

Klaus J. Bade

Migration und „Festung Europa“

Für Migration und Migrationspolitik in Europa¹ markierte das Ende des Kalten Krieges eine wichtige Zäsur. Bestimmend dafür waren nicht nur die Wanderungsbewegungen selbst. Es waren auch – und zum Teil noch mehr – die in politischen und publizistischen Migrationsdiskursen umlaufenden Beschreibungen, Konstruktionen und Visionen. Sie zeigten ein Europa unter abrupt wachsendem „Wanderungsdruck“, nicht mehr nur aus dem Süden, sondern nun auch aus dem Osten. Beobachtungen, Projektionen und Visionen wurden am Ende des 20. Jahrhunderts handlungsbestimmend für die Migrationspolitik in einer Europäischen Union, deren Integration im Innern einherging mit der Abgrenzung nach außen, viel diskutiert unter dem unscharfen Stichwort „Festung Europa“.

Einwanderungskontinent Europa

Unser Kontinent ist „bunter“ geworden. Bis zum Ende der 1980er Jahre hatte sich das Europa westlich des Eisernen Vorhangs insgesamt in einen Einwanderungskontinent verwandelt. Einwanderung war in allen europäischen Staaten zu einem zentralen politischen Thema geworden.

1950–90 waren die ausländischen Wohnbevölkerungen in den heutigen EU-Staaten einschließlich der Schweiz, Norwegens und Liechtensteins um mehr als das Vierfache gewachsen: von 3,7 Millionen (1,3% der Bevölkerung) 1950 auf 16 Millionen (4,5%) 1990. Die höchsten absoluten Zahlen verzeichneten 1995 Deutschland mit 7,7 Millionen (8,8%), Frankreich mit 3,6 Millionen (6,3%) und Großbritannien mit 2 Millionen (3,4%). Die höchsten Ausländeranteile an der Gesamtbevölkerung hingegen gab es 1995 in Liechtenstein (38,1%), Luxemburg (33,4%) und der Schweiz (18,9%). Andere Länder in Europa mit hohem Ausländeranteil waren Belgien (9%),

¹ Allg. hierzu: Klaus J. Bade. *Europa in Bewegung: Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart*. München, 2000, S. 306–452; erw. Fassung mit Belegen: ders. „Einwanderungskontinent Europa. Migration und Integration am Ende des 20. Jahrhunderts.“ In *Einwanderungskontinent Europa* (Beiträge der Akademie für Migration und Integration, H. 4), Osnabrück, 2001, S. 19–47.

Schweden (5,2%) und die Niederlande (5%). Die gern und viel über ihre „Belastung“ oder „Überlastung“ durch Zuwanderung klagenden Deutschen kamen gemessen am Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung (8,8%) in Europa erst an fünfter Stelle.

Mehr noch: Ausländerzahlen und Ausländeranteile an der Wohnbevölkerung sagen im internationalen Vergleich wenig über tatsächliche Einwanderungsprozesse aus. Das hat mit Unterschieden in der Einbürgerungspraxis und damit zu tun, dass der Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Geburt im Land im Sinne des Territorialprinzips (*ius soli*) meist gar nicht gesondert erfasst wird. Die Einbürgerungsrate 1986–94 (bezogen auf die jeweilige Ausländerbevölkerung im Jahr 1985) lag beispielsweise am höchsten in Schweden (58,7%) und in den Niederlanden (44,7%), am niedrigsten hingegen in Deutschland (5%), wenn die Einbürgerungen der „Aussiedler“ deutscher Herkunft aus dem östlichen Ausland außer Acht bleiben. Die viel beklagten hohen Ausländerzahlen in Deutschland sind also im Grunde ein hausgemachtes Problem.

Die Einwanderer bilden in Europa eine fast ausschließlich städtische Wohnbevölkerung mit Konzentrationen in bestimmten Stadtvierteln und in Vorstädten von Ballungsräumen. In den ehemaligen Kolonialstaaten ist dabei der Anteil der aus Übersee stammenden Einwandererbevölkerungen besonders stark angestiegen.

In den *Niederlanden* waren 1995 bei einer Bevölkerung von 15,5 Millionen insgesamt 728.400 Ausländer (5%) gemeldet; im Ausland geboren war jedoch rund die doppelte Zahl, 1,4 Millionen, von denen 57% die niederländische Staatsangehörigkeit besaßen. Die stärksten Gruppen unter den ausländischen Staatsbürgern stellten Türken, Surinamesen, Indonesier, Marokkaner und Deutsche. Über 40% der gesamten Einwandererbevölkerung (aber nur 11,5% der Niederländer) wohnten in den vier größten Städten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag und Utrecht.

In *Großbritannien* hatten 1951 erst 74.000 Menschen aus dem New Commonwealth gelebt. Im Zensus von 1991, der erstmals auch nach der ethnischen Herkunft fragte, wurden rund 3 Millionen (5,5%) Zugehörige „ethnischer Minderheiten“ erfasst, von denen 46,8% bereits in Großbritannien geboren waren. Mehr als die Hälfte stammte aus Asien, etwa ein Fünftel aus der Karibik. Die meisten wohnten in den Großräumen London und Manchester, in den West Midlands mit Birmingham als Zentrum und in West Yorkshire mit dem Zentrum Bradford („Little Pakistan“).

In *Frankreich* lebten nach dem Zensus von 1990 etwa 1,3 Millionen eingebürgerte Einwanderer und etwa eine halbe Million

französische Staatsbürger aus den Übersee-Departements. Dazu kamen 3,6 Millionen Ausländer, die 6,3% der Bevölkerung ausmachten. Zehn Millionen Franzosen haben zumindest teilweise ausländische Eltern oder Großeltern. Nord- und Schwarzafrikaner sind seit Jahrzehnten die stärkste Einwanderergruppe (1990: 45%). Sie stellen 63% der ausländischen Schüler und 8% der schulpflichtigen Kinder insgesamt. Der größte Teil der Bevölkerung ausländischer Herkunft wohnt im Großraum Paris (Île de France mit 38,3%), in Rhône-Alpes mit dem Zentrum Lyon (12%) und in der Region Provence-Alpes-Côte d'Azur zwischen Marseille und Nizza (8,4%).

In *Schweden* wuchs die Bevölkerung ausländischer Herkunft 1950–95 von knapp 200.000 auf knapp 1 Million (936.000) und stieg zügig weiter an. Das führte zu erheblichen Veränderungen in der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung, innerhalb derer schon 1995 mehr als 10% im Ausland geboren waren – von südeuropäischen Staaten, Ex-Jugoslawien, der Türkei und Marokko abgesehen, vor allem in Chile, Äthiopien, Iran, Irak, Libanon und Somalia; 532.000 (5,2%) waren 1995 ausländische Staatsbürger.

In der *Schweiz* stellten 1990 die 1,1 Millionen Ausländer schon 16% der Gesamtbevölkerung. Der Anteil derer, die aus den Nachbarländern Deutschland, Österreich und Italien stammten, war von 1960 bis 1993 von 87% auf 40% gesunken. Die meisten Ausländer lebten in den Kantonen Genf, Tessin und Basel-Stadt.

In *Österreich*, dessen Bevölkerung vom Ende des Zweiten Weltkriegs bis 1995 von rund 6,5 Millionen auf gut 8 Millionen anwuchs, wanderten in diesem Zeitraum 3,8 Millionen Menschen zu, von denen rund 1,2 Millionen blieben. Die meisten kamen aus dem Territorien der früheren Donaumonarchie, insbesondere aus Ex-Jugoslawien.

Von den 7,7 Millionen Ausländern, die 1995 in *Deutschland* lebten und zu 20% bereits im Land geboren waren, stammten 28,1% aus der Türkei, 18,3% aus Ex-Jugoslawien und 8,2% aus Italien. In absoluten Zahlen dominierten die Ausländerbevölkerungen von Berlin, Hamburg, München, Frankfurt a. M., Köln und Stuttgart, in relativen Zahlen von jeweils mehr als 20% diejenigen von Offenbach, Frankfurt a. M., München und Stuttgart. Zugleich hat die Ost-West-Wanderung, insbesondere diejenige der „Aussiedler“ genannten Einwanderer deutscher Herkunft, seit dem Ende der Teilung Europas die Struktur der Einwandererbevolkerung in Deutschland deutlich verschoben.

Die Konstruktion des Fremden: Bilder und Politik

Die Migrationspolitik der europäischen Einwanderungsländer war im späten 20. Jahrhundert geprägt durch eine unterschiedliche Gewichtung der Tendenzen von Liberalisierung und Restriktion. Seit den 1980er Jahren verstärkten sich Restriktion und Abwehr. Das Thema „Einwanderung“ wurde vielfach in parteipolitischen Auseinandersetzungen und von außerparlamentarischen Protestbewegungen dramatisiert und skandalisiert. Auslösend dafür war oft politische Ratlosigkeit gegenüber den unerwarteten sozialen Folgen von Migrationsprozessen.

Hinzu kam die politische Inszenierung bestimmter „Entdeckungen“ durch politische Parteien, ethnonationale und rassistische Strömungen: Das galt in Deutschland z. B. seit 1979/80 für die Entdeckung des Wandels von der Arbeitsmigration auf Zeit zur definitiven Einwanderung, trotz des von defensiver Erkenntnisverweigerung geprägten offiziellen Dementis „Die Bundesrepublik ist kein Einwanderungsland“. In Großbritannien ging es seit 1979 um die Entdeckung der aus kolonialen und postkolonialen Zuwanderungen entstandenen ethnischen Minderheiten, in Frankreich seit 1984 um die Entdeckung beider Entwicklungen und um die damit verbundenen Konflikte.

