen würden für immer mehr RentnerInnen arbeiten. Nur mit Hilfe einer am Arbeitsmarkt orientierten Zuwanderung in Verbindung mit einer "energischen" Familienpolitik könnte die wirtschaftliche Leistungskraft Europas gesichert werden, so der Politikwissenschaftler. Weitere Abschottung wäre hingegen unverantwortlich.

Nach Schätzungen der "International Organisation for Migration" (IOM) leben weltweit rund 120 Millionen Menschen außerhalb ihres Geburtslandes (darunter 85 Millionen Arbeitsmigranten und deren Familienangehörige, 13 Millionen Flüchtlinge sowie 20 Millionen illegale ZuwandererInnen). Obwohl die Hauptlast der globalen Wanderungen nach wie vor von den Entwicklungsländern getragen wird, zählt die Europäische Union zu den bevorzugten Einwanderungsregionen. In die EU wandern laut IOM derzeit etwa 700.000 Personen jährlich ein. Unter Berücksichtigung der Nettozuwanderungsrate (Anzahl der EinwandererInnen minus Anzahl der AuswandererInnen) erfolgte nach Angaben der Deutschen Stiftung Weltbevölkerung 1998 mit 0,94 Prozent in Luxemburg die höchste Zuwanderung, gefolgt von dem klassischen Auswandererstaat Irland (0,57) und den Niederlanden (0,28). Am geringsten war die Nettozuwanderungsrate in Deutschland (0,06 Prozent) und Frankreich (0,05 Prozent).

Hatten noch bis 1930 mehr als 50 Millionen Menschen den europäischen Kontinent verlassen, sind inzwischen alle EU-Länder faktisch zu Einwanderungsstaaten geworden. Das gilt für das klassische Immigrantenziel Frankreich ebenso wie für Deutsch-

land oder Luxemburg (34,1 Prozent der Gesamtbevölkerung sind AusländerInnen), die vor allem in den 50er und 60er Jahren so genannte GastarbeiterInnen anwarben, aber auch für ehemals typische Auswandererländer wie Griechenland, Irland, Italien und Spanien. Trotz dieses Rollenwechsels vom Auswanderer zum Einwandererkontinent fällt es Europa schwer, sich der veränderten Situation zu stellen. Im Selbstverständnis der EuropäerInnen ist der Trend hin zum Einwandererkontinent längst nicht verankert. "Die Einwanderung als solche anzuerkennen, transparenter zu gestalten und sie integrationspolitisch zu begleiten", fordert deshalb Alfredo Märker, wissenschaftlicher Mitarbeiter des Lehrstuhls für Politische Theorie und Ideengeschichte an der Berliner Humboldt-Universität.

"Negative Harmonie"

"Der globalen Migration kann mit einzelstaatlicher Politik nicht mehr begegnet werden", stellt auch Manfred Wöhlcke, Referent der Berliner Stiftung Wissenschaft und Politik, fest. Die Wanderungsbewegungen sind durch die mit der Globalisierung erhöhte Mobilität, grenzenlose Telekommunikation sowie weltweit vernetzte Wirtschaft nationalstaatlich kaum noch steuerbar. Stattdessen sei eine die Nationalstaatlichkeit überschreitende Lösung jenseits nationaler Abwehrgoismen dringend notwendig, fordern die beiden Ökonomen Thomas Straubhaar und Achim Wolter. Die Realität sieht anders aus: Die europäische Migrationspolitik glich bisher eher der Kakophonie eines schlecht eingetübten Orchesters. So versuchte Deutschland, mittels Green Cards ausländische Computerspezialisten ins Land zu holen, um eine Lücke auf dem Arbeitsmarkt zu schließen. Einen ähnlichen Weg wolle Frankreich gehen, sagte der Direktor des Pariser "Institut national d'études démographiques", François Héran, in einem Interview (Libération vom 20. November). Auf der anderen Seite verschärften Staaten wie Dänemark, Italien und die Niederlande erst vor kurzem ihr jeweiliges Einwanderungsrecht. Darüber hinaus wird die Flüchtlingsdefinition der Genfer Konvention von Staat zu Staat unterschiedlich interpretiert. Ebenso variiert die Asylpraxis.

