

Migration und Sicherheit

Mechthild Baumann¹

Auf einen Blick

Fragen der Migrationssteuerung, der Zuwanderungskontrolle und der Kriminalitäts- und Terrorismusbekämpfung werden in politischen Maßnahmen verknüpft.

Migration wird auch auf EU-Ebene zunehmend unter dem Sicherheitsaspekt thematisiert. Dies führt dazu, dass Migrantinnen und Migranten verstärkt als Sicherheitsrisiko wahrgenommen werden. Es sollte in Zukunft zwischen Sicherheitspolitik einerseits und Einwanderungs- und Integrationspolitik andererseits deutlich unterschieden werden.

Einleitung

Wenn von Migration in einem Sicherheitskontext gesprochen wird, geht es meist entweder um die Kontrolle irregulärer Migration oder um die Verhinderung islamistischen Terrorismus'. Auf den ersten Blick erscheint der Zusammenhang von Migration und Sicherheit in beiden genannten Bereichen offensichtlich. Bei näherer Betrachtung jedoch stellt sich heraus, dass eine zu schnelle, undifferenzierte und unreflektierte Verknüpfung von Migration mit Sicherheit nicht nur sachlich unangemessen ist, sie kann auch weitreichende gesellschaftspolitische Folgen haben.

Migration und Sicherheit in politischen Maßnahmen

Durch zahlreiche politische Maßnahmen werden Migration und Sicherheit miteinander verwoben. Insbesondere der Ausbau von Grenzkontrollen und die Errichtung von Datenbanken zur Speicherung persönlicher Daten durch die EU-Mitgliedsstaaten leisten diesem Prozess Vorschub.

Noch bevor die Grenzkontrollen an den Binnengrenzen der Schengen-Staaten fielen, wurden die Schengen-Außengrenzen verstärkt.² Um illegale Einreisen zu verhindern, wurden in den 1990er Jahren

Wärmebildgeräte, CO₂-Messgeräte, Dokumentenprüfergeräte, Gepäckprüfanlagen und Telebildanlagen eingesetzt. Die Technik hat sich seitdem in diesem Bereich stark weiterentwickelt. Momentan arbeitet die EU an der umfassenden Erhebung biometrischer Daten und entwickelt daneben EUROSUR³. Hierbei handelt es sich um ein satellitengestütztes Überwachungssystem, mit dem einmal sämtliche Mittelmeerküsten der EU lückenlos überwacht werden sollen. Damit können auch die gemeinsamen Einsätze nationaler Grenzpolizeien gezielter gesteuert werden, die wahrscheinlich in die Einrichtung einer gemeinsamen europäischen Grenzpolizei münden werden⁴. Die Vision einer durch europäische Polizisten perfekt gesicherten EU-Außengrenze drückt deutlich aus, dass die Flüchtlingsbewegungen als eine Bedrohung der europäischen inneren Sicherheit wahrgenommen werden.

Die Verknüpfung von Einwanderungskontrolle mit der Kriminalitäts- und insbesondere der Terrorismusbekämpfung manifestiert sich in den nachfolgend geschilderten Datenbanken der EU: dem Schengen-Informationssystem (SIS) sowie Eurodac. Das SIS speichert die Daten von Straftätern, von Vermissten sowie von Personen, die beim Versuch, die Grenze illegal zu überqueren, gefasst wurden. EURODAC erfasst die digitalen Fingerabdrücke derjenigen Personen, die einen Asylantrag in der EU stellen. Eine dritte Datenbank, das Visa-Informationssystem (VIS), befindet sich zurzeit noch im Aufbau. Was bei den beiden ersten Datenbanken eher unterschwellig mitschwingt, wird im VIS klar benannt. Dieses Einwanderungskontrollinstrument soll auch zur Terrorismusbekämpfung genutzt werden: Das VIS dient offiziell der „Prävention, Aufdeckung und Untersuchung terroristischer und sonstiger schwerwiegender Straftaten“.⁵

Es wird folgerichtig auch nicht mehr von Maßnahmen zur Einwanderungskontrolle gesprochen, sondern von Anti-Terrormaßnahmen. Ihr Kernelement besteht in der Erhebung und Vernetzung persönlicher und biometrischer Daten. Diese sollen sowohl im Bereich des täglichen Flugverkehrs, der Ein- und Ausreise sowie der Kriminalitätsbekämpfung, beispielsweise in Reisepässen, erhoben werden.