Im Zentrum der Auseinandersetzungen standen dabei vor allem die aus der Wanderungsgeschichte vielfach bekannten, durch Kettenwanderungen entstandenen Konzentrationen von Zuwanderergruppen in ethnischen oder regionalen Herkunftsgemeinschaften oder gemischten Zuwanderervierteln, zumeist in städtischen Ballungsräumen. Die Herausbildung polyethnischer Strukturen setzte bei vielen Einheimischen, forciert durch politische Agitation und deren Unterstützung durch die Medien, Prozesse der negativen Integration, des defensiven Zusammenrückens auf Kosten von „Fremden“, in Gang. Politisierung und Emotionalisierung der Migrationsdiskussion wurden forciert durch die in den 1980er Jahren stark wachsende Zuwanderung von Flüchtlingen und Asyl Suchenden aus der „Dritten Welt“. Sie rückte in der öffentlichen Diskussion immer mehr in den Vordergrund und wirkte belastend auch auf die Haltung gegenüber aus kolonialen Zuwanderungen und aus außereuropäischen Arbeitswanderungen hervorgegangenen Minderheiten zurück.

Gemeinsam waren den politischen und publizistischen Debatten über Einwanderungsfragen in Europa vor allem vier Veränderungen:

1. In den 1980er Jahren festigte sich allgemein der Gedanke, Zuwanderungsbeschränkungen seien die Voraussetzung für die Integration der Zugewanderten und für deren Akzeptanz durch die Aufnahmegesellschaften.

2. Gegenüber den Zuwanderergruppen selbst gab es einen Wandel von innereuropäischen zu außereuropäischen kulturalistischen Fremdheitszuschreibungen: Während in den 1960er Jahren in Mittel-, Nord- und Westeuropa auch Arbeitsmigranten aus Südeuropa noch vielfach als „Fremde“ beschrieben wurden, galt das dort schon in den 1970er Jahren immer weniger für Südeuropäer, aber z. B. immer mehr für Türken. In den 1980er Jahren wiederum rückten Aversionen gegenüber der wachsenden Zuwanderung von Flüchtlingen und Asyl Suchenden aus der „Dritten Welt“ in den Vordergrund.

3. Bei der Behandlung des Themas Migration traten populistischer Alarmismus, Dramatisierung und Skandalisierung im politischen und publizistischen Diskurs einerseits und die pragmatische Verwaltung von Zuwanderungs- und Eingliederungsprozessen andererseits mitunter weit auseinander. Im Vordergrund der politischen und publizistischen Migrationsdiskussion stand der Streit um Abwehrmaßnahmen gegen vermeintlich drohende Massenzuwanderungen und um eine „Festung Europa“ mit Grenzbollwerken gegen Migration als Gefahr.

4. Auch ganz generell gab es in den politischen und publizistischen Diskursen auffällige Differenzen zwischen der Realität und den ihre Wahrnehmung bestimmenden Beschreibungen: So waren die aus kolonialen und postkolonialen Zuwanderungen, aber auch aus europäischen Arbeitswanderungen hervorgegangenen Einwandererbevölkerungen auch in den 1990er Jahren noch bei weitem am stärksten und nahmen zumeist durch natürliches Wachstum in den Aufnahmeländern sowie durch transnationalen Familiennachzug noch weiter zu. Dennoch dominierten in den Migrationsdebatten vieler Aufnahmeländer die in ihrem Gesamtumfang noch weitaus kleineren Zuwanderungen von Flüchtlingen und Asyl Suchenden als vermeintliche Vorboten „neuer Völkerwanderungen“ aus der „Dritten Welt“.

Die Angst vor dem Süden

Die „Dritte Welt“ ist in Europa seit dem späten 20. Jahrhundert ein migratorischer Angstgegner erster Ordnung. Auf sie zielen seit dem Ende des Kalten Krieges auch im Migrationskontext zunehmend

mehr sicherheitspolitische als entwicklungspolitische Konzepte. Und das, obwohl die Süd-Nord-Migration nach Europa in den 1990er Jahren um weniger als 2%, die Ost-West-Migration hingegen um mehr als 20% anstieg.

Unter den wanderungsbestimmenden Faktoren auf der südlichen Halbkugel stand und steht bis heute an erster Stelle die Schere zwischen starkem Bevölkerungswachstum und stagnierendem oder sogar schrumpfendem Erwerbsangebot. Sie öffnet sich besonders in der durch Bodenverknappung, Mechanisierung der Produktion, aber auch durch Welthandelseinflüsse verschärften Krise der Landwirtschaft. Verarmende Landbevölkerungen suchen ihr durch vorwiegend regionale Landflucht zu entkommen. Das verschärft die Krise in überlasteten städtischen Zuwanderungsräumen mit mangelnder Infrastruktur. Das gilt besonders für die wachsenden Slums der „Megastädte“ bzw. „Giant Cities“, aus denen wieder neue Wanderungen ausbrechen.

Hinzu trat in vielen Ausgangsregionen die mobilisierende Kraft von klimatisch bedingter und menschlicher Umweltzerstörung: In ökologisch kritischen Zonen leben weltweit bereits ca. 1,6 Milliarden Menschen. Akut bedroht durch Umweltzerstörung und besonders durch Wüstenbildung („Desertifikation“) sind nach Angaben des UN-Umweltprogramms (UNEP) die Lebensräume von ca. 135 Millionen Menschen.

Als Folge disproportionalen Wachstums verschärfte sich das globale und regionale Entwicklungsgefälle: 1996 lebten nach dem Human Development Report des Entwicklungsprogramms der UN (UNDP) 1,6 Milliarden Menschen schlechter als 15 Jahre zuvor, lag das Pro-Kopf-Einkommen in 70 Ländern der „Dritten Welt“ niedriger als zwei Jahrzehnte zuvor. Das Entwicklungsgefälle wurde noch verstärkt durch die seit dem Ende der weltweiten Ost-West-Teilung forcierte Entfesselung von Kapitalbewegungen, Produktions- und Marktbeziehungen im Globalisierungsprozess. Zugleich reduzierte das Ende der Systemkonkurrenz die Bereitschaft zu „Entwicklungshilfe“ im weitesten Sinne, die im Kalten Krieg nicht nur humanitär, sondern auch machtpolitisch motiviert war.

Vor diesem komplexen Hintergrund und im Zusammenwirken damit ging der Weltbevölkerungsbericht des United Nations Population Fund (UNFPA) von 1993 einerseits davon aus, dass die Suche nach besseren Einkommenschancen immer deutlicher durch Überlebensmigrationen auf der Suche nach Arbeit und Einkommen überlagert wird. Andererseits bietet die Verdichtung des globalen Verkehrswesens zunehmend bessere Möglichkeiten, durch die

weltweite Vernetzung der Medien und Informationssysteme forcierte Migrationsanreize umzusetzen – allerdings vorwiegend für den gebildeten Mittelstand. Die Abwanderung der besser Qualifizierten („brain drain“) aber beschleunigt noch den relativen Verarmungsprozess der Herkunftsgebiete.

Mobilisierend wirken in den Ausgangsräumen weiter Spannungen, die teils aus indigenen Entwicklungen, teils aus kolonialen bzw. postkolonialen Belastungen resultieren und Konflikte verschärfen, die zu Abwanderung, Flucht oder Vertreibung von Minderheiten führen können. Dazu zählen, um nur einige Beispiele zu nennen, die aus einseitigen Bevorzugungen bzw. Benachteiligungen bestimmter Bevölkerungsgruppen durch die Kolonialmächte resultierende ungleiche Verteilung von Besitz, Bildung und damit verbundenen sozialen Chancen. Daneben wirken die willkürlichen kolonialen Grenzziehungen ohne Rücksicht auf wirtschaftliche und ethnische Strukturen. Hinzu kamen die mehr oder minder erzwungene Umsiedlung großer Bevölkerungsgruppen zur Arbeit in der Kolonialwirtschaft und koloniale Strategien der Zwangsumsiedlung im Kampf gegen einheimische Befreiungsbewegungen und dadurch ausgelöste Vertreibungen, Fluchtwanderungen, Weiter- und Rückwanderungen nach dem Ende der Kolonialherrschaft.

In den 1990er Jahren wurden Bürgerkriege zu den wichtigsten Antriebskräften von Zwangs- und Fluchtwanderungen in der „Dritten Welt“. 1998 fanden in Afrika 44% aller Kriege der Welt statt. Wie die Kriegsursachenforschung ermittelt hat, ging dabei ein stagnierender oder sogar rückläufiger Entwicklungsprozess mit erhöhter Kriegshäufigkeit und den damit verbundenen Folgen im Wandergeschehen einher, anders gewendet: Der Zusammenbruch von Wirtschaftsordnung und zivilen Strukturen, die Etablierung autoritärer Regime bzw. terroristischer Diktaturen und die damit schwindenden beruflich-sozialen Lebensperspektiven fördern die Migrationsbereitschaft bei den höher Qualifizierten mit auswärtigen Kontakten und dem Mindestmaß an Mitteln, das Auswanderung oder Flucht ermöglicht.