Die ersten nennenswerten Schritte in der europäischen Migrationspolitik unternahm die Staatengemeinschaft mit den Beschlüssen von Schengen: Ziel des Schengener Abkommens von 1985 und des Schengener Durchführungsabkommens von 1990 war ein vollständiger Abbau der Kontrollen an den Binnengrenzen. Die Schengen-Staaten (zuerst fünf, dann auf neun Mitglieder erweitert) spielten fortan eine tragende Rolle in der Migrationspolitik. Damit einherging die Bildung einer Ad-hoc-Gruppe Einwanderung, die 1989 im so genannten Palma-Dokument die wesentli-

Migrationspolitik im Zeichen von Abschiebungen

Beim EU-Gipfel vergangenen Juni in Sevilla bildete der Schutz der EU-Außengrenzen den Schwerpunkt. Der kompromisslose Kurs der Luxemburger Regierung ist unter den Vorzeichen einer europaweiten Harmonisierung der Migrationspolitik auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner zu sehen.

chen Bestandteile der zukünftigen europäischen Migrationspolitik festlegte: freie Mobilität von BürgerInnen der Mitgliedstaaten, Abgleichung der Zuwanderungspolitik, Abgrenzung nach außen. Mit dem Dubliner Übereinkommen von 1990 wurden angesichts steigender Asylbewerberzahlen Regelungen zur Lastenteilung im Hinblick auf die europäische Verteilung von AsylbewerberInnen getroffen. Deren Anwendung blieb jedoch wegen der unterschiedlichen nationalen Asylverfahren- und Aufnahmeregelungen schwierig.

Obwohl die Zuwanderungspolitik mit dem Mastrichter Vertrag von 1992, der die europäische Idee auf eine neue institutionelle Basis brachte, erstmals Eingang in den rechtlichen Rahmen der neu geschaffenen Europäischen Union fand, blieb die Zuwanderungspolitik vor allem Gegenstand zwischenstaatlicher Kooperation. Erst mit dem 1998 in Kraft getretenen Amsterdamer Vertrag betonten die Mitgliedstaaten ihre Absicht einer langfristigen Europäisierung der Zuwanderungspolitik. Seither gilt das Ziel, dass bis 2004 für die Politikbereiche Asylrecht, Einwanderung und Flüchtlingspolitik gemeinschaftliche Regelungen erarbeitet werden. Das Vorhaben wurde beim EU-Gipfel in Tampere 1999 von den Staats- und Regierungschefs erweitert. Es soll den vollständigen Abbau der internen Grenzkontrollen, gemeinsame Standards für Kontrollen an den Außengrenzen sowie Regeln für Drittstaatsangehörige umfassen.

Die Regierungskonferenzen von Tampere und Nizza (2000) änderten nichts an der Tatsache, dass die Europäisierung der Zuwanderungspolitik zu einer Verschärfung der Aufnahme geführt hatte. Diese nach den Worten von Enrique Gonzalez-Sanchez, dem Verantwortlichen Direktor für Immigration und Asyl des Europarates, "negative Harmonisierung" fand ihren bisherigen Höhepunkt vergangenen Juni beim EU-Gipfel in Sevilla, der die Migrations- und Asylpolitik zum Schwerpunktthema hatte. Fortan sollen Herkunftsf- und Transitstaaten unter Androhung von Sanktionen, einem "gemeinsamen Management von Migrationsflüssen" und der Zurücknahme ihrer in Europa unerwünschten BürgerInnen zustimmen. Außerdem wurde eine neue Visa-Verordnung mit nunmehr 130 visumpflichtigen Ländern beschlossen.

"Die Zukunftsvision der Europäischen Union ist geprägt von Belagerungsängsten", kommentierte Niels Kadritzke in der deutschsprachigen Septemberausgabe von "Le Monde diplomatique" die auf dem Gipfeltreffen beschlossenen "Mindeststandards". In der Tat besitzen die in Sevilla beschlossenen Richtlinien einen stark repressiven Charakter und konzentrieren sich vor allem auf die Abschottung gegen unerwünschte Zuwanderung mit zwei Schwerpunkten: die Sicherung der Außengrenzen und die Bekämpfung illegaler Immigration.

Migrantenströme zu werden, und fällt deshalb in kurzfristige nationalstaatliche Interessenverfolgung zurück. Somit ist ein wahrer Wettbewerb um die restriktivste Politik entstanden, an dem auch die Luxemburger Regierung teilnimmt: "Wir akzeptieren nicht, als einziges EU-Land alle abgelehnten Asylbewerber hier zu behalten", erklärte beispielsweise Justizminister Frieden.

