

Eine kurze Geschichte der Festung Europa

Cord Pagenstecher

Dieser Beitrag versucht kurz und schlagwortartig eine historische Einordnung der „Festung Europa“. Ich bitte um Verständnis, wenn die groben Linien an manchem Punkt aus Platzgründen allzu vereinfachend skizziert sind. Ich nenne vier Punkte: den Nationalsozialismus und das Asylrecht, die Berliner Mauer, die Arbeitnehmer-Freizügigkeit in der EU und das eigentliche Vertrags-System von Schengen.

Nationalsozialismus und Asylrecht

Zunächst möchte ich einen kurzen Blick auf die Zeit vor 1945 werfen. Nicht nur der Begriff „Festung Europa“ stammt aus dem Nationalsozialismus, wo er unter anderem Verwendung fand in einem „Vorschlag zur Mobilisierung der europäischen Wirtschaftsreserven“, den ein Referent in Albert Speers Reichsministerium für Rüstung und Kriegsproduktion im September 1943 vorlegte.¹ Auch das deutsche Asylrecht entstand als Reaktion auf die NS-Zeit. Nachdem viele Deutsche während der Nazi-diktatur als politisch oder rassisch Verfolgte ins Ausland fliehen mussten, garantierte das Grundgesetz das Asylrecht als individuell einklagbares Grundrecht. Denn viele dieser Flüchtlinge waren im Ausland, etwa an der Schweizer Grenze, zurückgewiesen worden. Es gab nur wenige Fluchthelfer wie den amerikanischen Journalisten Varian Fry² oder den Schweizer Grenzpolizisten Paul Grüninger³, deren Motive teilweise noch heute umstritten sind.

Als die osteuropäischen Grenzen geöffnet wurden, verabschiedete sich die Bundesrepublik von ihrer historischen Verantwortung: Nach fremdenfeindlichen Wahl- und Pressekampagnen und davon inspirierten gewalttätigen Ausschreitungen gegen Flüchtlinge beschlossen CDU/CSU, SPD und FDP 1993 die faktische Abschaffung des Rechts auf Asyl: Wer aus einem sogenannten „sicheren Drittstaat“ einreist, hat grundsätzlich keinen Asylanspruch. Zu den „sicheren“ Drittstaaten gehören alle Nachbarn Deutschlands und in Zukunft womöglich auch Staaten wie Weißrussland oder die Türkei. Noch ist Deutschland an die Genfer Flüchtlingskonvention gebunden, die aber in vielen EU-Ausführungsbestimmungen – nicht zuletzt auf deutschen Druck hin – immer mehr ausgehöhlt wird.

Übrigens: Heute zahlt das von den Schweizer Banken finanzierte „Holocaust Victim Assets Programme“ unter der Rubrik „Flüchtlingsklasse“ an Nazi-Verfolgte, denen seinerzeit die Einreise in die Schweiz verweigert wurde, eine Entschädigung in Höhe von 3.625 US-Dollar.⁴ Organisiert wird dieser Fonds von der gleichen International Organisation for Migration, die auch sogenannte Rücknahmeverträge und Abschiebelager „betreut“.

1 Dietrich Eichholtz, Geschichte der deutschen Kriegswirtschaft 1939-1945, München 2003, Bd. 3, S. 524.

2 Varian Fry, ein amerikanischer Journalist, rettete 1940-1941 in Marseille etwa 2000 deutsche Flüchtlinge vor der Auslieferung durch die Vichy-Regierung an Nazi-Deutschland, in dem er ihnen gefälschte Pässe und Visa für die USA und andere Länder besorgte und sie als blinde Passagiere auf Frachtschiffen oder zu Fuß über die Pyrenäengrenze geleitete. Unter ihnen waren die Maler Marc Chagall und Max Ernst und die Philosophin Hannah Arendt. In den USA ermittelte das FBI gegen ihn. Erst lange nach seinem Tod 1967 wurde seine mutige illegale Hilfe geehrt, u.a. 1997 durch die Varian-Fry-Straße am Potsdamer Platz.
<http://www.ushmm.org/research/library/index.utp?content=bibliography/varianfry/right.htm>, 15.11.2004.

