

**Zeitschrift:** Widerspruch : Beiträge zu sozialistischer Politik  
**Herausgeber:** Widerspruch  
**Band:** 19 (1999)  
**Heft:** 37

**Artikel:** Europäische Flüchtlingspolitik und der NATO-Krieg : die Zerschlagung der Fluchtwege aus dem Balkan nach Westeuropa  
**Autor:** Dietrich, Helmut  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-651624>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 23.02.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

## **Europäische Flüchtlingspolitik und der NATO-Krieg**

### **Die Zerschlagung der Fluchtwege aus dem Balkan nach Westeuropa**

Flüchtlingsfeindliche Träume, die viele Politiker Westeuropas seit langem hegen, scheinen in Erfüllung zu gehen: Flüchtlinge werden in ihrer Herkunftsregion aufgehalten. Die unruhigen Flüchtlingsgesellschaften werden Gegenstand einer militärisch geplanten Lagerpolitik. Der Krieg erweist sich als Katalysator auch der flüchtlingspolitischen Entwicklungen Gesamteuropas. Ende Mai 1999 lebten in Mazedonien von den 240.000 Flüchtlingen 96.300 in Lagern. Von den 440.000 Flüchtlingen in Albanien waren 220.000 in Lagern untergebracht (UNHCR 25. Mai 1999).<sup>1</sup> Zum größten Teil wurden die Lager von NATO-Militärs errichtet.

Die kosovarischen Flüchtlinge, die nach den unsäglichen Vertreibungen durch jugoslawische Militärs und Polizei und serbische Milizen, beziehungsweise durch die NATO-Bombardierungen und die Kriegsfolgen zum kosovo-mazedonischen Grenzzort Blace kommen, wurden kurzzeitig in dem dortigen Durchgangslager aufgenommen. Von dort wies ihnen die IOM (International Organisation for Migration) den Weg in eines der vier mazedonischen Großlager: Cegrane, Stenkovec I, Stenkovec II und Tetovo, falls sie über keine privaten Unterkunftsmöglichkeiten bei mazedonischen Bekannten oder Verwandten verfügten.<sup>2</sup> Bei den Lagerunterbringungen handelte es sich um Internierungen: Kontakte zur Außenwelt sind fast unmöglich. BesucherInnen, die Lebensmittel vorbeibringen wollten, mußten sich auf lange Wartezeiten gefasst machen, nach Angaben von Reportern durften zehn Personen pro Stunde die Einlasskontrollen passieren. Die umzäunten Lager wurden von mazedonischen Polizisten bewacht. Mehrmals rissen die Internierten die Zäune nieder, es kam zu gewaltsamen Auseinandersetzungen mit der Polizei (taz 11. Mai 1999).

Dann sollten die Flüchtlinge aus Mazedonien in ein unübersehbares Universum kleinerer und mittelgroßer Lager in Albanien verschubt werden, wehrten sich aber gegen ihren Weitertransport dorthin, wahrscheinlich weil sie die dortige Versorgungslage und die Möglichkeiten zur Weiterflucht als schlecht einschätzten. In den mazedonischen und albanischen Lagern der vier Großlagern haben vor allem italienische Nichtregierungsorganisationen (NGOs) im Auftrag zwischenstaatlicher Organisationen und der italienischen Regierung die wichtigsten Verwaltungsinstanzen besetzt. Zu ihrer ersten Aufgabe gehörte die Erfassung der Lagerbevölkerung. Mithilfe von Fragebogen und einem rekrutierten Stab kosovarischer StudentInnen registrierten sie Namen, Alter, Geschlecht, Beruf, Sprachenkenntnisse und Familiensituation der Flüchtlinge.<sup>3</sup> Italienischen Zeitungsberichten zufolge rangierten bei der medizinischen Versorgung der männlichen Lagerbevölkerung die Antidepressiva an oberster Stelle. Während viele Männer von

Apathie gezeichnet gewesen seien, habe es einen erstaunlichen Aktivismus vor allem bei gebildeten jüngeren Frauen gegeben (siehe die verschiedenen Reportagen in der italienischen Presse im Mai 1999).<sup>4</sup>

Andererseits formierte sich damit in den Lagern eine gesellschaftliche Allianz zwischen den innergesellschaftlichen VersorgerInnenstrukturen und den aus dem Ausland kommenden machtvollen NGOs und Militärs. Die Lagerreportagen, die zu diesen groben Einschätzungen veranlassen, sind sicher mit Vorbehalt zu lesen, da sie überwiegend aus dem betreuenden NGO-Blick geschrieben sind. Außerdem hätten Lageraufstände und eine selbstorganisierte Weiterflucht in großem Stil die „Lagerisierung“ der kosovarischen Gesellschaft schnell wieder aufbrechen können. Aber wir können an dieser Stelle registrieren, daß die internationale Flüchtlingspolitik durch die Errichtung von Großlagern einen Schritt weiter in Richtung einer gestaltenden Gesellschaftspolitik gemacht hat.<sup>5</sup>

Aus diesen mazedonischen Großlagern gibt es für die Flüchtlinge drei Wege hinaus: Erstens die bereits erwähnte Verschiebung nach Albanien. In den wenigen Berichten über die aktuelle inneralbanische Entwicklung im Zeichen des Kriegs sticht die Beziehung zwischen den Lagern und den diversen Lokalherrschaften ins Auge. Seit dem Ende des Aufstands oder – nach anderer Lesart – des Bürgerkriegs im Frühjahr 1997 ist der albanische Staat in zahlreiche Territorien zersplittert, die von parastaatlichen bewaffneten Gruppen beherrscht werden. Die Lager, die die Heeresverbände jedes einzelnen NATO-Staats, aber auch anderer Staaten und einige internationale Organisationen in Albanien errichtet haben, beruhen auf finanziellen Arrangements mit den jeweiligen Lokalmächten. Der anarchische Fleckenteppich wird so mit einer extrem dezentralisierten internationalen Militär- und Lagerverwaltung überlagert. Es entstanden Miniprotektorate, die sich auf die zwei Füße der Lager und der Lokalmächte stützten und aufgrund der Umwandlung albanischer Regionen zu militärischen Aufmarschgebieten letztlich von der NATO dirigiert werden. Auch hier übernehmen die NGOs wichtige Vermittlungs- und Bindungsfunktionen. Seit Kriegsbeginn, vor allem aber im Mai 1999 sollen 9.000 KosovarInnen, aber auch KurdInnen und andere Flüchtlinge auf die zeitweilig zusammengebrochenen Fluchtwege über die Adria auf die apulische Küste nach Italiens übergesetzt sein (il manifesto 20. Mai 1999). Haupthindernis ist derzeit die Patrouillentätigkeit der italienischen Marine, Polizei und Finanzpolizei (Zoll) direkt an der albanischen Küste.