Bei den Angstvorstellungen über Verlauf und Zukunft der Süd-Nord-Migration standen und stehen auf der einen Seite Menetekel vom afrikanischen „Marsch“ auf Europa. Sie erinnern an die schon älteren Schreckensvisionen von Enoch Powell in seiner „Rivers of Blood“-Rede (1968) oder an Jean Raspails fiktiven Roman (1972) über die Landung einer Invasionsflotte von hungernden Einwanderern aus Kalkutta an der Côte d'Azur. Auf der anderen Seite dominieren Vorstellungen von einer Art sukzessiven migratorischen

Infiltration, nach denen Asyl Suchende (Mittel- und Nordeuropa) und irregulär Beschäftigte (Südeuropa) als Pioniermigranten Zuwanderungspfade für Familiennachzüge und irreguläre bzw. illegale Kettenwanderungen eröffnen.

Der mit Abstand größte Teil der schätzungsweise 120 Millionen Menschen umfassenden weltweiten Wanderungsbewegungen aber verlief am Ende des 20. Jahrhunderts nach wie vor innerhalb der „Dritten Welt“, zu rund einem Drittel allein in Afrika, und tangierte das verängstigte Europa nur zu ca. 5%. Es gibt mithin einen klaffenden Unterschied zwischen globalen Dramen im Fluchtgeschehen und europäischer Dramaturgie bei der Inszenierung von „Betroffenheiten“ durch weltweit wachsenden „Migrationsdruck“, über dessen Einschätzung sich die Geister scheiden. Die Geschichte der Süd-Nord-Wanderung nach Europa ist, so betrachtet, im Grunde weniger eine Geschichte von Wanderungsbewegungen als eine Geschichte der Angst davor und der Abwehr dagegen.

Auf außereuropäische Massenmigrationen aus dem Süden der Welt und besonders auf Asylwanderungen zielende Abwehrhaltungen hatten sich bereits stark manifestiert, als das Ende des Kalten Krieges mit dem Thema der Ost-West-Wanderungen eine zweite große Angstdimension eröffnete.

Die Angst vor dem Osten

Die Ost-West-Migration hatte im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert Millionen von Auswanderern über den Atlantik geführt und jährlich Hunderttausende von Arbeitswanderern nach Mittel- und Westeuropa gebracht. Zur Ost-West-Wanderung zählte auch ein großer Teil der mehr als 20 Millionen Menschen, die vom Ende des Ersten Weltkriegs bis zum Ende der 1940er Jahre von zwangsweisen Umsiedlungen nach Grenzverschiebungen und von Vertreibungen betroffen waren.

Der Kalte Krieg bewirkte jahrzehntelang eine Drosselung der Ost-West-Migration und ließ im Westen auch die alten Ängste davor zurücktreten. Der Eiserner Vorhang wurde im Westen als ideologisch motiviertes Bollwerk der „Mächte des Bösen“ (R. Reagan) gegen den Sog der Freiheit beklagt. Als der Limes des Kalten Krieges am Ende der 1980er Jahre zerbrach, wurde deutlich, dass er auch eine Sperre gegen die Ost-West-Wanderung gewesen war. Nach der Beendigung des permanenten Ausnahmezustandes und der auch „migratorischen Teilung Europas“ (B. Santel) kehrte im Blick auf

die Ost-West-Wanderung in Europa eine Art Angst vor der Normalität zurück.

Bereits unmittelbar nach der Öffnung des Eisernen Vorhangs meldeten sich europäische und besonders deutsche Ängste vor einer „Flut“ aus dem Osten zu Wort. Dabei mischten sich neue mit zum Teil bis ins späte 19. Jahrhundert zurückreichenden Aspekten. Gestützt wurden solche Projektionen von zuweilen voreiligen wissenschaftlichen oder populärwissenschaftlichen „Migrationsszenarien“, deren Menschenbild ein heimatloser *Homo oeconomicus* bzw. ein hominides ökonomisch-spekulatives *Animal rationale migrans* zu sein schien, das vom vergleichsweise reichen Europa geradezu magnetisch angezogen wurde. Hinter den Angstvisionen im Westen stand aber auch der politisch-demographische Umgang mit Migrationsperspektiven im Osten als Wanderungsdrohung bei der Anmahnung von Wirtschaftshilfe:

Der französische Demograph C. Chesnais rechnete für den Gesamtzeitraum 1992–95 mit 4–5 Millionen Menschen, die aus den Territorien der zerfallenden Sowjetunion nach Westen wandern würden. Das war, wie sich bald zeigen sollte, deutlich überhöht und wirkte in der öffentlichen Diskussion bereits Aufsehen bzw. Furcht erregend. Aber dahinter stand nur demographisches Erkenntnisinteresse.

J. Rechetow vom sowjetischen Außenministerium hingegen rechnete für den gleichen Zeitraum *pro Jahr* mit 4–6 Millionen. Der Diplomat und stellvertretende Direktor der *Nowosti*, W. Miljutenko, rechnete pro Jahr sogar mit 7–8 Millionen bzw. mit 25–30 Millionen bis 1995. B. Chorew von der Moskauer Lomonossow-Universität prognostizierte bis 1995 eine Ost-West-Wanderung von 40 Millionen. A. Wishnewskij vom Wissenschaftlichen Rat für Soziale Entwicklung beim Ministerrat der UdSSR schließlich rechnete bis 1995 sogar mit 48 Millionen – einem Sechstel der Bevölkerung – auf dem Weg nach Westen. Ob in den sowjetischen Zahlen Verlustangst, demographische Kritik an „Perestroika“ und „Glasnost“ oder nur eine Irritationsstrategie gegenüber dem Westen dominierten, sei dahingestellt.

Immer häufiger jedenfalls wurde die Rede von den gefürchteten „neuen Völkerwanderungen“ von den möglichen Ausgangsländern mehr oder minder strategisch eingesetzt – als eine Art Wanderungsdrohung in der Diskussion um Zinserlass, Wirtschaftshilfe und weltwirtschaftliche Fragen: Der polnische Ministerpräsident wollte nicht ausschließen, dass sich bei unzureichender Wirtschaftshilfe Millionen erwerbsloser Polen nach Westen in Marsch setzen könnten. Er

werde gegebenenfalls sogar die Grenzen seines Landes im Osten und im Westen öffnen, „damit die Flüchtlinge aus Russland in die Bundesrepublik weiterwandern können“. Auf russischer Seite wiederum wurde hörbar spekuliert, dass die Intensität der osteuropäischen Westwanderung nach Einführung der Reisefreiheit schlicht abhängig sein könnte von der Kapazität der Passdruckerei. Zu den Bedrohungsvisionen aus dem Osten gesellten sich offene Drohungen aus dem Süden wie die des Präsidenten des Senegal, Abdou Diouf, in einem Interview mit *Le Figaro*, aus dem ein ausgesprochen phantasievolles Mittelalter-Bild sprach: Europa müsse Afrika wirtschaftlich weit massiver unterstützen als bisher – „sonst werdet Ihr von Horden wie im Mittelalter überrollt“.²

Die meisten kurz- bis mittelfristigen Prognosen und Modellrechnungen über Zuwanderung nach Europa sollten sich als falsch oder doch bei weitem überzeichnet erweisen. Den apokalyptischen Automatismus der gefürchteten „Überflutung“ Europas durch „neue Völkerwanderungen“ gab es mithin auch im Blick auf die Ost-West-Wanderungen mehr in den Visionen der Europäer als in der Realität des Wanderungsgeschehens. Die Existenz von gewaltigen Migrationspotenzialen auch im Osten war zwar unbestritten, Massenwanderungen aber blieben auf den Osten beschränkt. Bei den Mitte der 1990er Jahre überschaubarer werdenden Ost-West-Bewegungen nahmen bis zum Ende der 1990er Jahre Zeit- bzw. Pendelwanderungen auf Kosten dauerhafter Auswanderungen zu.

Umstritten blieb die Frage, ob und inwieweit dies Ergebnis der aus der Angst vor sich selbst erfüllenden Prophezeiungen geborenen Abgrenzung der „Festung Europa“ gegen unerwünschte Zuwanderungen war. Unbestreitbar aber war die Tatsache, dass einzelne Länder Europas von der Zunahme der Süd-Nord- oder der Ost-West-Wanderungen unvergleichbar stärker als andere betroffen wurden. Das galt im Blick auf die Süd-Nord-Wanderungen z. B. seit den 1980er Jahren besonders für Italien. Und es galt in Mitteleuropa bei den neuen Ost-West-Wanderungen seit den späten 1980er Jahren in erster Linie für Deutschland, die Schweiz und Österreich. Nach der Öffnung des Eisernen Vorhangs trat Deutschland dabei, ähnlich wie Österreich, wieder in seine migrationsgeographisch bedingte historische Rolle als Transitland bzw. Ost-West-Brücke oder mitteleuropäische Drehscheibe im transnationalen Wanderungsgeschehen ein.

² Zit. nach Jan Werner. „Die Invasion der Armen.“ München, 1992, S. 253; Interview mit Wolfgang Schäuble, *Der Spiegel* 1./3. 1. 1994, S. 25.