3 Paul Grüninger wurde als idealistischer Retter, aber auch als korrupter Nazi-Sympathisant und Menschenhändler bezeichnet. Vgl. Schraga Elam / Stefan Keller / Heinz Winzenried, Paul Grüninger und die Vertreibung der Juden. Der Vorwurf von Nazi-Sympathien, Neue Zürcher Zeitung, 5. Februar 1999, und weitere Artikel, http://www.nzz.ch/dossiers/schatten/index_schatten10.html, 15.11.2004.

4 IOM, Holocaust Victim Assets Programme/Swiss Banks, Hintergrundinformation. Allgemeine Informationen zum Holocaust Victim Assets Programme/HVAP, Mai 2004, http://www.swissbankclaims.iom.int/German/docs/FACTSHEET_HVAP_2004_g.pdf, 14.08.2004.

Die Berliner Mauer

Kommen wir zur DDR-Geschichte. Die Berliner Mauer diente der Stabilisierung eines diktatorischen Systems, das Arbeitskräfte behalten wollte, missliebige Menschen aber – gegen D-Mark – über die Mauer abschob.

Viele Menschen auf der Ostseite orteten hinter der kaltgrauen Wand ihre vom Westfernsehen inspirierten – nach 1989 oft bitter enttäuschten – Träume von einem besseren Leben. Tausende suchten im Westen politische Freiheit oder materiellen Wohlstand. Über 250 Menschen wurden bei Fluchtversuchen allein in Berlin getötet. In West-Berlin fehlten nach dem Mauerbau plötzlich Arbeitskräfte, so dass nun auch hier, wie vorher in Westdeutschland, MigrantInnen aus dem Mittelmeerraum angeworben wurden. Politisch diente die Berliner Mauer im Westen als antikommunistischer Schutzwall gegen linke Kritik („Geh doch rüber!“), als ideologische Sichtblende und als Projektionsfläche der Eigenwahrnehmung: „Die Mauer wurde den Deutschen im Westen zum Spiegel, der ihnen Tag für Tag sagt, wer der Schönste im Lande ist.“ (Peter Schneider, *Der Mauerspringer*)

Die Abschottung (West-)Europas gewann nach Ende des Kalten Kriegs an Umfang und Stärke; sie begann aber schon vor 1989. Ein Beispiel: Bis 1985 stellte die DDR am Flughafen Schönefeld etwa für tamilische Flüchtlinge problemlos Transitvisa zur Weiterreise über den Bahnhof Friedrichstraße nach West-Berlin und in die Bundesrepublik aus. Auf Drängen des Westberliner Senats und der Bundesregierung stopfte die DDR in den Folgejahren dieses Loch in der Mauer: Flüchtlinge erhielten ab 1986 nur noch dann ein Transitvisum, wenn sie ein Einreisevisum der BRD vorweisen konnten.⁵

Arbeitsmigration und EU-Freizügigkeit

Repressive Migrationskontrolle gab es in Deutschland bereits seit den 19. Jahrhundert. Zwischen dem ersten Regierungsvertrag mit Italien 1955 und dem Anwerbestopp 1973 prägte die Anwerbung der sogenannten „Gastarbeiter“ wesentlich das Migrationsgeschehen und die Ausländerpolitik der Bundesrepublik.⁶ Trotz des ursprünglich nur als vorübergehend gedachten Aufenthalts der ArbeitsmigrantInnen stellte der Ausländerbeauftragte der Bundesregierung bereits 1979 fest, dass Deutschland ein Einwanderungsland geworden sei. Regierung und Gesetzgebung ignorierten diesen Tatbestand jedoch in den folgenden 25 Jahren. Obwohl der sogenannte Asylkompromiss 1993 vorsah, dass im Gegenzug zur Abschaffung des Asylrechts ein Einwanderungsgesetz beschlossen werden sollte, ist dieses erst 2004 beschlossene Gesetz nun nicht nur semantisch, sondern noch mehr inhaltlich zum Zuwanderungsgesetz verkommen.