Der zweite Weg aus den mazedonischen Großlagern führt über den internationalen Flughafen Skopje nach Deutschland, Australien oder in irgendein anderes Land, das die kontingentierten, vom UNHCR ausgewählten Flüchtlinge für eine begrenzte Zeit aufnimmt. Es ist ein Ausweg, den sich viele erhoffen, aber nur wenige erlangen können. In der Entwicklung der internationalen Flüchtlingspolitik markiert das Ausfliegen von Flüchtlingen über Skopje den Beginn einer neuen Ära: Mit der *temporary protection*, dem nur zeitweiligen (dreimonatigen) Schutz von Flüchtlingen setzen hier die westlichen Regierungen die Genfer Flüchtlingskonvention außer

Kraft (siehe den Beitrag von Roth / Holzberger in diesem Heft).

Der dritte Weg aus den mazedonischen Großlagern ist die selbstorganisierte Flucht über Bulgarien, Rumänien, Ungarn, Slowenien oder die Tschechische Republik nach Westeuropa. Die Rückschiebungen von KosovarInnen an der Schengener Außengrenze hatten bereits vor dem Krieg zugenommen, auch jetzt gehen sie weiter: Die italienischen Grenzschilder schieben die Flüchtlinge nach Slowenien ab, die österreichischen nach Ungarn und der deutsche Bundesgrenzschutz (BGS) in die Tschechische Republik.<sup>6</sup>

Der erste und der dritte Weg führen, wenn die Flüchtlinge nicht in den Grenzregionen verhaftet und zurückgeschoben werden und später keine Angaben über durchfahrene Transitländer machen, in Westeuropa in den Status der Duldung, das heißt einer aufgeschobenen Abschiebung, oder in den illegalen Aufenthalt. Bereits jetzt übersteigt beispielsweise in Berlin die Zahl der nach Kriegsbeginn illegal eingereisten KosovarInnen, die eine Duldung erlangt haben, bei weitem die offiziellen Flüchtlingskontingentszahlen für die Stadt.<sup>7</sup>

Kosovarische Flüchtlinge werden in Deutschland seit dem 3. April 1999 mit einem bundesweit ausgegebenen Erfassungsbogen gesondert erfaßt. Wie aus einem Schreiben des Niedersächsischen Innenministeriums vom 8. April 1999 hervorgeht, sind die Bezirksregierungen aufgefordert, rückwirkend die „Zugangszahlen“ wöchentlich an die Landesinnenministerien zu melden, die dann wohl an das Bundesinnenministerium und schließlich an zwischenstaatliche Instanzen weitergeleitet werden.<sup>8</sup> Die Blockierung der Flucht nach Westeuropa in diesem organisierten Ausmaß war einmalig. Sie verlief zusammengefaßt erstens durch die Verhinderung der Ausreise aus der Lagerregion, zweitens durch Erschwerung der Einreise nach Westeuropa und drittens durch eine polizeiliche Fahndung längs der Fluchtwege in den Transitstaaten.

## **Zwei Flüchtlingskonferenzen**

Die Blockierung der Flucht aus Südosteuropa wurde im Laufe der letzten Jahre als Projekt ausgearbeitet und hat alle denkbaren Instanzen erfaßt. Es entstand ein ganzes Planwerk, das bei der Umsetzung auf zahllose Hindernisse gestoßen und sich möglicherweise schon bald als gescheitert herausgestellt hätte. Der Krieg hat diesem Plan nun eine Realisierungschance beschert, zumindest zeitweilig waren die Fluchtwege blockiert.

Von den lokalen Ausländerbehörden und den untersten Grenzschildern vor Ort bis zu zentralen nationalstaatlichen Bundesbehörden und Regierungsstellen und weiter bis zu den supranationalen und zwischenstaatlichen Formierungen wie der Europäischen Union (EU), den Schengener Vertragsstaaten und dem internationalen Koordinationsstellen und Think Tanks wie den *Inter-governmental Consultations* (IGC) und dem *International Centre for Migration Policy Development* (ICMPD) zog sich seit Frühjahr 1997 wie ein rotes Band die Frage, wie diese Flüchtlingsroute zu zerschlagen und



Auffangstrukturen in den Herkunftsregionen zu installieren seien. Auf all diesen Ebenen wurde an dem Thema gearbeitet, und zwar nicht als Zusatzaufgabe, die andere zu lösen hätten, sondern als „kreative“ Aufgabe, wie die Abwehr aus eigener Kraft der Behörden und ihrer MitarbeiterInnen gelöst werden könnte. Der NATO-Krieg kam hier wie gerufen.

Die NATO-Staaten haben den Krieg gegen die BR Jugoslawien bei aller Menschenrechtsrhetorik wohl aus unterschiedlichen Gründen begonnen. In der kritischen Diskussion wird häufig vertreten, daß die USA auf dem Balkan und in Südosteuropa weitreichende geopolitische Ziele bis in die Kaukasusregion verfolgten, während die europäischen kriegführenden Regierungen eher ordnungspolitische Motive hätten, um den Balkan als Hinterland der Europäischen Union „endgültig“ zur Ruhe zu bringen. Die Vision eines stillgelegten, vom Westen beherrschten Balkans gebiert, das belegen bereits die Diskussionen nach dem Krieg in Bosnien, bevölkerungs- und flüchtlingspolitische Phantasmen. Die Kriegsführung, die Lagerpolitik und die Blockade der Transitwege finden in dieser Vision zueinander. Man halte sich nur vor Augen, welch immense Aufwertung die Instanzen der lokalen, regionalen und internationalen Flüchtlingspolitik unter dem Zeichen des Kriegs erfahren haben – als Chance der Gestaltung einer umzäunten Lagergesellschaft in einem De-facto-Protektorat des Westens im Kosovo.

Am 22./23. März, also direkt bevor die NATO ihren Krieg gegen Jugoslawien begann, fand in Bern eine Flüchtlingskonferenz zur sogenannten Kosovo-Krise statt.<sup>9</sup> Es handelte sich um die *Mini Full Round* – eine Art Jahreskonferenz – einer Koordinationsstelle, die unter dem unscheinbaren Namen Inter-Governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia (IGC) firmiert und in der Öffentlichkeit kaum bekannt ist. Wir können davon ausgehen, daß alle Regierungen der sechzehn Mitgliedsstaaten der IGC – Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Großbritannien, Irland, Italien, Kanada, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Schweden, die Schweiz, Spanien und die USA – sowie die IGC-Mitglieder UNHCR und *International Organisation for Migration* (IOM) ranghohe Beamte zu dieser Konferenz in Bern geschickt haben.<sup>10</sup>

Wir wissen nicht, zu welchem Ergebnis die IGC-Konferenz zur Kosovo-Krise kam. Ihre Arbeitsweise und ihre laufenden Publikationen – Einzelheiten dazu weiter unten – lassen aber vermuten, daß die Diskussionsgrundlage der Konferenz aufbereitetes Datenmaterial zur Situation von Kosovoflüchtlingsen und Vorschläge zur künftigen Bekämpfung des Exodus der KosovarInnen aus der Krisen- und künftigen Kriegsregion war. Wenige Tage vor Konferenzbeginn war im IGC-Umfeld eine umfangreiche Studie zur Migration in Zentral- und Osteuropa fertig geworden („IOM and ICMPD: Migration in Central and Eastern Europe“), die die Kosovo-Krise als aktuell gefährlichste Herausforderung für die Migrationspolitik des Westens in ihren Mittelpunkt stellt und mit konkreten Zahlenangaben zu Vertriebenen und künftigen Entwicklungen aufwartet. Analysiert wird die angebliche

Bedrohungssituation vor allem in Deutschland, der Schweiz und Österreich, neben den Ländern Zentral- und Osteuropas. Hauptquelle der Datengewinnung sind in dieser Studie die Angaben der Grenzpolizeien, vor allem des *deutschen Bundesgrenzschutzes* (BGS) aufgrund von Festnahmen und Verhören von KosovarInnen, die im Zusammenhang heimlicher Grenzüberschreitungen verhaftet wurden, und die Anhörungen von Asylsuchenden durch das deutsche *Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge* (BAFl). Aus diesen interpretierten Daten errechneten die AutorInnen der Studie die Gesamtzahlen.