Die „Festung Europa“ und die legale Migration

Die verschieden ausgeprägten Bedrohungsvisionen im xenophoben „Gespenstertreiben“ (P. Opitz) in Sachen Migration, aber auch die unterschiedliche Betroffenheit von tatsächlichen Zuwanderungen verstärkten seit den späten 1980er Jahren in europäischen Aufnahmeländern Abwehrhaltungen und ein Verständnis von Migrationspolitik als Sicherheitspolitik. Am bekanntesten wurden Anfang der 1990er Jahre die fremdenfeindlichen Ausschreitungen in Deutschland, das in den Jahren nach dem Ende des Kalten Krieges am stärksten von Zuwanderungen betroffen war. Was in Deutschland passierte und weltweit Aufsehen erregte, war durchaus kein Unikat in Europa. Es fiel aber deutlicher auf, weil es sich vor dem Hintergrund des dunkelsten Kapitels der deutschen Geschichte umso greller abhob. Ergebnis der politischen Richtungskämpfe um die Migrationspolitik war im Dezember 1992 in Deutschland der unter enormem Druck improvisierte „Asylkompromiss“. Er war in Wirklichkeit, weit über Asylfragen hinausreichend, ein umfassender restriktiver „Migrationskompromiss“, der auch die Begrenzung der Aussiedlerzuwanderung (Kriegsfolgenbereinigungsgesetz) einbezog.

Mit dem Asylkompromiss hielten die Erstasylland-Klausel und die – in der Praxis zum Teil schon vordem praktizierte – „safe country“-Doktrin Einzug auch in das deutsche Grundrecht auf Asyl: Seither hat in aller Regel keine Chance mehr auf Asyl in Deutschland, wer aus „verfolgungsfreien“ Ländern kommt oder über „sichere Drittstaaten“ einreist – mit denen sich Deutschland durch einseitige Erklärungen lückenlos umgeben hat. Bis 1992/93 hatte Deutschland im europäischen Vergleich das liberalste Asylrecht und die restriktivste Asylrechtspraxis, um seine Anwendung zu begrenzen. Die restriktive Reform von 1993 passte das zuwanderungsfreundliche Asylrecht der zuwanderungsfeindlichen Praxis an und näherte sich, vom individuellen Rechtsanspruch abgesehen, zugleich europäischen Standards an.

Die deutschen Restriktionen wirkten auch über die Grenzen hinaus. Sie nötigten andere europäische Staaten ihrerseits zu einer restriktiven Anpassung, um das Ausweichen von Asyl Suchenden auf ihre Territorien zu begrenzen. Das Gleiche galt auch umgekehrt. Solche Kettenreaktionen in einer zusammenwachsenden negativen Koalition der Abwehr allein indes hätten, über bilaterale oder internationale sicherheitspolitische Vereinbarungen hinaus, kaum zu supranationalen Konzepten der Abwehr geführt. Entscheidend

dafür waren vielmehr die auf dem Weg zum grenzenlosen Binnenmarkt wachsenden Handlungszwänge: Integration nach innen führte zur Abgrenzung nach außen wegen der steigenden, im martialischen Jargon der Sicherheitspolitik sogenannten „Vulnerabilität“ durch Migration als Gefahr. Vor dem Hintergrund der Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre stark steigenden Zuwanderungen und der fortschreitenden Entgrenzung im Innern wuchs nach dem Ende des Kalten Kriegs beschleunigt die Abgrenzung der „Festung Europa“ gegen unerwünschte Zuwanderungen von außen.

Der Weg zum gemeinsamen Asyl- und Einwanderungsrecht der EU ist am Beginn des 21. Jahrhunderts noch immer weit. Aber schon in den 1990er Jahren bestimmten vielfältige Reglementierungen, Beschränkungen und Verbote die Muster der Zuwanderung aus Drittstaaten nach Europa. Innerhalb dieser Zuwanderungsmuster dominieren heute, mit mancherlei Überschneidungen, vier Großformen:

Eine erste – trotz mancher Einschränkungsversuche stabile und anhaltende – Zuwanderungsform bildet der Familiennachzug: Er ist, wie längst in den Vereinigten Staaten, auch in Europa im Begriff, zu einer der wichtigsten Zuwanderungen zu werden. Die Familienzuzwanderung entfaltet sich, bei begrenzten Zulassungen, zunehmend auf Kosten anderer Zuwanderergruppen, weil sie nur diejenigen einschließt, die schon enge Verbindungen zum Zielland haben, eingehen wollen („Heiratsmigration“) oder für ihre Kinder durch Geburt im Land zu schaffen suchen („Geburtsmigration“).

Ein zweiter Zugangsbereich umschließt traditionell privilegierte Migrationsbeziehungen: Dazu gehören in den ehemaligen Kolonialstaaten zum Teil noch postkoloniale Zuwanderungen, seit der Öffnung des Eisernen Vorhangs aber vor allem „ethnische“ bzw. Minderheitenwanderungen in Ost-West-Richtung. In Deutschland sind dies vor allem die „Aussiedler“ genannten deutschen Einwanderer aus dem Osten und, in deutlich kleinerem Umfang, auch Juden aus der GUS.

Einen dritten Zuwanderungsbereich bilden die internationalen und globalen Arbeitswanderungen. Dabei sind vor allem zwei Dimensionen zu unterscheiden. Ganz weit „oben“ rangieren die weitgehend freien Experten- und Elitenmigrationen, ganz weit „unten“ die häufig befristeten Aufenthalte der „neuen Heloten“ (R. Cohen) in bestimmten, von einheimischen, aber auch früher zugewanderten Arbeitskräften nicht mehr akzeptierten Beschäftigungsbereichen.

An der Spitze der beruflich-sozialen Pyramide steht die in der Regel ohnehin hohe transnationale, interkontinentale und globale Mobilität von Funktionseliten, die als politisch unbedenklich bzw. für Migrationskontrolle irrelevant gilt. Stark wuchs in diesem Bereich in den 1990er Jahren die Mobilität von Technikern, Kaufleuten und Managern international operierender Unternehmen und multinationaler Konzerne: Neben der außereuropäischen Mobilität europäischer Fach- und Führungskräfte nahmen auch die Arbeitsaufenthalte außereuropäischer Kräfte in den großen europäischen Wirtschaftsregionen und -metropolen zu. Wo Zuwanderungsbeschränkungen und Anwerbestopps galten, wurden sie in der Regel auf Antrag von Arbeitgebern mit Hilfe von Ausnahmeverordnungen oder Sonderregelungen ermöglicht, in dem in dieser Hinsicht vergleichsweise starren Regelsystem zuletzt durch die im Jahr 2000 etablierten Systeme von „Green Card“ (Bundesebene) bzw. „Blue Card“ (Länderebene: zunächst Bayern, Hessen, Niedersachsen). Zugleich wuchs die transnationale Elitenmobilität innerhalb des zur EU zusammenwachsenden Wirtschaftsraumes.

Unbegrenzte, d. h. nicht nur transnationale, sondern dezidiert globale Mobilitätsbereitschaft wurde seit den 1980er und vor allem in den 1990er Jahren selbstverständliche Voraussetzung beruflich-sozialen Aufstiegs in Leitungspositionen multinationaler Konzerne mit entsprechend strukturierten Führungsetagen und über globale Filialnetze gespannten weltweiten internen Arbeitsmärkten.

An der Basis der Sozialpyramide bewegen sich im Rahmen bilateraler Vereinbarungen meist befristet zugelassene Arbeitswanderungen aus Drittstaaten über die europäischen Außengrenzen. Sie führen oft in Arbeitsbereiche und Beschäftigungsverhältnisse, für die Einheimische, früher Zugewanderte oder andere EU-Angehörige nicht mehr zu gewinnen sind. Das gilt einerseits für ortsfeste saisonale und zum Teil durchaus hoch bezahlte, aber im Akkord zu verrichtende landwirtschaftliche Arbeiten, z. B. bei der Ernte von Blüten, Wein, Hopfen und Spargel. Es gilt aber z. B. auch in Bereichen des Bauwesens. Hinzu kommen die bei der temporären Ost-West-Migration besonders ausgeprägten Bewegungen von Grenzgängern und Pendlern. Vor allem bei temporären bzw. saisonalen Ost-West-Migrationen sind der exorbitant höheren Löhne wegen in Kauf genommene Dequalifizierungen bzw. Fehlallokationen am Arbeitsmarkt an der Tagesordnung. Ein polnischer Arzt kann bei der Beerenlese oder beim Spargelstechen in Deutschland bisweilen noch immer erheblich mehr verdienen als in seinem hoch spezialisierten Beruf in einem polnischen Krankenhaus.

Eine vierte Form der legalen Zuwanderung nach Europa umschließt die schon erwähnten Migrationen von Flüchtlingen und Vertriebenen. Ihnen bietet Europa, scharf eingeschränkt, nach wie vor zwei Zugänge: einerseits politisches Asyl und andererseits Aufenthalt mit unterschiedlichem Flüchtlingsstatus, in der Regel auf Zeit.