Diese Maßnahmen ziehen gesellschaftspolitische Folgen nach sich: Im gleichen Zuge wie dieselben Instrumente gleichzeitig zur Einwanderungskontrolle und zur Terrorismusbekämpfung genutzt werden und wie die Abwehr irregulärer Einwanderung an den EU-Außengrenzen durch Technik und Personal verstärkt wird, vermischen sich auch die unterschiedlichen Zielgruppen – Migranten auf der einen Seite, Straftäter auf der anderen. Dies bedeutet, dass durch die Anwendung dieser Instrumente alle kontrollierten Personen und insbesondere die Drittstaatsangehörigen einem impliziten Generalverdacht unterliegen.

Blick in die Zukunft

Der Trend zur Verknüpfung von Migration mit Sicherheit wird sich auch in Zukunft fortsetzen. Die Weichen dafür werden voraussichtlich im Dezember 2009 in Stockholm gestellt. Dann werden die EU-Mitgliedstaaten ein neues Fünfjahresprogramm annehmen, das Ziele, Prioritäten und Strategien für diese Bereiche benennt. Zwei zentrale Vorarbeiten für die Gestaltung des Stockholm Programms liegen bereits vor: der Bericht der sog. Zukunftsgruppe sowie Empfehlungen der Europäischen Kommission.

Die Zukunftsgruppe trat informell auf Einladung des deutschen Innenministers im Jahr 2007 zusammen. Sie setzte sich aus den Innenministern der damaligen Triopräsidentschaften⁶ sowie einem Vertreter des zukünftigen Präsidentschaftstrios zusammen. Ihr Ziel war es, „eine Debatte (...) zur Zukunft der Innenpolitik in der Europäischen Union anzuregen“.⁷ Die Zukunftsgruppe empfiehlt die Entwicklung eines „europäischen Modells“ der inneren Sicherheit und hebt die Umsetzung der Trennung zwischen gewünschter legaler und unerwünschter illegaler Einwanderung hervor. Die Grenzkontrolle soll idealerweise die Ein- und Ausreise für EU-Bürger sowie bevorzugte Drittstaatsangehörige beschleunigen und sicherer gestalten, gleichzeitig soll mit ihr „illegale Zuwanderung, organisiertes Verbrechen und Terrorismus effizient und mit modernen Mitteln bekämpft“ werden. Die Aufzählung von irregulären Migrantinnen und Migranten in einem Atemzug mit Schwerstkriminellen hebt

deutlich hervor, wie Straftäter und Flüchtlinge in den politischen Zielen gleichgeschaltet werden.

Im Juni 2009 legte die Europäische Kommission Vorschläge für die Ausgestaltung des Stockholmer Programms vor⁸. Diese ähneln in weiten Teilen den Empfehlungen der Zukunftsgruppe. Die Kommission fordert die Entwicklung einer Strategie der inneren Sicherheit. Teil dieser Strategie ist es, die Grenzsicherung in den kommenden Jahren sukzessive zu elektronischen Grenzen, sog. „e-borders“, auszubauen. Wie bei den herkömmlichen Sicherheitsschleusen werden auch an „e-borders“ Reisende in Schleusen abgeleuchtet; allerdings werden hier ihre biometrischen Daten erfasst und mit einem Zentralcomputer verglichen. Die Kommission fordert weiter ein europäisches Informationsmodell, in dem alle bestehenden Strukturen zusammengefasst werden. Für die Verwaltung dieses großen Systems, das auch SIS II, EURODAC und VIS umfassen würde, ist geplant, eine eigene Agentur einzurichten. Diese würde dann alle Daten von Touristen und Geschäftsreisenden aus dem EU-Ausland, Flüchtlingen und Vermissten, aber auch von Straftätern sowie Terrorismusverdächtigen verwalten.