Im folgenden soll nicht die panisch-dementielle Arbeitsweise erörtert werden, mit der die Zahl von Verhafteten zur Gesamtzahl von Illegalisierten hochgerechnet wird. Beunruhigend ist vielmehr die Tatsache, daß inzwischen die Polizeidaten über heimliche GrenzgängerInnen und die Erkenntnisse aus Asylanhörungen aus weit über einem Dutzend Staaten zusammengeschlossen, in der Perspektive künftiger Bekämpfung von Flucht und Migration in kurzen Zeitabständen ausgewertet und interpretiert werden. Der Schlüsselpunkt scheint mir dabei zu sein, daß die Fluchtwege zu den strategischen Orten werden, an denen die Daten gewonnen werden und an denen die Fluchtbekämpfung verstärkt ansetzt. Es ist eine Methode, die – wie weiter unten ausgeführt wird – deutsche Behörden am weitesten entwickelt und politisch in den Gremien von Schengen und der Europäischen Union verankert haben.

Die IGC arbeiten komparatistisch nach der Methode der Herausarbeitung der *best practices*. Das *benchmarking*, also das systematische, institutionelle Lernen von den Staaten, die die effizientesten Praktiken entwickelt haben, zieht sich wie ein roter Faden durch die breiten Arbeitsfelder des IGC. Es handelt sich um die Übertragung eines aktuellen betriebswirtschaftlichen Konzepts auf den Bereich der internationalen Politik, der starken Veränderungen und kontroversen politischen Einflüssen unterworfen ist. Das *benchmarking* blendet systematisch die inhaltlichen Fragen und die Diskussion politischer Alternativen aus jedem Projekt aus: Es interessiert nicht die Frage nach Ziel und Legitimität, sondern nur die Frage, wer es *am besten* macht, und das heißt hier, wer die Flüchtlingsausgrenzung und -abschottung am effizientesten organisiert. Sucht man nach den Ländern, die die schnellsten Asylanerkennungsverfahren haben, oder nach denen, die noch nicht den Fingerabdruck in die Flüchtlingserfassung integriert haben – bei IGC wird man fündig, in übersichtlichen Dokumentationen, die jährlich oder alle zwei Jahre *updated* werden. Alle Abschlüsse von Rückübernahmeverträgen, also ein kompliziertes europaweites Netz, werden bei IGC von den Regierungen gemeldet, dort registriert und in anschaulichen Tabellen jährlich verbreitet. Wie weit sind in den verschiedenen Ländern das *temporary-protection*-Konzept und die reguläre Abschiebung abgelehnter Asylsuchender durchgesetzt? (IGC 1997; Blue book) Welche Regierungen haben die schärfsten Restriktionen gegen die Einreise von unbegleiteten Minderjährigen und gegen die Familienzusammenführung? (IGC 1997; Pink book; IGC 1997; Brown Book)

Die in den IGC versammelten Staaten propagieren das Aufhalten der Flüchtlinge im Vorfeld Westeuropas vor allem seit dem Bosnienkrieg. Die USA praktizieren die Internierung beispielsweise von Cuba-Flüchtlingen auf entlegenen Militärbasen seit langem; in Europa war diese Politik bisher nicht durchsetzbar. Im Herbst 1998 wurde in der italienischen – staatlichen wie nichtstaatlichen – Diskussion der Flüchtlingspolitik immer wieder bedauert, daß Italien nicht wie Spanien auf der anderen Seite des Meeres über Enklaven verfüge, in denen man Flüchtlings-Auffanglager errichten könnte. Ceuta und Melilla auf dem nordafrikanischen Festland dienten als Vorbild für Vorstöße der italienischen Flüchtlingspolitik nach Albanien, wohlgernekt weit vor Kriegsbeginn. Die italienische Regierung hat bereits seit zwei Jahren Carabinieri, Polizei und Militär in Albanien stationiert und zahlreiche italienische NGOs der Flüchtlingsverwaltung bei ihrer dortigen Ansiedlung unterstützt. Auch aus der Schweiz kamen Avancen in diese Richtung: Die freisinnig-liberale Fraktion FDP brachte in die Bundesversammlung den Vorschlag ein, daß die Schweizer Armee im Ausland, also im Vorfeld der Festung Europa, Flüchtlingslager einrichten sollte, konnte den Aspekt der militärischen Lagerführung aber damals noch nicht durchsetzen (NZZ, 25. Februar 1999).

Neben dem *benchmarking* und der Durchsetzung neuer Konzeptionen der Flüchtlingspolitik verfolgen die IGC noch andere Methoden der internationalen Straffung und Ausrichtung: Seit 1992 wählen sie einzelne Herkunftsstaaten von Flüchtlingen aus, die in allen IGC-Mitgliedsländern in ein besonderes Visier geraten sollen, und entwickeln einen sogenannten *Country Assessment Approach* (CAA). Damit wird ein vereinter, exemplarischer Druck auf die entsprechenden Regierungen aufgebaut, bis sie Rückübernahmeabkommen abschließen oder eine besonders hohe Zahl von Abgeschobenen akzeptieren oder aber ihren Staatsangehörigen Hindernisse bei der freien Ausreise in den Weg stellen. Den internationalen Druck verstärken die IGC noch durch die Hinzuziehung der ILO, der Weltbank, des G-24-Sekretariats und anderer internationaler Zusammenschlüsse und Einrichtungen. Namentlich bekannt wurde, daß die IGC in der ersten Hälfte 1992 Rumänien, Albanien und Ghana in das CAA-Visier nahmen. (IGC 1992, 7 f.) Die CAA-Strategie entfaltet eine eigentümliche Rückwirkung auf die druckausübenden Staaten. Es entstehen ungewohnte Initiativen über die verschiedenen Ministerienressorts hinweg.<sup>11</sup> Diesem CAA-Konzept werden wir im Rahmen von Schengen und der EU wiederbegegnen, dort gewinnt es derzeit eine neue Aktualität: Eine in ihrer Zusammensetzung und behördlichen Verankerung äußerst informelle EU-Sondergruppe hat einen Flüchtlingsaktionsplan zu Albanien und dem Kosovo ausgearbeitet.