Die Rede von der „Festung Europa“ ist nach alledem falsch und richtig zugleich: Sie ist falsch, weil Europa offen geblieben ist für viele Zuwanderer, die auf nationalen Ebenen erwünscht sind oder aufgrund übergeordneten europäischen Rechts bzw. universalistischer Prinzipien toleriert werden. Das Ergebnis sind Zugänge für eine erhebliche, aber doch vergleichsweise überschaubare Zahl. Die Rede von der „Festung Europa“ ist richtig im Blick auf die Zuwanderungsbeschränkungen bzw. auf die Abwehr unerwünschter Zuwanderer, bevor sie über europäische Grenzen überhaupt in den Geltungsbereich solchen Rechts und solcher Prinzipien kommen. Das bedeutet den Ausschluss einer unvergleichbar größeren Zahl.

Die uneingeschränkte Definitionsmacht über die Erwünschtheit oder Unerwünschtheit von Zuwanderungen aber liegt beim Einwanderungskontinent und seinen Staaten. Deshalb bleibt der Streit um die „Festung Europa“ ein Streit um des Kaisers Bart; denn es ist immer Zweck einer Festung, denen, die drinnen leben, Schutz vor tatsächlicher oder vermeintlicher Bedrohung von außen zu bieten und nur die hereinzulassen, die nach Entscheidung der Insassen als erwünscht oder schutzbedürftig gelten.

Illegalität in und illegale Migration nach Europa

Kehrseite der Abschottung Europas war die Etablierung von Zuwanderungs- und Aufenthaltsformen im Grenzfeld zwischen Legalität, Irregularität, Illegalität und Kriminalität:

Die wichtigste Erscheinungsform beginnt mit der legalen Einreise, z. B. als Tourist, als Saisonbeschäftigter, als Geschäftsreisender, Asyl Suchender oder Flüchtling. Die Illegalisierung beginnt mit der Arbeitnahme ohne Arbeitserlaubnis und mit dem Überschreiten der Aufenthaltsfrist („overstayers“ im anglophonen, „sans papiers“ im frankophonen Bereich). Oder sie beginnt mit dem „Abtauchen“ nach dem Eintreffen der Ablehnung des Asylgesuchs, der Ausreisepflichtaufforderung oder der Ankündigung von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen, vulgo „Abschiebung“ genannt. Darüber hinaus gibt es eine große Vielfalt von mobilen Migrationsmustern.

Weniger bedeutend, aber aufsehenerregender und nicht selten überschätzt ist die illegale heimliche Zuwanderung oder der Grenzübertritt mit gefälschten Papieren, gefolgt von illegalem Inlandsaufenthalt und illegaler Arbeitnahme, unangemeldet oder registriert aufgrund gefälschter Papiere.

Viel wird in der Öffentlichkeit diskutiert über diese „illegale Einwanderung“ über europäische Grenzen: Auch nur annähernd zuverlässige Zahlen gibt es nicht, weil die Statistik nicht den Erfolg, sondern nur den Misserfolg, d. h. die Aufgriffe im Grenzraum zählt. Schätzungen gehen meist von der aus der amerikanischen Praxis stammenden Annahme aus, dass auf einen Aufgriff zwei weitere nicht entdeckte, d. h. erfolgreiche Grenzüberschreitungen kommen („one is caught, two pass“), wobei umständehalber nicht zureichend geprüft werden kann, inwieweit solche Modelle auf Europa übertragbar sind.

Nach dieser Schätzungsgrundlage wäre z. B. bei 1999 insgesamt ca. 260.000 Aufgriffen an den europäischen Außengrenzen davon auszugehen, dass sich, trotz ständig wachsender Grenzsicherungen, die Zahl der erfolgreichen illegalen Grenzübertritte bzw. Schleusungen von 1993 (ca. 50.000) bis 1999 (ca. 520.000) mehr als verzehnfacht hätte; anders gerechnet bzw. geschätzt hätte es 1999 ca. 780.000 Versuche des illegalen Grenzübertritts an den europäischen Außengrenzen gegeben, von denen nur ca. 260.000 scheiterten. Dabei sind indes einschlägige Mehrfachdelikte einzubeziehen, zumal Migranten mit zureichender finanzieller Ausstattung bzw. „Schleusungsgarantie“ so oft an und über die Grenze gebracht werden, bis die Schleusung erfolgreich ist.

In Deutschland selbst wurden 1999 knapp 38.000 Personen beim Versuch, über die „grüne“ Grenze einzureisen, abgewiesen. Ginge man von der gleichen Schätzungsgrundlage aus, dann wären in diesem Jahr ca. 76.000 Personen illegal eingereist. Bezöge man auch die an den regulären Grenzen abgewiesenen rund 35.000 Ausländer ein, dann läge die Zahl der nicht erfassten, d. h. erfolgreichen illegalen Grenzübertritte 1999 sogar bei schätzungsweise 146.000, wobei allerdings, vom erwähnten Problem der Mehrfachzählungen abgesehen, zu berücksichtigen bleibt, dass Deutschland in der illegalen Migration nicht nur Zielland, sondern auch Transitland (z. B. für die Niederlande) ist.

Schätzungen der Zahl illegaler Inlandsaufenthalte in Deutschland schwankten Ende der 1990er Jahre zumeist um die Marke von 500.000, reichten in Einzelfällen aber auch herab bis zu 100.000 (sicher zu niedrig) und auch hinauf bis über 1 Million (mög-

licherweise zu hoch); allein für Berlin waren begründete Schätzungen von 50.000–100.000 im Gespräch. Konkret heißt das in aller Bescheidenheit: Man argwöhnt viel und weiß wenig.

Hilfestellungen für illegale Inlandsaufenthalte bieten vor allem die durch Migration selbst entstandenen Netzwerke, in der Regel gegliedert nach Familien- oder Herkunftsgemeinschaften. Ohne ihre Hilfe ist ein längeres Überleben in der Illegalität kaum möglich.

Irreguläre oder illegale Arbeitswanderungen führen in die Schattenwirtschaft des stark expandierenden „informellen Sektors“. Er hat Schwerpunkte im Bau- und Baunebengewerbe, in den Reinigungs- und Pflegediensten, in ortsfesten saisonabhängigen Beschäftigungsbereichen und bei anderen Ersatz- und Zusatzbeschäftigungen der verschiedensten Art.

Am „informellen Sektor“ partizipieren freilich einheimische Schwarzarbeiter in noch deutlich höherem Maße als im aufenthaltsrechtlichen Sinne illegale Ausländer. Dabei schließt der Begriff der „Einheimischen“ indes auch viele Zuwanderer ein – von den Ausiedlern bis zu den einheimischen, aber nicht eingebürgerten Ausländern mit gesichertem Aufenthaltsstatus aus der seit den 1950er/60er Jahren zum Teil schon drei Generationen umfassenden Ausländerbevölkerung, zumal es gerade in Zuwandererklaven oft fließende Grenzen zwischen Nachbarschaftshilfe und Schwarzarbeit gibt.

In Frankreich wurde schätzungsweise ein Drittel der Autobahnen von „Illegalen“ gebaut. Auch die französische Autoproduktion wird nach wie vor zu rund einem Drittel von irregulär Beschäftigten bestritten. In Italien erwirtschaften Illegale schätzungsweise 20–30% des Bruttosozialprodukts. In Großbritannien, wusste die *Financial Times* schon 1990, käme die Bauindustrie einschließlich der Arbeiten am Kanaltunnel ohne irregulär Beschäftigte in größte Kalamitäten. Schlecht würde es auch der Modebranche gehen und den vielen Bürgern, die ihren Haushalt gerne anderen überlassen.

Im vereinigten Deutschland war es ein offenes Geheimnis, dass auf Europas größter Baustelle, dem Berlin der 1990er Jahre, ohne illegale Arbeitskräfte die von der Bundesregierung vorgegebenen Kostenspielräume noch schlechter und die Einzugstermine 1999 überhaupt nicht einzuhalten gewesen wären, ganz abgesehen von den irregulären Beschäftigungsverhältnissen auf privatem Baugelände in der neuen Hauptstadt der Republik. Auch in den Pflegediensten werden in Deutschland zunehmend Frauen aus Osteuropa als irreguläre bzw. illegale Billigarbeiterinnen beschäftigt. Sie wer-

den zuweilen sogar diskret von Ärzten und Pfarrern vermittelt, die ihren auf häusliche Pflege angewiesenen, aber wegen der Pflegekostentarife unterversorgten Patienten bzw. Gemeindemitgliedern nicht mehr anders zu helfen wissen; ganz zu schweigen von den privaten Haushaltshilfen und Reinigungskräften, bei denen viele Arbeitgeber gar nicht so genau wissen wollen, wie es um Arbeits- oder auch Aufenthaltsgenehmigung steht.

Der expandierende informelle Sektor aber ist auf diese irregulären bzw. illegalen Beschäftigungsverhältnisse angewiesen. Deshalb hat die meist schwer aufzudeckende Irregularität bzw. Illegalität ein hohes Maß an stiller Akzeptanz, sozialer Scheinlegitimität und oft auch an stillschweigender behördlicher Duldung – trotz der bekannten Tatsache, dass irreguläre bzw. illegale Arbeit meist unterbezahlt, unversichert, unbesteuert und oft mit Schwerstarbeit und gesundheitlichen Risiken verbunden ist.

Symbolische Drohgebärden und gelegentliche Razzien gegen die Beschäftigung „illegaler Einwanderer“ sind deshalb mitunter eher geeignet, in der weiteren Öffentlichkeit fremdenfeindliche Abwehrhaltungen zu stärken. Das gilt auch für Deutschland: Hier waren zwar Ende der 1990er Jahre ca. 3.500 Mitarbeiter von Arbeitsverwaltung und Zoll zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung eingesetzt; aber die verschärften Kontrollen und erhöhten Strafen, insbesondere im Bausektor, wirkten offenkundig trotzdem nur bedingt abschreckend oder waren relativ leicht zu umgehen.