Die „Versicherheitlichung“ von Migration

Migration wurde nicht immer als ein Sicherheitsproblem wahrgenommen. Erst in den 1990er Jahren wurden (Armut-)Flüchtlinge in illegale Zuwanderer umetikettiert⁹. Diese sog. Versicherheitlichung begünstigte die Wahrnehmung von Migrantinnen und Migranten als ein Sicherheitsproblem und übertrug sich in der Folge auch auf die Art und Weise des Umgangs mit diesen Menschen.

Mit ihrer restriktiven Migrationskontrollpolitik drückt die EU eine starke Ablehnung gegenüber unerwünschten Nicht-EU-Bürgern sowie eine ausgeprägte Abwehrhaltung gegenüber fremden Einflüssen aus. Die führt zu einer Abwehrhaltung in weiten Teilen der Gesellschaft. Im schlimmsten Fall bietet sie den Nährboden und die Rechtfertigung für fremdenfeindliche Gesinnungen und Ausschreitungen. Verwiesen sei hier z.B. auf die Forderungen des britischen

Parteivorsitzenden der „National Party“, Nick Griffin, Flüchtlingsboote im Meer zu versenken¹⁰ oder den Vorschlag des Vorsitzenden der italienischen Lega-Nord, Umberto Bossi, auf Flüchtlinge zu schießen¹¹.

Islamistischer Terrorismus hingegen ist seit den Terroranschlägen des 11. September 2001 ein Sicherheitsproblem für viele westliche Gesellschaften. Doch in der Bugwelle des Anschlags schwimmen auch viele gesellschaftspolitische Probleme mit. Obwohl in Deutschland schon seit Jahrzehnten rund 3 Millionen Muslime, die meisten davon mit Migrationshintergrund, leben, entdeckten die Medien in der Folge der Anschläge den Islam gewissermaßen neu und zeichneten häufig ein Bild, das einerseits den Islam mit Fundamentalismus gleichsetzt und andererseits Fundamentalismus mit Terrorismus. So wurden auch Migration und Integration verstärkt unter dem Aspekt der Sicherheit betrachtet. Aufgrund der extremen medialen Aufmerksamkeit, die für eine Zeit lang viele andere Themen an die Peripherie drängte, entstand bei vielen Menschen die Einschätzung, dass fanatischer Islamismus eine der größten Bedrohungen unserer Zeit sei.¹²

Muslime nahmen diesen Stimmungsumschwung wahr, wie eine Studie des Bundesinnenministeriums belegt: „Auf der anderen Seite beschreiben sie (*die befragten Muslime, Anm. d. Autorin*) eine in Reaktion auf den 11. September 2001 einsetzende Stimmungslage, in der sie sich ständig als Bedrohungsfaktor betrachtet, als potenzielle Bombenleger beäugt fühlen. Sie schildern ein Klima der Kontrolle und des Verdachts, das sich auch unmittelbar in ihrem Alltag niederschlägt.“¹³ Dieses Klima bestätigt auch der Periodische Sicherheitsbericht des Bundesinnenministeriums: Fremdenfeindliche Konflikte spiegeln sich häufig „in entsprechenden Einstellungen und Meinungen in weiten Teilen der Gesellschaft“ wider. Dieser Konsens verschaffe gewaltbereiten Gruppen einen „wichtigen Rückhalt“ und vergrößere ihren Handlungsspielraum.¹⁴ So wiesen 37,5% der über 1.000 erfassten politisch motivierten Gewalttaten im Jahr 2008 einen extremistischen und einen fremdenfeindlichen Hintergrund auf.¹⁵ Eine fremdenfeindliche Atmosphäre erschwert zudem die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund.

Fazit

Grundsätzlich muss festgehalten werden, dass Migration per se kein Sicherheitsproblem ist. Tatsächlich vorhandene Kriminalität, insbesondere politisch motivierte Ausländerkriminalität und Terrorismus sollen hier nicht verleugnet werden (BMI 2009: 176). Sie müssen verhindert werden. Abgesehen davon, ist eine höhere Kriminalitätsrate von Migrantinnen und Migranten nicht belegbar.¹⁶ Wenn es um Personen mit Migrationshintergrund geht, muss zudem genau differenziert werden. Islamistische Terroristen sind nicht gleichzusetzen mit den friedlich in Deutschland lebenden Muslimen. Auch ein illegaler Grenzübertritt ist nicht vergleichbar mit Straftaten wie Diebstahl oder Körperverletzung.