*Die zweite internationale Flüchtlingskonferenz*, deren Beschlüsse angesichts der Vertreibungen und kriegesischen Entwicklungen eine enorme Aktualität gewannen, war die „Sonderkonferenz der Budapester Gruppe zur illegalen Migration durch Südosteuropa“ am 29./30. Juni 1998 in Budapest. Die Initiative zu der Konferenz ging von der deutschen Bundesregierung



aus.<sup>12</sup> Auf der Konferenz wurden die Balkanstaaten (außer der Bundesrepublik Jugoslawien, die nicht an der Konferenz teilnahm) auf Maßnahmen zur Zerschlagung der „türkisch-albanischen Route“ verpflichtet, über die die „illegalen Bewegungen“ in den letzten Jahren zu Lande oder „weiter über die Adria und Italien nach Westeuropa“ vordringen würden. (Budapest Group 1998; Conclusions; dies. 1998; Background)<sup>13</sup> Die Kosten, die bei der Umsetzung der Beschlüsse entstünden, müssten durch das Odysseus-Programm der EU getragen werden. Insgesamt 31 Staaten nahmen an dieser Konferenz teil, unter ihnen Albanien, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Kroatien, Tschechische Republik, Mazedonien, Griechenland, Ungarn, Italien, Polen, Slowakei, Slowenien und die Türkei. Weitere Teilnehmer: Europarat, Europäische Kommission, IGC, ICMPD, Interpol, IOM and UNHCR.

Dieses *special meeting* stand in der Tradition der europaweiten Ministerkonferenzen, die die deutsche Bundesregierung 1991 in Berlin begründet hat. Diese gesamteuropäische Konferenzstruktur, die auf die Einbindung Zentral- und Osteuropas in die Schengener und EU-Abschottungspolitik zielt, wird unter der Bezeichnung Budapester Prozess zusammengefaßt.<sup>14</sup> Seit 1998 konnte die Berliner Forschungsgesellschaft Flucht und Migration (FFM) feststellen, daß Gremien des Budapester Prozesses ihre Arbeitsweise verändern: Sie beschäftigen sich nicht mehr nur mit den „low intensity areas“ der langjährigen Angleichung der Grenzaufrüstungen, flüchtlingsfeindlichen Maßnahmen und Gesetzen an die westlichen Standards, sondern gehen zu Aktionen („energetic work“) koordinierter Fahndungen und Abschiebungen über (FFM 1998). In dem Beschlußdokument der erwähnten Sonderkonferenz findet sich eine für den Budapester Prozess neue Alarmierungs- und Verbindlichkeitssprache: Die besprochene Umsetzung der Fahndungs- und Abschottungsziele längs der Balkanroute seien von einer „particular urgency“. Alle beteiligten Staaten werden gegen Illegale und Schleuser mit „the maximum extent possible“ vorgehen, „to the utmost to implement these measures in the context of a common strategy within the Budapest Process“.

Das Sekretariat des Budapester Prozesses in Wien ist bei dem *International Centre for Migration Policy Development* (ICMPD) angesiedelt. Um die informelle Arbeitsweise der auf Zentral- und Osteuropa ausgerichteten Flüchtlingskonferenzen genauer verstehen zu können, möchte ich kurz die Geschichte des ICMPD beleuchten: Nach der Auflösung des Ostblocks und dem Beginn des Kriegs in Jugoslawien anfangs der neunziger Jahre gründete sich aus den IGC ein Bereich aus, der Zentral- und Osteuropa, vor allem aber Südosteuropa in die gesamteuropäische Flüchtlingspolitik hereinholen wollte, und siedelte unter dem Namen International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) nach Wien um. Es wird zur Zeit von zwanzig Regierungen unterstützt. Eine vertragliche Kooperation besteht mit der IOM. Seine MitarbeiterInnen genießen seit 1997 diplomatischen Status.

Das ICMPD ist multifunktionaler Think Tank, wie er eher in der US-Politik verbreitet ist: Seine Verbindungen reichen bis in die Osteuropa-

Fakultäten und in die internationalen Migrationswissenschaften. Das Zentrum hat sich mit dem Hauptbüro in Wien und einem Nebenbüro in Budapest in den Zentren der alten Balkanologie Österreich-Ungarns angesiedelt und in den letzten Jahren die „Migrationskontrolle“ mit „strategischen Beratungen“ vor allem auf dem Balkan zu entwickeln versucht.<sup>15</sup> Inhaltlich vertritt das Zentrum unter J. Widgren eine Aufwertung der Flüchtlings- und Migrationspolitik zu einer Art Leitwissenschaft in der Politologie und zum Leitfaden fast aller Regierungsressorts: Alles, was auf der Welt passiert, vom Bevölkerungswachstum bis zum ökologischen Desaster, wird unter das Ursachenszenario des weltweiten Flüchtlingsthemas subsumiert, das die Sicherheit des Westens in einzigartiger Weise herausfordere. Damit wird die *internationale Flüchtlingspolitik* zu einem Politikbereich erster Ordnung, dem die Geo- und Militärpolitik, die Ökologie und die innere Sicherheit, die Außenpolitik und die Entwicklungshilfe untergeordnet werden müsste. Die Regionalisierung der Flüchtlingspolitik hat der Leiter des ICMPD schon frühzeitig als Strategie zur Bekämpfung der Zugangsmöglichkeiten in den Westen proklamiert (Widgren 1990).

### **Einfluß deutscher Behörden auf dem Balkan**

Der erste und bisher einzige europäische Aktionsplan, der die Errichtung eines Sicheren Hafens (im Nord-Irak) und das Abschneiden der Fluchtwege in Südosteuropa als EU-übergreifende gesamteuropäische Aufgabe formulierte, stammt aus der Feder deutscher Bundesbehörden: Es ist der sogenannte Irak-Aktionsplan, der auf Recherchen des BGS und des BAfI im Frühjahr 1997 in Südosteuropa basiert. Eine die Recherchen zusammenfassende Schrift der Grenzschutzdirektion des BGS ermöglicht Einblicke in das Vorgehen des BGS nicht nur gegen irakische KurdInnen, sondern allgemein gegen Flüchtlinge und MigrantInnen auf der Route durch Südosteuropa (BGS 1997). Der BGS beschreibt den Weg in seinen potentiellen Stationen mit einer Fülle von Namen, Adressen, Telefonnummern und individuellem Aussehen von als FluchthelferInnen eingeschätzten Personen aus den Umkreisen von Kirchen, Reisebüros, Parteileuten, Pensionen und Hotels.<sup>16</sup>

Im Herbst 1997 machte das deutsche Innenministerium die Frage der Flucht über den Balkan nach Italien zu einem Thema oberster Priorität in den Schengener und EU-Gremien.<sup>17</sup> Als Ergebnis dieser Alarmierungsstrategie verabschiedete der Rat für „Allgemeine Angelegenheiten“ der EU am 26. Januar 1998 den Irak-Aktionsplan.<sup>18</sup> Gruppen kurdischer FlüchtlingsunterstützerInnen haben bisher zu Recht die Auswirkungen des Plans auf die Türkei betont. Angesichts des NATO-Kriegs vom März bis Juni erhält dieser Plan aber für die Flüchtlinge, die über den Balkan, die Adria oder über den Landweg nach Norden wollen, eine ganz neue Aktualität (EU, Der Rat für „Allgemeine Angelegenheiten“ 1998).