Die 15 EU-Staaten verfügen heute über eine gemeinsame zuwanderungspolitische Praxis auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner. Die Aufnahme von AsylbewerberInnen wurde restringiert. Diese Abwehrhaltung gegenüber Flüchtlingen wird angesichts der Abkommen zur Rückführung für abgelehnte AsylbewerberInnen verstärkt. Als Folge der restriktiven Asylpolitik und der Abschottung der Grenzen gegenüber EinwandererInnen steigt jedoch die illegale Immigration und die damit verbundene Schleuserkriminalität: Laut IOM-Schätzung wandern jährlich zwischen 300.000 und 500.000 Menschen heimlich in die EU ein, wo sie dann oftmals - recht- und schutzlos - als billi-

Krieg, Diskriminierung und Verfolgung sowie familiären Gründen oder Flucht aus der Armut. "Zwischen Flüchtlingen und anderen Migranten muss klar unterschieden werden", fordert auch Manfred Wöhlcke. Er stellt eine Rangordnung auf, was die Aufnahme der wichtigsten Gruppen von AusländerInnen anbelangt: An erster Stelle nennt er im Sinne des Artikels 12 der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannte Flüchtlinge; an zweiter Stelle kommen solche Personen, die zwar keine Flüchtlinge im Sinne der Konvention sind, deren Aufnahme jedoch aus humanitären Gründen zwingend geboten sei ("De-facto-Flüchtlinge"); danach folgen unter anderem die ausländischen EhepartnerInnen von Staatsangehörigen, EhepartnerInnen solcher EinwandererInnen, denen in der EU bereits ein Aufenthaltsrecht zusteht und schließlich an letzter Stelle "sonstige" Einwanderer, zu denen die so genannten ArbeitsimmigrantInnen gehören.

Was die in Luxemburg abgelehnten AsylbewerberInnen betrifft, haben diese einen Statuswechsel vollzogen: Als

Die Aufnahme von Flüchtlingen, also laut Genfer Konvention "Personen, die ihr Heimatland wegen Furcht vor Verfolgung, aus politischen, religiösen, ethnischen, nationalen Gründen oder der Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe verlassen mussten", sollten nicht auf dem eigenen Interesse des Ziellandes, sondern rein auf humanitären Gesichtspunkten basieren, betont Wöhlcke. Unterdessen mehren sich jedoch Anzeichen, die Flüchtlingskonvention einzuschränken. So argumentierte zum Beispiel der britische Außenminister Jack Straw, dass die Genfer Übereinkunft "nicht mehr so funktioniert, wie es beabsichtigt war". Eine gesetzliche Neuerung sorgt in Großbritannien dafür, dass Flüchtlinge unmittelbar nach der Ablehnung ihres Asylantrags abgeschoben werden können.

"Solange das Pendant der Abwehr von Flüchtlingen aus der Dritten Welt, die Bekämpfung der Fluchtursachen, fehlt, bleibt diese Abwehr ein historischer Skandal, an dem künftige Generationen das Humanitätsverständnis Europas bemessen werden", so der Historiker Klaus J. Bade,

tionsforscherin Saskia Sassen, "eine unausbleibliche Folge der globalen Vernetzung". Angesichts der nicht zuletzt auf der ökonomischen Ungleichheit sowohl innerhalb von Staaten als auch zwischen Ländern und ganzen Regionen basierenden Wanderungsursachen kann Zuwanderung nicht mit Grenzbefestigungen aufgehalten werden. Letztere stehen stellvertretend für den inneren Widerspruch des "global village", in dem Kapitalströme frei kursieren können, aber vor Menschen Grenzen dicht gemacht werden.