Einen besonderen Bereich im Spannungsfeld von Migration und Illegalität bildet die Tätigkeit der international organisierten Schlepperorganisationen. Sie profitieren am meisten von der Abgrenzung der „Festung Europa“. In Städten der „Dritten Welt“ treten sie nicht selten als reguläre, auf dieses einträgliche Geschäft spezialisierte „Reiseagenturen“ auf. Sie bieten regelrechte, wenn auch nicht einklagbare Schleusungs- bzw. Vermittlungsverträge an – von der „Schleusungsgarantie“ bis zum „Kinderrabatt“.

Die internationale Zubringerkriminalität hat oft eine fließende Grenze zur international organisierten Betrugs-, Raub- und Gewaltkriminalität, bis hin zur fahrlässigen Tötung: Betrug und Raub dort, wo es um die Täuschung oder Ausplünderung von Migranten geht, die ihren Schleppern hilflos ausgeliefert sind; Gewalt und fahrlässige Tötung dort, wo die Opfer des internationalen Menschenschmuggels bei drohender Entdeckung vor Küsten, an kaum überwindbaren Flüssen oder andernorts unter lebensgefährlichen Umständen ausgesetzt oder aber in lebensgefährlichen „Beförderungsmitteln“

transportiert bzw. ihrem Schicksal überlassen werden, z. B. auf seeuntüchtigen Schiffen oder in plombierten Containern.

Das galt etwa im Juni 2000 für den Leichenwagen von Dover mit 58 Toten und zwei Überlebenden aus Südchina – die sogleich geschützt, ja buchstäblich versteckt werden mussten vor dem Zugriff der im Menschenhandel aktiven mafiotischen Triaden, die man in Südchina „Schlangenköpfe“ nennt.

Und es galt ebenso für die Opfer der im Zusammenhang der illegalen Einwanderung wohl bislang schlimmsten bekannten Flüchtlingskatastrophe im Mittelmeer: Am 26. Dezember 1996, gegen 3 Uhr morgens, sank zwischen Sizilien und Malta der mit 300 Flüchtlingen aus Sri Lanka, Pakistan und Indien völlig überladene kleine maltesische Kutter FI74 und hinterließ im weiteren Strömungsgebiet unter Wasser viele Monate lang grauenhafte Spuren, nämlich Leichen und Leichenteile in den Netzen der Fischer von Portopalo am südlichsten Zipfel Siziliens. Die Behörden konnten oder wollten diese allfälligen Spuren des Todes auf See lange nicht deuten, weil man den wenigen Überlebenden die Geschichte von dem gesunkenen „Geisterschiff“ nicht glaubte – bis sich im April 2001, fünf Jahre nach der Katastrophe, ein Plastikpass in einem Fischernetz verfang, der die Ermittlungen in Gang brachte. Heute gibt es Bilder von einem Teil der Toten, die 7.000 Dollar für den illegalen Transfer zu bezahlen hatten: Ein Kleinroboter hat sie gefilmt: In den Ladekammern des 108 Meter tief liegenden Wracks der FI74 hocken zusammengekauert skelettierte Leichen von illegalen Einwanderern. Sie konnten nicht entkommen, weil andere auf den Luken des untergehenden Schiffes standen, bis sie im offenen Meer zumeist selber ertranken.³

Gezählt werden von europäischen Grenzbehörden nur die tatsächlich aufgefundenen Toten, deren Zahl in den 1990er Jahren ständig stieg. Nicht gezählt werden die, die auf dem illegalen Weg nach Europa umkommen oder vor europäischen Küsten ertrinken. „Todesboote“ werden in der marokkanischen Presse die hochmotorisierten Schmugglerboote und die seeuntüchtigen Nusschalen genannt, auf denen viele die Südküste Europas zu erreichen suchen. An manchen südeuropäischen Stränden sind mitunter frühmorgens Strandläufer mit Handys unterwegs, damit angeschwemmte Leichen rechtzeitig verschwinden.

³ Christiane Kohl. „Die Fischer und ihr grausiger Fang.“ *Süddeutsche Zeitung* 23./24. 6. 2001, S. 12.

Im Bereich der Schleuserkriminalität existieren zudem auch fließende Grenzen zum illegalen Kontrahthandel, zu modernen Formen der Schuldknechtschaft und zum Menschenhandel als international organisiertem Kapitalverbrechen, z. B. in Gestalt des Frauenhandels.

Seit der Öffnung des Eisernen Vorhangs haben sich in der interkontinentalen Süd-Nord- und in der Ost-West-Wanderung neben den Migrationsmustern auch die Migrationspfade verändert. Dabei gibt es zunehmend Überschneidungen in Gestalt von Süd-Ost-West- und Ost-Süd-Nord-Wanderungen. Die Implosion des „Ostblocks“ und besonders der Sowjetunion führte nicht nur zu starken Wanderungsbewegungen innerhalb der Großregion und zu Abwanderungen über ihre Grenzen; auch die Zuwanderung aus dem „Süden“ nahm zu und tangierte in unterschiedlichem Maß auch Länder des ehemaligen „Ostblocks“. Gründe waren die Liberalisierung im post-sowjetischen Zeitalter, mangelhafte administrative Strukturen für die Verwaltung von Wanderungsbewegungen und schwache Grenzkontrollen, die Einreise und Aufenthalt in Ländern der GUS erleichterten. Westeuropäische Regierungen drängten deshalb, mit zunehmendem Erfolg, auf eine Verschärfung der entsprechenden Kontrollreglements, insbesondere der Sichtvermerkspraxis, nach westlichen Mustern.

Dennoch stranden immer mehr Migranten in ostmittel- und osteuropäischen Transitländern oder fallen dort Schlepperorganisationen in die Hände, soweit ihnen die Wege dorthin nicht ohnehin bereits durch deren Vermittlung gebahnt wurden. Insgesamt war im ostmittel-, aber auch osteuropäischen Raum in den 1990er Jahren eine deutliche Zunahme von nach Westeuropa oder Nordamerika strebenden Transmigranten aus Afrika und Südostasien zu beobachten. Illegaler Transport von Migranten bzw. deren scheinlegale Tarnung zu Grenzübertritt und illegalem Aufenthalt sind in der GUS neben Drogen zum „Big Business“ geworden.

Nach Schätzungen warteten schon Mitte der 1990er Jahre allein im Großraum Moskau über 250.000 Asiaten, hauptsächlich aus China und Sri Lanka, auf ihren von Schleusern arrangierten Weitertransport in den Westen. Die Zahl der illegalen Migranten aus dem Irak, dem Iran und Afghanistan wurde für ganz Russland auf eine halbe bis eine Million veranschlagt.

Viele von ihnen leben in Russland unter verheerenden Bedingungen – nicht nur ohne Flüchtlingsstatus und Aufenthaltsgenehmigung, sondern auch, besonders die Farbigen unter ihnen, allenthal-

ben ausgeplündert und erpresst, diskriminiert, erniedrigt und miss-handelt.

Zu Hauptzielgebieten für illegale Transitmigranten sind vor allem die westlichen Länder der GUS geworden – Weißrussland, die Ukraine, Moldawien und die Russische Föderation. Nach Regierungsschätzungen lebten z. B. Mitte der 1990er Jahre in Weißrussland 150.000–300.000 Illegale, von denen nur der kleinste Teil aus anderen GUS-Ländern stammte. Mehr als 70% sollen aus Asien und Afrika und ca. 15% aus dem Nahen und Mittleren Osten zugewandert sein. Aufgegriffen und verhaftet wurden in Weißrussland illegale Transmigranten aus bis zu 36 Nationen. Die Mehrzahl der verhafteten Illegalen betrachtete Weißrussland als Zwischenstation auf dem erstrebten Weg in den Westen, vor allem nach Deutschland, Frankreich und Skandinavien.

Chinesen reisten via Hongkong, Singapur und Bangkok zunächst nach Moskau, um von dort aus weiter nach Westeuropa zu kommen. Eine andere Route führte über Ostmitteleuropa: 1989–92 gab es zwischen China und Ungarn keinen Visazwang. Chinesen konnten nach Ungarn reisen, um dort eine Aufenthaltsgenehmigung zu erhalten, mit der wiederum leichter ein Visum für ein westliches Land zu beantragen war. Nach Wiedereinführung des Visazwangs 1992 kehrte ein Teil der Chinesen zurück. Andere waren mittlerweile in Ungarn sesshaft geworden.

Inzwischen haben sich chinesische Herkunftsgemeinschaften und Migrationsnetzwerke mit Vermittlungsfunktion für die Zu- und Weiterwanderung entwickelt. Schätzungen über die Zahl der illegal in Ungarn lebenden Ausländer gehen weit auseinander. Sie schwankten Mitte der 1990er Jahre zwischen 40.000 und 150.000 Personen. Grundlage für die Schätzungen waren die jährlich 10.000–20.000 bei illegalem Grenzübertritt Gefassten, die insgesamt aus mehr als 100 Staaten stammten. Auch die baltischen Staaten, Polen und Tschechien wurden zu Ost-West-Transitländern bzw. „Wartebereichen“ für Migranten aus Asien und Afrika, aus arabischen Ländern des Nahen und Mittleren Ostens, aber auch aus dem asiatischen Teil der GUS. – Die Europäische Union wird sich zu alledem einiges einfallen lassen müssen, besonders wenn es um die näher rückende Ost-Erweiterung geht.