Bei den bundesdeutschen Behörden, die die Balkanroute-Hysterie ursprünglich mit ausgelöst hatten, zog man folgende Konsequenzen: Der BGS



richtete eine „Sonderkommission zur Bekämpfung der Einschleusung und der illegalen Einreise irakischer Staatsangehöriger“ bei dem Grenzschutz- und Bahnpolizeiamt Weil am Rhein ein. Alle entsprechenden Informationen und Ermittlungen sollen dort zusammenlaufen (BGS 1997, 62). Dem BAFl wurden – nach einer Probephase von Dezember 1998 bis Mai 1999 – dreiunddreissig Stellen für sogenannte Reisewegsfahndungen bewilligt; damit „sollen gezielt Erkenntnisse des Bundesamtes im Bereich der illegalen Migration und des Schleusertums [...] gebündelt werden, um deren Erfassung und Auswertung zu erleichtern und systematisch durchzuführen. Die dadurch gewonnenen Erkenntnisse kommen dann sowohl den mit der Bearbeitung der entsprechenden Herkunftsländern betrauten Entscheidern als auch den (Grenz-) Polizeibehörden sowie dem Bundesministerium des Inneren und anderen interessierten Behörden zugute.“ (Discherl 1999, 6) Es sind freigestellte Entscheider in Rotation, die die Routenfahndung betreiben werden. Wöchentliche Berichte haben sie in ihrer Zentrale abzuliefern.

Man kann wohl kaum sagen, daß die vor Ort arbeitenden Behörden allein ein Anhängsel der internationalen Flüchtlingspolitik wären oder umgekehrt. Kennzeichnend scheint mir ihre gegenseitige Bestätigung in der Festschreibung von Feind- und Fahndungsbildern, die immer stärker auf phänotypische Personenbeschreibungen und geographische Routen fixiert werden, und die kompetenzsparenden Implikationen im Abwehrkampf. Das Recht auf Asyl wird vollends von seinem politischen Platz weggeschoben: handelt es sich ursprünglich um die gesellschaftspolitische Frage nach den *Fluchtgründen*, tritt nun an diese Stelle die polizeiliche *Fahndungsfrage* zur *Transitrout*. Und was berechtigt den deutschen Bundesgrenzschutz zu eigenmächtigen Recherchen zu Fluchtwegen auf dem Balkan?

Dieses hierarchie- und ressortüberspringende Moment in staatlichen Strukturen der Flüchtlingspolitik finden wir auch in einem neugeschaffenen Gremium der EU, das sich unter anderem dem Balkan zugewendet hat. Am 1. Juli 1998 legte die österreichische Regierung bei der Übernahme der EU-Präsidentschaft das bereits erwähnte Strategiepapier zur Flüchtlingspolitik vor, in dem die Einrichtung eines Frühwarnsystems über drohende illegale Zuwanderung und – eng damit verbunden – die Erarbeitung von Aktionsplänen gegen einzelne Herkunftsländer und bestimmte Fluchtrouten vorgeschlagen wurden. Als Ergebnis der EU-weiten Diskussion dieses Strategiepapiers im Dezember 1998 setzte der EU-Rat für „Allgemeine Angelegenheiten“ eine sogenannten Sondergruppe<sup>19</sup> oder task force, ein, die unter Federführung des Bonner Auswärtigen Amtes „horizontale Analysen einer begrenzten Anzahl von Herkunftsländern von Asylbewerbern und illegalen Einwanderern erstellen und auf dieser Grundlage konkrete Vorschläge für Maßnahmen zur Steuerung oder Eindämmung der Migrationsströme aus diesen Ländern unterbreiten“ soll. (EU, Der Rat, Presseerklärung, 3. Dezember 1998) In ihrer Zusammensetzung beschränkt sie sich nicht auf die dritte Säule der Europäischen Union (Justiz und Inneres), sondern bezieht auch die *Außen- und Sicherheitspolitik* (GASP), die Entwicklungszusammenarbeit und andere Bereiche ein. Die fest geregelten Entscheidungsbe-

nen der EU wurden ebenfalls übergreifend in die Sondergruppe integriert, so daß ihre Kompetenz und institutionelle Anbindung seltsam unklar belassen ist. Kosovo / Albanien findet sich auf der Prioritätenliste der Sondergruppe an zweiter Stelle.<sup>20</sup>

Mit anderen Worten: Seit Januar 1999 arbeitet eine der unkonventionellsten Arbeitsgruppen der EU an einem Aktionsplan gegen Flüchtlinge aus dem Kosovo und aus Albanien. In der Diskussion sind: Personendatenaustausch zu Albanien und Kosovo, Fingerabdrucknahme aller oder möglichst vieler AlbanerInnen; Einflußnahme auf die Medien Albaniens und des Kosovo, um potentielle Flüchtlinge von der Flucht nach Westeuropa abzuhalten; Einwirken auf die Regierung Albaniens, Jugoslawiens und der Nachbarstaaten, damit sie Ausreisehindernisse gegen AlbanerInnen entwickeln; besonderer Druck auf die Länder, über die sich KosovarInnen nach Westeuropa flüchten könnten. Da an der Ausarbeitung des Aktionsplans auch UNHCR, die IOM und diverse NGOs beteiligt waren, kann man annehmen, daß in der Sondergruppe die prononciertesten Planer der Lagerpolitik im NATO-Krieg versammelt waren (pro asyl, 1999 V).

Wenn man sich vergegenwärtigt, daß die Entwicklung von EU-Initiativen in der Flüchtlingspolitik auf neue polizeiliche und grenzpolizeiliche Formierungen zurückgeht, dann verwundert es kaum, daß wir eine vorhergehende Parallele in den Organen der Schengener Vertragsstaaten vorfinden. Der Schengener Exekutivausschuß setzte ein Jahr zuvor am 15. Dezember 1997 in Wien seine *task force* ein, „die die Durchführung der vom Exekutivausschuß vorgeschlagenen Maßnahmen zur Intensivierung der Abwehr illegaler Zuwanderung steuern und weiterentwickeln soll.“<sup>21</sup> Schwerpunkt der Schengener *task force* ist ebenfalls Südosteuropa, namentlich die Transitstationen in Albanien, in Sarajewo und Zagreb. Während die EU-Sondergruppe offensichtlich darauf abzielt, die Regierungen der ins Visier genommenen Länder zur Übernahme neuer flüchtlingsfeindlicher Strategien zu bewegen, richtet sich die Schengener *task force* an die Polizeien jener Länder. So heißt es im Beschluss des Exekutivausschusses Schengen auf derselben Wiener Sitzung, daß auch außerhalb der Europäischen Union die Schleierfahndung etabliert werden soll, also Kontrollen nicht nur an den Grenzen, sondern auf den Überlandstrecken. In der Schengener Sprache wird das die „Durchführung von Vorfeldkontrollen an näher zu definierenden Risiko-Einsteigestellen“ genannt (Schengen 1997).