Was wir indes auf politischer Ebene, und insbesondere in der EU, beobachten, ist die Verschmelzung von Migrationspolitik und innerer Sicherheit sowie die symbiotische Darstellung beider Bereiche. Wie selbstverständlich werden

Instrumente zur Einreisekontrolle auch zur Terrorismusbekämpfung genutzt. Die Grenzen zwischen den einzelnen Zielgruppen der Maßnahmen verwischen zusehends. Am Ende bleibt eine Vielzahl verdächtiger Personen und eine stark verbreitete Abwehrhaltung gegenüber Fremden.

Wenn die EU-Staaten ihre liberal-demokratische Ordnung bewahren und offene Gesellschaften bleiben wollen, auf die sie insbesondere auf der internationalen Bühne so stolz sind, sollten sie die oben beschriebenen Tendenzen als ein Alarmsignal begreifen und die „Versicherheitlichung“ der Migration zurückfahren. Die rechtliche Basis von Kriminalitätsprävention und -bekämpfung ist das Strafrecht; die von Einwanderungskontrolle und Integrationspolitik das Zuwanderungsrecht. Nur durch eine konsequente Trennung beider Gesellschaftsbereiche können die Staaten der EU die Verbreitung eines fremdenfeindlichen Klimas verhindern und der Umsetzung ihrer Einwanderungs- und Integrationspolitiken Glaubwürdigkeit verleihen.

- 1 Dr. Mechthild Baumann ist Leiterin des Instituts für Migrations- und Sicherheitsstudien e.V. Berlin, www.imss-berlin.de
- 2 Vgl. Baumann, Mechthild: Der deutsche Fingerabdruck. Die Rolle der deutschen Bundesregierung bei der Europäisierung der Grenzpolitik, Baden-Baden, 2006
- 3 Europäische Kommission: Mitteilung „Prüfung der Schaffung eines Europäischen Grenzkontrollsystems (EUROSUR)“, KOM (2008) 68 endg., Brüssel, 13.2.2008
- 4 Europäische Kommission: Mitteilung „Bericht über die Evaluierung und künftige Entwicklung der Agentur FRONTEX“, KOM (2008) 67 endg., Brüssel, 13.2.2008
- 5 Europäische Kommission: Bericht über die Entwicklung des Visa-Informationssystems (VIS) im Jahr 2007, KOM (2008) 714 endg., Brüssel, 10.11.2008, S. 5
- 6 Bei einer Triopräsidentschaft einigen sich drei EU-Mitgliedsstaaten, die nacheinander den EU-Vorsitz führen, auf ein gemeinsames Arbeitsprogramm.
- 7 Informelle Hochrangige Beratende Gruppe zur Zukunft der Europäischen Innenpolitik: Freiheit, Sicherheit, Privatheit. Europäische Innenpolitik in einer offenen Welt, 2008, S. 3
- 8 Europäische Kommission: Mitteilung „Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Dienste der Bürger“, KOM, (2009) 262 endg., Brüssel 10.06.2009
- 9 Vgl. Huysmans, Jef (2000): The European Union and the Securitization of Migration, in: Journal of Common Market Studies, December 2000 Vol. 38, Nr. 5, S. 751-777
- 10 BBC: Sink immigrants' boats – Griffin; http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/8141069.stm (10.07.2009)
- 11 Süddeutsche: „Nach der zweiten oder dritten Warnung – bumm“; <http://www.sueddeutsche.de/politik/324/360148/text/> (10.07.2009)
- 12 Noelle, Elisabeth; Peterson, Thomas: Eine fremde, bedrohliche Welt; Allensbach-Analyse 2006
- 13 Brettfeld, Katrin/Wetzels, Peter: Muslime in Deutschland, hrsg. vom Bundesministerium des Innern, 2007
- 14 Bundesministerium des Innern, Bundesministerium der Justiz: Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin, S. 138
- 15 Bundesministerium des Innern: Verfassungsschutzbericht 2008, Berlin, 2009, S. 29
- 16 Bundesministerium des Innern, Bundesministerium der Justiz: Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin, S. 411 ff.