Folgerungen und Forderungen

Nötig ist nach alldem 1. eine europäische Migrationspolitik, die diesen Namen verdient.⁴ Dann können reguläre, d. h. legale Einwanderer mit klaren Anforderungen konfrontiert werden. Sie kennen die Kriterien und wissen, ob und wie sie ihre Chancen auf Zugang verbessern können. Sie können gegebenenfalls auch auf Wartelisten gesetzt werden, ohne sich durch Asylverfahren hindurchzulegen oder gar illegale Wege beschreiten zu müssen. Das wäre auch ein Beitrag zur Eindämmung der Schleuserkriminalität.

Nötig ist dennoch 2. ein unausgesetzter direkter Kampf gegen Menschenschleusung und Menschenhandel, die ständig zunehmen, heute noch lukrativer sind als Drogenhandel und nicht selten von den gleichen international vernetzten Organisationen auf den gleichen Wegen betrieben werden. Grenzschutz und Polizei sind überfordert, solange dieser Kampf nicht verstärkt auch auf internationaler Ebene unter Einbeziehung der Ausgangsräume geführt wird – wo oft soziale Notlagen Menschen in die Fänge der Menschenhändler treiben und überdies mitunter Spielregeln gelten, nach denen Menschenschleusung und Menschenhandel nicht als verabscheuungswürdige Verbrechen gelten, sondern als unumgängliche Vermittlungs- und Reisehilfen, ohne die eben in Sachen Aus- und Arbeitswanderung nichts geht.

Gerade deswegen wäre der Glaube illusionär, dass illegale Migration durch Migrationsgesetzgebung und die Bekämpfung von Schleuserorganisationen regelrecht abzuschaffen sei. Illegale Einwanderung wird es, das ist eine historische Erfahrung aller Einwanderungsländer, immer geben. Und die Versuchung dazu wächst mit der Abschließung der Zielräume. Das ändern auch Einwanderungsgesetze nur bedingt: Selbst im Einwanderungskontinent USA mit seinen Einwanderungsgesetzen, seinen scharfen Grenzkontrollen,

⁴ Zum Folgenden u. a.: Klaus J. Bade. „Verordnete Einwanderung ist kein Allheilmittel.“ *Frankfurter Rundschau* 12. 1. 2000; ders. „Fleißig, willig, illegal.“ *Die Zeit* 29. 6. 2000, S. 14; ders. „Einwanderung und die Angst davor.“ *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 16. 11. 2000, S. 12; ders. „Der Ausnahmezustand ist beendet.“ *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 27. 12. 2000, S. 48; ders. „Seid nicht zu euphorisch: Auch wachsende Zuwanderung wird die deutsche Gesellschaft nicht von ihrem Reformzwang befreien – 15 Thesen.“ *Die Zeit* 3. 5. 2001, S. 18 f.; ders. und Rainer Münz. „Einführung: Migration und Integration – Herausforderungen für Deutschland.“ In *Migrationsreport 2000*, 7–22, hier 10–14.

seinen Blechzäunen und Wärmebildgeräten an den Grenzen zu Mexiko kommt ein großer Teil der Einwanderer heute illegal aus dem Süden ins Land.

Aber Einwanderungsgesetze verhindern immerhin, dass an legaler Einwanderung Interessierte, die nicht zu den bevorzugten Gruppen zählen, in die Illegalität gedrängt werden. Das mag widersprüchlich klingen; aber wir müssen mit dieser Spannung leben lernen. Es geht um eine möglichst weitreichende Entkriminalisierung des Problems Migration, zumal es bei den Illegalen in aller Regel nicht um kriminelle, sondern um aufenthaltsrechtliche und arbeitsrechtliche Delikte geht.

Wir brauchen deshalb 3. einen Abbau der Feindbilder von den „illegalen Einwanderern“, bei denen in der Regel ohnehin Täter und Opfer verwechselt werden. Und wir brauchen die Einübung in den normalen Umgang mit dem Unnormalen. Dazu gehören z. B. der Zugang zur öffentlichen Gesundheitsfürsorge, insbesondere zur medizinischen Notfall-Versorgung, die Befreiung von Ärzten und Sozialdiensten von der Meldepflicht gegenüber Behörden, das Recht auf den Lohn, der oft gekürzt oder ganz einbehalten wird, der Schutz vor kriminellen Personen und Organisationen, die Möglichkeit, menschliche Grundbedürfnisse zu befriedigen, ohne zu Straftaten genötigt zu sein, der Schulbesuch für mitgebrachte Kinder, der Zugang zu qualifizierter Beratung und vor allem Angebote zum sicheren „Auftauchen“ durch die Legalisierung illegaler Beschäftigungsverhältnisse auf Zeit.

Nicht nur gegenüber der zur umfassenden Regelung anstehenden regulären Einwanderung, auch gegenüber ihrer illegalen bzw. irregulären Kehrseite sind Gestaltungskonzepte notwendig, die nicht nur aus Verboten und Strafen bestehen, sondern auch pragmatische Lösungen einschließen sollten. Dabei sollte man das Gesamtproblem der Illegalität, aus dem hier nur einige Segmente ausgeleuchtet werden konnten, pragmatisch differenzieren und auf dieser – dann kleinteiligeren und weniger monströs wirkenden – Grundlage nach geeigneten Lösungsansätzen suchen.

Das gilt, um einige Beispiele zu nennen, etwa für die Zerlegung des Problemfeldes in Fluchtmigration (Überprüfung / Reform der Aufnahmebedingungen), sozial motivierte Migration, wie z. B. illegale Familienzusammenführung (Einbeziehung sozialer Kontakte in die Zuwanderungsregelungen), Arbeitsmigration (Einbeziehung der Grundproblematik des informellen Arbeitsmarktes in die Lösungskonzepte), schlepperinduzierte Migration / Menschenhan-

del (Grenzsicherung, Täterverfolgung, Opferschutz, Legalisierungsangebote) u. a. m.

Viele Migranten verlassen ihre Heimat nicht freiwillig. Wir brauchen deshalb 4. eine Bekämpfung der Ursachen unfreiwilliger Wanderungen durch entwicklungsorientierte Migrationspolitik oder migrationsorientierte Entwicklungspolitik in den Ausgangsräumen. Dabei geht es um den gezielten und vor allem kontrollierten Einsatz von Geld und um tätige Entwicklungshilfe, nötigenfalls auch um – besser als bisher koordinierte – Frieden sichernde Einsätze unter multinationaler Verantwortung und Kontrolle.

Abschließend 5. ein Wort zur Abgrenzung von Einwanderungs- und Asylpolitik: Sicher ist, dass wir eine wie auch immer geartete Koordination beider Bereiche brauchen. Eine bloße gegenseitige Aufrechnung von Einwanderer- und Asylbewerberzahlen aber ist falsch und zynisch zugleich.

Bei Einwanderung und Arbeitswanderung geht es um ökonomische Interessen – nicht nur der Wirtschaftswanderer, sondern auch der europäischen Einwanderungsländer. Sie müssen das Recht haben, sich einen Teil ihrer Einwanderer auszusuchen, zumal sie eine große Zahl ohnehin aufnehmen müssen unter dem Gebot übergeordneter Prinzipien (z. B. Familiennachzug) oder selbst auferlegter Verpflichtungen (in Deutschland z. B. Spätaussiedler). Deshalb führt an Qualifikationsanforderungen, aber auch an Quoten kein Weg vorbei.

Bei der Aufnahme von Flüchtlingen und Asyl Suchenden hingegen geht es nicht um ökonomische Interessen, sondern um humanitäre Pflichten. Quoten sollte es nicht gegen Flüchtlinge und Asyl Suchende, wohl aber – als Verteilungsquoten – für europäische Aufnahmeländer geben. Angesagt ist nicht eine Quotierung von Hilfsbereitschaft, sondern eine europäische Lastenteilung bei der Bewältigung dieser humanitären Pflicht im zweiten Jahrhundert der Flüchtlinge.

Literaturauswahl

- Alt, Jörg. 1999. *Illegal in Deutschland – Forschungsbericht zur Lebenssituation „illegaler“ Migranten in Leipzig*. Karlsruhe.
- Althaler, Karl und Andrea Hohenwarter, Hg. 1992. *Torschluss: Wanderungsbewegungen und Politik in Europa*. Wien.