Bei der schwer zu gliedernden Verflechtung von Behörden, zwischenstaatlichen Gremien und Think Tanks der europäischen Flüchtlingspolitik fällt eine überraschende Gleichzeitigkeit auf: Ab Frühjahr 1997 – es ist die Zeit des Zerfalls des albanischen Staats, und Bosnien-Herzegowina ist noch stark vom Krieg gezeichnet – entsteht ein regelrechtes Bedrohungsszenario durch „den Balkan“. Die verschiedenen politischen Ebenen bestärken sich gegenseitig in der Dringlichkeit, mit der die Balkanroute zerschlagen werden müßte. Zu dieser geographisch ausgerichteten Intensität der geplanten Flüchtlingsbekämpfung gibt es keinen Vergleich anderer angeblicher migrationspolitischer Brennpunkte in Europa. Die beschworene Notwen-

digkeit, mit allen Mitteln dort zu intervenieren, zeitigt starke Rückwirkungen auf die beteiligten Behörden und zwischenstaatlichen Strukturen.

### **Fahndung entlang der Fluchtwege**

Die Speicherung von Personendaten durch die Kontrolle der Grenzen und des Hinterlands hat wahrscheinlich ausgehend von den Fluchtwegefahndungen deutscher Behörden zu einem schnell wachsenden internationalen Unterbau angeblicher Fakten geführt.<sup>22</sup> Der BGS faßte seit dem NATO-Kriegsbeginn täglich (!) die Zahlen nicht nur der kontingentierten, sondern auch der registrierten illegalisierten kosovarischen Flüchtlinge in einem Meldedienst entsprechender Kontrolldaten aus weit über einem Dutzend Staaten zusammen und verbreitet sie international (BGS 1999).

Seit der Prager Ministerkonferenz 1997, die im Rahmen des Budapester Prozesses stattfand, arbeiten die IGC für die westlichen und das ICMPD für die zentral-, ost- und südosteuropäischen Staaten an der internationalen Vereinheitlichung der polizeilichen Datenerfassungskriterien bei der Fahndung nach heimlichen GrenzgängerInnen und FluchthelferInnen. Die Genfer IGC fungieren dabei seit 1996 als Zentrale über ein System des internationalen Datenaustauschs und der –auswertung unter dem Namen *Trafficking Information Exchange System* (TIES), an dem folgende Staaten teilnehmen: Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Großbritannien, Kanada, Niederlande, Norwegen, Schweden, Spanien, USA.

Mithilfe eines ähnlichen zentral- und osteuropäischen Systems der International Border-Police Conference (IBPC) liefern seit 1995 die Grenzpolizeien folgender Staaten ihre Daten an das ICMPD in Wien: Bayern (eigener Grenzschutz), Bulgarien, Deutschland, Lettland, Litauen, Kroatien, Österreich, Polen, Rumänien, Russland, Schweiz, Slowakei, Slowenien, Ukraine, Ungarn. Die einzige Länderüberschneidung beider Systeme bildet also Deutschland. Aufschluß über die beiden Systeme und die Perspektiven der Datenverknüpfung liefert der Text „Comparative analysis (preliminary version) of the information exchange systems on illegal migration established by the International Border-Police Conference (IBPC) and by the Inter-governmental Consultations (ICG“; Autor ist Tom Tass, seines Zeichens Berater des ICMPD, das diesen Text 1997 herausgegeben hat. Die komparative Studie erschöpft sich nicht in technologischen Vergleichen beider Systeme und Empfehlungen, sondern rekuriert auf den „strategischen“ Ansatz einer engen zeitlichen Verknüpfung von Datenermittlung und Flüchtlingsbekämpfung. Die IGC sind auf diesem Weg bereits weiter vorangeschritten.<sup>23</sup>

Die IBPC-Daten haben bisher wesentlich weniger Kategorien zu den persönlichen Reiseumständen, sehr viel mehr dagegen zu der Art der Fälschung der Dokumente und zu Querverbindungen zu anderen Delikten der *Organisierten Kriminalität*. In der vergleichenden Studie wird nahegelegt, wie die jeweiligen Kategorien künftig übergreifend eindeutig definiert werden und durch standardisierte zusätzliche Berichte ergänzt werden



könnten. Als wichtigste Neuerung wird aber die schnelle zeitliche Analyse und Interpretation bei dem IGC-Modell herausgestellt, das in seiner Zielsetzung eine Verknüpfung mit dem „development of concrete measures to combat trafficking of aliens“ vorsieht. Der Weg dorthin ging zunächst über eine monatliche „taktische“ Datenanalyse des IGC, mit Beginn im Juli 1997, auf deren Basis dann zweimal jährlich „strategische“ Analysen als Vorlage für die *Trafficking*-Arbeitsgruppe der IGC erscheinen.

Wenn man sich die Datenberge vor Augen hält, die monatlich bei TIES und IBPC zusammengetragen werden – es dürften die Daten von jeweils weit über 10.000 Personen sein –, wird deutlich, daß der politischen Interpretation der Daten höchster Stellenwert zukommt. Die statistische Erfassung phänotypischer Kriterien wie physisches Aussehen, gesprochene Sprache und die Registrierung von Tätigkeiten und Einkommenszweigen läßt befürchten, daß eine solche Maschinerie der Objektivierung und des Technikprestiges die Feindbilder in der Gesellschaft und der Polizei noch weiter verfestigen wird. Die Bestimmung von migrationspolitischen Schwerpunkten, die sich auf die Dateninterpretationen stützen, machen aus politischen Entscheidungen mehr und mehr technische Gegebenheiten, die nicht mehr hinterfragt werden können. So entsteht ein High-Tech-Apparat der Legitimationsbeschaffung für politische, polizeiliche und sogar militärische Vorgehensweisen.

Abschließend sei jedoch angemerkt, daß die mächtigen Interventionsinstrumente der NATO und der westeuropäischen Flüchtlingspolitik auf dem Balkan einer Allmachtsphantasie zu entspringen scheinen, die deutlich mit den wenig verstaatlichten Gesellschaften Südosteuropas kontrastieren. Was ist, wenn die Flüchtlinge nicht neben ihren angezündeten oder zerbombten Häusern im Kosovo in Baraken oder in Lagern gehalten werden wollen? Wenn sie in großen Gruppen über die Adria oder über den Landweg aufbrechen, nach Westeuropa? Und wenn auch die albanischen Staatsangehörigen nicht davon ablassen werden, auf die Schlauchboote zu setzen und sich Einkommensquellen in Westeuropa zu besorgen? Angesichts der kriminellen Energie, mit der der Krieg entfacht und geführt wurde und mit der die Flüchtlingsfahndung läuft, wird man im Laufe des Jahres 1999 möglicherweise die kosovarischen, albanischen und jugoslawischen Flüchtlinge nicht mit offenen Armen empfangen.