Auch die Europäische Einigung begann nicht 1989, sondern bereits in den 1950er Jahren. Die Europäische Gemeinschaft war und ist aber zunächst eine Wirtschaftsunion, von der vor allem die Unternehmen profitieren. Die 1968 eingeführte Freizügigkeit erlaubte allen EU-Bürgern, in anderen Ländern der Union zu arbeiten. Sie wurde nach und nach für alle Neumitglieder übernommen, ohne dass es dadurch zu den teilweise befürchteten Migrationsschüben gekommen wäre. Ein Beispiel ist Por-

⁵ Heiner Busch, Vom Einheitlichen Binnenmarkt zum Gemeinsamen Abschiebungsraum. Politische Grenzsicherung in Europa, Bürgerrechte & Polizei/CILIP 45 (2/1993), <http://www.cilip.de/ausgabe/45/raum.htm>, 31.07.2004.

⁶ Ulrich Herbert, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge (Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe, Bd. 410), München 2001. Cord Pagenstecher, Ausländerpolitik und Immigrantidentität. Zur Geschichte der ‚Gastarbeit‘ in der Bundesrepublik, Berlin 1994.

tugal: Trotz offener Grenzen und eines um mindestens ein Drittel niedrigeren Lebensstandards gibt es keine Massenwanderung von PortugiesInnen nach Deutschland. Uwe Hunger⁷ hat darauf verwiesen, dass Migration viel mit Lohndumping zu tun hat: Nur in Phasen, in denen deutsche Arbeitgeber Ausländern geringere Löhne zahlen konnten als Inländern – etwa über die Subunternehmer im Baugewerbe Mitte der 1990er Jahre – oder bei gezielten Anwerbungen kam es zu einer nennenswerten Arbeitsmigration aus EU-Staaten nach Deutschland.

Für die am 1. Mai 2004 beigetretenen osteuropäischen Staaten haben verschiedene EU-Staaten Übergangsfristen von zunächst zwei, höchstens sieben Jahren beschlossen, bis die NeubürgerInnen auch hier arbeiten dürfen. Aber auch dann wird sich wohl keine neue Völkerwanderung etwa aus Polen nach Deutschland in Bewegung setzen.

Das System von Schengen

Bereits 1985 vereinbarten fünf europäische Staaten im luxemburgischen Weindorf Schengen den schrittweisen Abbau der Personenkontrollen an den Binnengrenzen.⁸ 1990 regelte das Schengener Durchführungsabkommen („Schengen II“) die Details: verstärkte Grenzkontrollen an den Außengrenzen, eine gemeinsame Visapolitik und eine intensive polizeiliche Zusammenarbeit.

Nach und nach traten andere Staaten dem Schengener Abkommen bei. 1995 wurden die Bestimmungen von Schengen II in Deutschland, Frankreich, Spanien, Portugal und Benelux in Kraft gesetzt. Später kamen Italien, Griechenland, Österreich und Skandinavien hinzu, nicht jedoch Großbritannien und Irland. 1999 integrierte der Vertrag von Amsterdam das Schengen-System in den Rechtsrahmen der Europäischen Union.

In Dublin hatten die EU-Mitgliedsstaaten bereits 1990 Grundregeln einer gemeinsamen Asylpolitik beschlossen; in einer seit 2003 gültigen EU-Verordnung („Dublin II“) wurden sie konkretisiert. Seither werden europaweit Fingerabdrücke im Datensystem Eurodac gesammelt.