- Angenendt, Steffen, Hg. 1997. *Migration und Flucht. Aufgaben und Strategien für Deutschland, Europa und die internationale Gemeinschaft*. Bonn.
- Bade, Klaus J. 1994. *Ausländer – Aussiedler – Asyl. Eine Bestandsaufnahme*. München.
- Bade, Klaus J., Hg. 1994. *Das Manifest der 60: Deutschland und die Einwanderung*. München.
- Bade, Klaus J., Hg. 1996. *Die multikulturelle Herausforderung: Menschen über Grenzen – Grenzen über Menschen*. München.
- Bade, Klaus J., Hg. 1996. *Migration – Ethnizität – Konflikt: Systemfragen und Fallstudien*. IMIS-Schriften, 1. Osnabrück.
- Bade, Klaus J. und Jochen Oltmer, Hg. 1999. *Aussiedler: deutsche Einwanderer aus Osteuropa*. IMIS-Schriften, 8. Osnabrück.
- Bade, Klaus J. 2000. „Zuwanderung und Eingliederung in Deutschland seit dem Zweiten Weltkrieg.“ In *Familien ausländischer Herkunft in Deutschland: Sechster Familienbericht*, hg. Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 40–75. Berlin.
- Bade, Klaus J. 2000. *Europa in Bewegung: Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart*. München.
- Bade, Klaus J. und Rainer Münz, Hg. 2000. *Migrationsreport 2000. Fakten – Analysen – Perspektiven*. Frankfurt a. M. u. New York.
- Baumann, Gerd und Thijl Sunier, Hg. 1995. *Post-Migration Ethnicity. De-essentializing Cohesion, Commitments and Comparison*. Amsterdam.
- Birg, Herwig. 1996. *Die Weltbevölkerung. Dynamik und Gefahren*. München.
- Bommes, Michael und Jost Halfmann, Hg. 1998. *Migration in nationalen Wohlfahrtsstaaten. Theoretische und vergleichende Untersuchungen*. IMIS-Schriften, 6. Osnabrück.
- Castles, Stephen und Mark J. Miller. 1998. *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*. 2. Aufl. London.
- Cohen, Robin. 1987. *The New Helots: Migrants in the International Division of Labour*. Aldershot.
- Cornelius, Wayne A. u. a., Hg. 1994. *Controlling Immigration: A Global Perspective*. Stanford.
- Cross, Malcolm, Hg. 1992. *Ethnic Minorities and Industrial Change in Europe and North America*. Cambridge.
- Cyrus, Norbert. 1999. „Im menschenrechtlichen Niemandsland. Illegalisierte Zuwanderung in der Bundesrepublik Deutschland.“ In *Angeworben, eingewandert, abgeschoben. Ein anderer Blick auf*

- die Einwanderungsgesellschaft Bundesrepublik Deutschland, 205–231, hg. Katja Dominik u. a. Münster.
- Eckert, Roland, Hg. 1998. *Wiederkehr des „Volksgeistes“? Ethnizität, Konflikt und politische Bewältigung*. Opladen.
- Fassmann, Heinz und Rainer Münz, Hg. 1996. *Migration in Europa. Historische Entwicklung, aktuelle Trends, politische Reaktionen*. Frankfurt a. M.
- Fassmann, Heinz u. a. 1999. „Arbeitsmarkt Mitteleuropa“. *Die Rückkehr historischer Migrationsmuster*. Wien.
- Frankenberg, Günter. 1993. „Zur Alchimie von Recht und Fremdheit. Die Fremden als juristische Konstruktion.“ In *Schwierige Fremdheit. Über Integration und Ausgrenzung in Einwanderungsländern*, 41–67, hg. Friedrich Balke u. a. Frankfurt a. M.
- Hailbronner, Kay. 1995. „Perspektiven einer europäischen Asylrechtsharmonisierung nach dem Vertrag von Maastricht. In *Festung oder offene Grenzen? Entwicklung des Einwanderungs- und Asylrechts in Deutschland und Europa*, 73–109, hg. Michael Piazzolo und Klaus Grosch. München.
- Heckmann, Friedrich und Tanja Wunderlich. 2001. „Transatlantische Tagung zum internationalen Menschenhandel – Tagungsbericht.“ In *Zuwanderung und Asyl. – Schriftenreihe des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge* 8: 55–89. Nürnberg.
- Hoffmann-Nowotny, Hans-Joachim. 1991. „Weltmigration – eine soziologische Analyse.“ In *Migrationen aus der Dritten Welt. Ursachen und Wirkungen*, 29–40, hg. Walter Kälin und Rupert Moser. 2. Aufl. Bern.
- King, Russell, Hg. 1993. *The New Geography of European Migrations*. London.
- King, Russell, Hg. 1993. *Mass Migration in Europe. The Legacy and the Future*. Chichester.
- Klos, Christian. 1998. *Rahmenbedingungen und Gestaltungsmöglichkeiten der europäischen Migrationspolitik*. Konstanz.
- Cluskey, Douglas und Sophie H. Pirie, Hg. 1997. *Membership, Migration and Identity: Dilemmas for Liberal Societies*. Stanford.
- Knapp, Manfred, Hg. 1994. *Migration im Neuen Europa*. Stuttgart.
- Koser, Khalid und Helma Lutz, Hg. 1998. *The New Migration in Europe. Social Constructions and Social Realities*. London.
- Krekels, Barbara und Michel Poulain. 1994. *La Belgique dans le concert de migrations européennes*. Louvain-la-Neuve.
- Lassen, Nina und Jane Hughes, Hg. 1997. „Safe Third Country“ *Policies in European Countries*. Kopenhagen.

- Lederer, Harald W. 1997. *Migration und Integration in Zahlen: ein Handbuch*. Bamberg.
- Lederer, Harald W. und Axel Nickel. 1997. *Illegale Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland*, hg. Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn.
- Meier-Braun, Karl-Heinz und Martin Kilgus, Hg. 1998. *Migration 2000 – Perspektiven für das 21. Jahrhundert*. Baden-Baden.
- Miles, Robert und Dietrich Thränhardt, Hg. 1995. *Migration and European Integration. The Dynamics of Inclusion and Exclusion*. London.
- Mintzel, Alf. 1997. *Multikulturelle Gesellschaften in Europa und Nordamerika*. Passau.
- Morokvasic, Mirjana und Hedwig Rudolph, Hg. 1994. *Wanderungsraum Europa. Menschen und Grenzen in Bewegung*. Berlin.
- Nuscheler, Franz. 1994. „Migration und Konfliktpotential im Jahr 2000.“ In *Deutschland und das Weltflüchtlingsproblem*, 29–38, hg. Carsten Tessmer. Opladen.
- Nuscheler, Franz. 1995. *Internationale Migration. Flucht und Asyl*. Opladen.
- Nuscheler, Franz. 1999. „Ein Ende des ‚Jahrhunderts der Flüchtlinge‘?“ In *Menschen auf der Flucht*, 283–294, hg. Franz-Josef Hutter u. a. Opladen.
- Opitz, Peter J., Hg. 1997. *Der globale Marsch. Flucht und Migration als Weltproblem*. München.
- Papademetriou, Demetrios G. 1996. *Coming Together or Pulling Apart? The European Union's Struggle with Immigration and Asylum*. Washington.
- Perevedentsev, Viktor. 1993. „Migration in the Soviet Union Before and After 1991.“ In *Russia and the Successor States Briefing Service*, 1, H. 4: 3–25.
- Pries, Ludger, Hg. 1997. *Transnationale Migration*. Baden-Baden.
- Rex, John. 1996. *Ethnic Minorities in the Modern Nation State*. London.
- Rhode, Barbara. 1991. *East-West Migration/Brain-Drain*. Brüssel.
- Richter, Roland. 1992. *Flüchtlingsfragen in Afrika. Zwangsmigrationen im Rahmen größerer Entwicklungsprozesse*. Baden-Baden.
- Santel, Bernhard. 1995. *Migration in und nach Europa. Erfahrungen, Strukturen, Politik*. Opladen.
- Shevtsova, Lilia. 1992. „Post-Soviet Emigration Today and Tomorrow.“ *International Migration Review*, 16, H. 2: 241–257.
- Thomas-Hope, Elizabeth M. 1994. *Impact of Migration in the Receiving Countries: The United Kingdom*. Genf.

- Tomei, Verónika. 1997. *Europäische Migrationspolitik zwischen Kooperationszwang und Souveränitätsansprüchen*. Bonn.
- Tribalat, Michèle. 1991. *Cent ans d'immigration: Étrangers d'hier, Français d'aujourd'hui*. Paris.
- Vogeley, Dieter. 1991. *Massenansturm aus dem Osten? Ursachen und Auswirkungen der Ost-West-Migration*. Bonn.
- Weber, Albrecht, Hg. 1997. *Einwanderungsland Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Union: Gestaltungsauftrag und Regelungsmöglichkeiten*. IMIS-Schriften, 5. Osnabrück.
- Weil, Patrick. 1991. *La France et ses étrangers. L'aventure d'une politique de l'immigration de 1983 à nos jours*. Paris.
- Willems, Helmut u. a. 1993. *Fremdenfeindliche Gewalt. Einstellungen, Täter, Konflikteskalation*. Opladen.
- Wöhlcke, Manfred. 1992. *Umweltflüchtlinge. Ursachen und Folgen*. München.
- Wollenschläger, Michael. 1995. „Ein europäisches Asylrecht in der Tradition europäischer Rechtskultur.“ In *Festung oder offene Grenzen? Entwicklung des Einwanderungs- und Asylrechts in Deutschland und Europa*, 12–34, hg. Michael Piazzolo und Klaus Grosch. München.
- Wolter, Achim. 1997. *Globalisierung der Beschäftigung. Multinationale Unternehmen als Kanal der Wanderung Höherqualifizierter innerhalb Europas*. Baden-Baden.
- Zolberg, Aristide u. a. 1989. *Escape from Violence. Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World*. New York.