## Anmerkungen

- 1 Die jeweils ungefähr 50.-60.000 Flüchtlinge, die nach Montenegro, nach Bosnien und Herzegowina und nach Belgrad (vor allem Roma) gegangen sind, finden in den westlichen Massenmedien kaum Erwähnung.
- 2 Das Lager Brazda in Mazedonien wird zum Zeitpunkt des Abschlusses dieses Artikels am 31.5.99 vom bulgarischen Militär errichtet oder ausgebaut; Details sind noch unbekannt.
- 3 il manifesto, 22. Mai 1999. Bei den größten dort tätigen italienischen NGOs handelt es sich um CESVI, CRIC, GVC und INTERSOS. Die Rahmenbedingungen der NGO-

- Arbeit in den Lagern sind durch die Kriegspartei NATO gesetzt, so daß grundlegende Prinzipien der internationalen Flüchtlingsarbeit verletzt sind. Denis McNamara, UN-HCR-Delegierte für den Kosovo, spricht von der „stärksten Militarisierung von Flüchtlingslagern der letzten 25 Jahre“. Vgl. L. Schmutz, Basler Zeitung v. 15.5.99.
- 4 In einer Reportage über Frauen-Lagerkomitees, die italienische NGOs in Albanien ins Leben gerufen haben, werden Kosovarinnen zitiert: „Wir sind nicht nur Ehefrauen, Mütter und Vergewaltigungsopfer. Wir sind auch Studentinnen, Übersetzerinnen, Ingenieurinnen und Berufstätige.“ Sie bauen in den Lagern Schulen auf, organisieren Sport und Freizeit und eine Vielzahl weiterer sozialer Aktivitäten. (La Repubblica, 22. Mai 1999)
  - 5 Auf die potentielle Doppelnutzung der Lagerlogistik für den Bodenkrieg der NATO müßte an anderer Stelle ausführlicher eingegangen werden.
  - 6 Am 1. April 1999, also zu dem Zeitpunkt, als die Flüchtlingstrecks auf der Mattscheibe die deutschen Wohnzimmer erreicht hatten, verfügte das Bundesministerium des Innern per Erlaß, daß auch weiterhin Personen aus „Ex-Jugoslawien (Kosovo)“, die an der Grenze oder in Grenznähe angetroffen werden, „zurückzuweisen bzw. zurückzuschieben“ sind; am 8. April 1999 wies das Innenministerium erneut nicht nur die Spitze des Bundesgrenzschutzes (BGS), sondern auch die BGS-Präsidien Nord, Ost, West, Süd und Mitte auf diesen Erlaß hin. Ausnahmen seien nur „nach vorheriger Zustimmung durch BMI (Bundesministerium des Innern)“ möglich. (Geschäftszeichen BGS II 2 – 645 370 JUG/O, gez. Reimann). Zu dem starken Anstieg der Festnahmen an der deutsch-tschechischen Grenze und in Ungarn im ersten Halbjahr 1998 siehe Budapest Group 1998: Background.
  - 7 Allein im April 1999 meldeten sich 323 ohne Visum heimlich eingereiste jugoslawische StaatsbürgerInnen, meist KosovarInnen, bei Berliner Sozialämtern. Von dem deutschen Kontingent der 20.000 Flüchtlinge werden in Berlin 220 Personen untergebracht werden. Berliner Zeitung, 12. Mai 1999.
  - 8 Zeichen 46.31-12230/1-1, Bonn.
  - 9 [www.igc.ch](http://www.igc.ch)
  - 10 Das IGC, häufig Informal Consultations genannt, ist laut Selbstbeschreibung ein informelles Forum ohne Entscheidungsstrukturen, das sich dem Informationsaustausch und der Koordinierung der internationalen Flüchtlingspolitik zwischen den obengenannten sechzehn Staaten und zwei internationalen Organisationen widmet. Die IGC wurden 1985 gegründet. Ein eigenes Sekretariat eröffnete es im Juni 1991 in Genf.
  - 11 Die bundesdeutsche Innenpolitik, Arbeit und Soziales, Entwicklungshilfe, Finanzen, diverse Landesregierungen – eine derart übergreifende interministerielle Zusammenarbeit wurde wohl nötig, als die rumänische Regierung 1992 gedrängt wurde, mit der Bonner Regierung ein Rückübernahmeabkommen mit in der Folge über 100.000 Abgeschobenen zu unterzeichnen.
  - 12 „Delegates thank the Government of the Federal Republic of Germany for having initiated this meeting.“ (Budapest Group 1998, Conclusions, 6)
  - 13 Unter anderem wurde an Maßnahmen in Südosteuropa beschlossen: Einführung der Visapflicht und Einschränkung der Visaerteilungen auch durch südosteuropäische Staaten; Durchsetzung sogenannter kompletter Kontrollen an allen Grenzen, das heißt, an allen Grenzübergängen müssen ab sofort alle Personen mit ihren Papiere einzeln kontrolliert werden; Aufbau einer Überwachung der Überlandstraßen im Hinterland der Grenzen; Einführung von *Carrier Sanctions* gegen Transportunternehmen, die Sans-Papiers befördern; Ausbau des Rückübernahmesystem auch zwischen den Staaten Südosteuropas; Austausch von Verbindungspolizisten; Verschärfung der Strafverfolgung von illegal Reisenden und FluchthelferInnen; Einrichtung nationaler Zentren zur Datensammlung „about new migration routes, the means of transport used, document fraud, instances of trafficking and trafficking organisations“. Aus jedem Land sind diese Informationen ab dem 15. August 1998 regelmäßig dem ICMPD in Wien zu melden.