Für die am 1. Mai 2004 der EU beigetretenen Mitgliedstaaten werden die Kontrollen an den Binnengrenzen erst wegfallen, wenn sich die anderen Regierungen von ausreichenden Kontrollen der Außengrenzen überzeugt haben, frühestens 2007. Schon seit Anfang der 1990er Jahre haben die Kandidatenländer ca. 650 Mio. Euro für einen effektiveren Grenzschutz bekommen. Die in den 1990er Jahren relativ offene Grenze zwischen Polen und der Ukraine ist nun durch hochmoderne Grenzanlagen befestigt. Die vor allem auf Druck der Bundesregierung eingeführte Visumpflicht reist die gerade wieder gewachsenen Kultur- und Handelsbeziehungen im früheren Galizien auseinander.

Die Abschottung der Festung Europa ist wirksam: Nur 2 % der weltweit circa zwölf Millionen internationalen Flüchtlinge kommen nach Europa; Tendenz abnehmend: 2003 sank die Zahl der Asylgesuche in der gesamten EU gegenüber 2002 um 22 % auf 288 000. Davon kamen nur 50 000 nach Deutschland; dies ist die niedrigste Zahl seit 1984.

⁷ Uwe Hunger, Arbeitskräftewanderungen im Baugewerbe der Europäischen Union: Problemanzeigen, Regelungsversuche und Schlußfolgerungen für die zukünftige Beschäftigung von Ausländern in Deutschland, in: Einwanderung und Einbürgerung in Deutschland. Jahrbuch Migration – Yearbook Migration 1997/98, hrsg. v. Dietrich Thränhardt, Münster 1998, 65 – 104.

⁸ Dazu und zum Folgenden Pro Asyl (Hrsg.), "Europa macht dicht." Heft zum Tag des Flüchtlings 2004, <http://www.unitedagainstracism.org>, http://www.europa.admin.ch/nbv/info_mat/dossiers/d/schengen_faq.htm, <http://home.t-online.de/home/EikeBiehler/schengen.htm>, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/2042779.stm>, 15.11.2004

Diese Abschottung bringt aber jährlich Hunderten von Flüchtlingen den Tod. Nach einer unvollständigen Aufstellung der niederländischen Organisation „United against racism“ kamen infolge der Festung Europa seit 1993 über 5 000 Menschen ums Leben. Die tatsächliche Zahl der Opfer dürfte weit höher liegen. Die meisten sind – anders übrigens als an der DDR-Grenze - nicht erschossen worden, sondern im Mittelmeer ertrunken oder in Kühllastern erstickt. Aufgeführt werden aber auch in Polizeigewahrsam Getötete, Opfer rassistischer Angriffe und Selbstmordfälle in Abschiebegefängnissen. Eine von der französischen Zeitung Le Monde Diplomatique zusammengestellte Karte zeigt die tödlichen Brennpunkte von Schengen-Europa.

Die im Vertrag von Schengen beschlossene Abschaffung der Passkontrollen an den EU-Binnengrenzen ist – neben dem Euro – der für die meisten Menschen spürbarste Aspekt der europäischen Einigung. Diese innereuropäische Reisefreiheit ist jedoch verbunden mit einer juristisch-polizeilichen Abschottung der Außengrenzen der „Festung Europa“, die jährlich Hunderten von Flüchtlingen den Tod bringt.

Kurzbiografie

Cord Pagenstecher, geb. 1965, Historiker, Mitarbeiter der Berliner Geschichtswerkstatt (www.berliner-geschichtswerkstatt.de). Publikationen und Projekte zur NS-Zwangsarbeit (u.a. Errichtung eines Dokumentationszentrums zur Zwangsarbeit in Berlin-Schöneweide, www.zwangsarbeit-in-berlin.de), zur Geschichte von Migration und Ausländerpolitik („Gastarbeiter“ in West- und „Vertragsarbeiter“ in Ost-Berlin), zur Foto- und Tourismusgeschichte (www.cord-pagenstecher.de).