Kehrseite Integration

Zur gemeinsamen europäischen Einwanderungspolitik gehört nicht nur die Bekämpfung der internationalen Schleuserkriminalität, sondern auch die Regularisierung ihrer Opfer, der "Sans Papiers". Die innere Kehrseite einer geregelten Migration heißt jedoch Integration. Diese bedeutet nicht einfach die einseitige Anpassungsleistung der EinwandererInnen, sondern beruht auf Gegenseitigkeit. Eine aktive Integrationspolitik beinhaltet nicht nur Sprachkurse für Erwachsene und Kinder, wie sie im neuen deutschen Zuwanderungsgesetz vorgesehen sind, sondern auch eine leichtere Einbürgerung und die Möglichkeit der politischen Meinungsäußerung. Letztere ist nicht zuletzt gekennzeichnet durch ein allgemeines Wahlrecht für AusländerInnen. Denn besonders in einem Land wie Luxemburg mit einem Ausländeranteil von 34,1 Prozent an der Gesamtbevölkerung verzerrt der Ausschluss eines beträchtlichen Bevölkerungsteiles vom Wahlrecht die politischen Machtverhältnisse.

Die Probleme der Migration können nicht nationalstaatlich gelöst werden, sondern international im Sinne einer "positiven Harmonisierung" der europäischen Migrationspolitik, die Einwanderung ermöglicht und nicht nur begrenzt, sie mit Integration verbindet und zugleich das Asylrecht schützt. Auf innerstaatlicher Ebene bedarf es dazu eines Bekenntnisses zur Einwanderung und einer Diskussion über deren Konsequenzen für die jeweilige Gesellschaft. Damit einher geht die Infragestellung des Begriffs der Nation - nicht zuletzt auch in Luxemburg: In dem Land mit dem weitaus höchsten ausländischen Bevölkerungsanteil in der EU scheint es sinnvoll zu überlegen, ob der Leitsatz "Mir wolle bleiben wat mir sin" im 21. Jahrhundert noch zeitgemäß ist.

Stefan Kunzmann



Warten was kommt: Ungewissheit und Angst bestimmen den Alltag der Flüchtlinge.

(Fotos: Christian Mosar)

Die Terroranschläge vom 11. September 2001 und danach bewirkten, dass die "innere Sicherheit" auf EU-Ebene transferiert wurde. Die ursprüngliche Absicht, existierende Aufnahme Standards durch eine Harmonisierung anzuheben, sei jedoch vielmehr am mangelnden Willen zur Abkehr von den hergebrachten nationalen Gesetzgebungspraktiken nicht verwirklicht worden, kritisiert Cornelis D. De Jong, der ständige Vertreter der Niederlande bei der EU-Kommission in Brüssel. Jeder Staat scheint demnach zu befürchten, durch eine liberale Flüchtlings- und Einwanderungspolitik zum Anziehungspunkt für

ge Arbeitskräfte missbraucht werden. Einige Länder wie Frankreich, Italien und Spanien verfolgen inzwischen als Reaktion darauf eine Politik der schrittweisen Legalisierung der "Sans Papiers".

"Historischer Skandal"

Migration finde nach wie vor im eigenen Interesse des jeweiligen Staates und "auf Kosten jener Aufnahmepolitik statt, auf der die EU nicht zuletzt aufgrund ihres eigenen Wertefundaments verpflichtet ist", konstatiert Alfredo Märker und fordert eine klare Trennung nach Zuwanderungsgründen wie Flucht vor

"De-facto-Flüchtlinge" wurden sie während des Kosovo-Krieges aufgenommen. Inzwischen sind sie laut Definition zu ArbeitsimmigrantInnen geworden. Zu Recht erinnert Asti-Präsident Kollwelter in diesem Zusammenhang an die pragmatische Politik der Luxemburger Regierung, die ehemaligen Flüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina zu regularisieren und sie in den hiesigen Arbeitsmarkt zu integrieren, und redet einer flexibleren Handhabung der Einwanderungskriterien das Wort, indem er die Frage aufwirft: "Pourquoi le pragmatisme de l'époque aurait-il cédé la place à un dogmatisme légaliste?"

Autor des Standardwerks zur europäischen Migrationsgeschichte, "Europa in Bewegung". Zwar wird komplementär zu den von den reichen Industriestaaten errichteten restriktiven Grenzregimen mit den Mitteln der internationalen Politik versucht, Flucht- und Migrationsursachen zu reduzieren, Konfliktprävention und humanitäre Hilfe reichen jedoch nicht aus. Die Ursachen für die weltweiten Wanderungsbewegungen sind vielfältig: Es sind wirtschaftliche Not, Diskriminierung, Verfolgung und kriegerische Auseinandersetzungen, die Menschen zur Migration zwingen - und sie sind, nach den Worten der US-amerikanischen Migra-