- 14 Derzeit koordinieren sich im Budapester Prozeß Vertreter aus 38 Regierungen und 10 internationalen Organisationen. Als Aufgaben des Budapester Prozesses werden in einem offiziellen Bericht genannt: „the compilation of an inventory of the needs of the Central and Eastern European (e.g., training, computers, vehicles, and communication equipment) and of possible offers from Western European sources and exploration of possibilities of additional financial assistance to improve border control and facilitate return programmes. The emphasis is thus shifting towards measures to combat migrant trafficking, border control and readmission agreements.“ (Ghosh 1998, 136)
- 15 [www.icmpd.org](http://www.icmpd.org). An Einzelprojekten des ICMPD seien genannt: Erarbeitung von europaweiten Rückführungsprogrammen von Bürgerkriegsflüchtlingen nach Bosnien-Herzegowina; ein *Mass information project* in Albanien seit 1997 mit finanzieller Unterstützung des UNHCR, damit sollen die Leute vom Verlassen des Landes abgehalten werden.
- 16 „Das Projekt wurde in Form einer Arbeitsgruppe des Sachgebietes II/22 bei der Grenzschutzdirektion konzipiert und durchgeführt.“ (BGS 1997, S. 2). Als Quellenbasis der Recherche fungieren: Ermittlungen des Bayrischen Grenzschutzes und des BGS gegen irakische Staatsbürger wegen Schleusungen, zum größten Teil wahrscheinlich über Telefonüberwachung; eine anscheinend systematische Auswertung aller Anhörungen irakischer Staatsangehöriger, die um Asyl nachsuchten, durch das BAFl; Ausländerzentralregister beim Bundesverwaltungsamt; Berichte von BGS-Verbindungsbeamte in Italien, Griechenland und der Türkei; Ermittlungen von Europol; Mitteilungen von Polizeien anderer Länder; JournalistInnen.
- 17 Es ging, so der damalige deutsche Innenminister Manfred Kanther, gegen „die von Schleuserbanden organisierte illegale Zuwanderung irakischer Staatsangehöriger“; sein Beweis für die „besorgniserregende“ Zunahme: Von Januar bis November 1997 habe es 13.043 Asylanträge von irakischen Staatsangehörigen in Deutschland gegeben. (Kanther 1997, S.1) In der Geschichte der Festung Europa ist die Inszenierung eines riesigen Bedrohungspotentials auf der Grundlage tatsächlich sehr geringer statistischer Zahlen ohne Beispiel. Für viele unvergessen ist sicherlich die Mediendramatik im Dezember 1997 und Januar 1998, als Kanther auf Schiffe mit kurdischen Flüchtlingen an Bord, die an der italienischen Küste an Land gingen, mit geradezu absurden Übertreibungen und Schreckensdrohungen aufmerksam machte und die italienischen Behörden auf Schengenkurs brachte. Die Dramatisierung der Ankunft von KurdInnen in Italien war der Teil der Kampagne, mit dem der Irak-Aktionsplan durchgesetzt wurde.
- 18 Der Aktionsplan Irak ging in seiner engeren Zielbestimmung davon aus, daß auch in Zukunft irakische Staatsangehörige, insbesondere KurdInnen, nicht über Bagdad abgeschoben werden könnten. Der Aktionsplan Irak, der nur zum Teil umgesetzt ist und daher bis heute auf der internationalen Agenda steht, sieht unter anderem vor, daß die Türkei ein Rückschiebesystem nach Südkurdistan (d.i. Nordirak) und eine Lagerverwaltung in Grenznähe aufbaut.
- 19 An anderen Stellen wird die „Sondergruppe“ auch „Hochrangige Arbeitsgruppe Asyl und Migration“ oder „task force Asyl/Migration“ genannt.
- 20 Am 11. Januar 1999 entschied die Sondergruppe, daß gegen Flüchtlinge und MigrantInnen aus sechs Länder mit ihren Nachbar- und entsprechenden Transitländern Aktionspläne entwickelt werden sollten: 1. Afghanistan/Pakistan, 2. Albanien (Kosovo), 3. Marokko, 4. Somalia, 5. Sri Lanka, plus 6. Irak und seine Nachbarländer, zu dem es bereits einen EU-Aktionsplan gibt. (Statewatch 1999)
- 21 „Die konstituierende Sitzung der *task force* fand am 13./14. Januar 1998 statt. An den Arbeiten dieses Gremiums, das grundsätzlich allen Schengen-Partnerstaaten offensteht, haben sich bislang Italien, Griechenland, die Niederlande, Schweden, Frankreich und Deutschland beteiligt.“ BMI: Antwort auf Kleine Anfrage der PDS, BT-Drucksache 13/9673, 4. Februar

- 22 Die Vorarbeiten für die Erarbeitung gleicher internationaler Kriterien liefen seit 1994: Auf dem 11. IOM-Seminar zur Migration in Genf in jenem Jahr definierte man vier Kategorien des *Trafficking in Migrants*: Erstens muß ein Vermittler, ein *trafficker* für die Grenzüberschreitung da sein. Zweitens ist eine Bezahlung des *traffickers* vorauszusetzen. Drittens muß die beabsichtigte Bewegung illegal sein und von verschiedenen illegalen Handlungen unterstützt werden. Viertens ist eine gewisse Freiwilligkeit der migrierenden Person vorauszusetzen. Der Terminus *trafficking* umfaßt also Flüchtlinge und FluchthelferInnen, die entsprechende offizielle Übersetzung wäre Schleuser und Geschleuste, aber es kam in den folgenden Jahren zu einer Begriffserweiterung: Aus dem Bezahlungskriterium wurde die Ausbeutungssituation während oder nach der Flucht. Diese Neudefinition führte zu einer Zuordnung des *traffickings* zum Feindbild der *Organisierten Kriminalität* mit einer entsprechenden Aufladung der angeblichen Gefährlichkeit der DelinquentInnen und des dagegengesetzten polizeilichen Bekämpfungspotentials. Ähnlich grotesk wie die Definitionsversuche von *Organisierter Kriminalität* geraten die *trafficking*-Kriterien: Alle Reisenden und international Tätigen in der hochmobilen Gesellschaft können unter Verdacht geraten. Die Überwachung der Verkehrswege – der Personen, der Kommunikation, des Geldes – ist mittlerweile zum wichtigsten Mittel der Verpolizeilichung der Migrations- und Fluchtbekämpfung geworden, mit enormen Rückwirkungen auf alle beteiligten Behörden; die Grenzen zwischen polizeilicher, staatsanwaltlicher und richterlicher Arbeit verwischen (siehe EU, Der Rat 1997: FALCONE). Auf den Durchgangsstraßen und auf den Eisenbahnstrecken ist in Deutschland inzwischen weitgehend die Schleierfahndung durchgesetzt, d.h. die anlaß- und verdachtsunabhängige Kontrollmöglichkeit durch die Polizei, die sich bei der Feststellung von Anhaltspunkten für Kontrollen auf folgende Momente stützt: mobile Datenerfassung von Kfz-Zeichen, phänotypische Kriterien der Personen-erfassung und Denunziationen aus der Bevölkerung.
- 23 Das TIES der IGC sammelt aus den teilnehmenden Staaten Daten über: *Geschleuste, Dokumente und über Traffickers* (ICMPD, Tass 1997, 8 f.

## Literatur

- BGS, Grenzschutzdirektion, Zentralstelle Unerlaubte Einreise Schleusung, 1997: Auswerteprojekt. Einschleusung irakischer Staatsangehöriger nach Deutschland. 1. Juli 1997, 69 Seiten, Koblenz. Als Anlage der deutschen Delegation an CIREFI am 15. Dezember 1997 übermittelt (13415/97. Limité. CIREFI 74), Bonn
- BGS, Grenzschutzdirektion, 1999: Migration Kosovo. Münchner Staatengruppe. [Tägliches Bulletin seit dem 24. März 1999] München
- Budapest Group, 1998: Special Meeting of the Budapest Group on Illegal Migration through South-East Europe. Conclusions., 29./30. Juni 1998, Budapest
- Budapest Group, 1998: Background note to the Special Meeting of the Budapest Group on Illegal Migration through South East Europe, 19. Juni 1998, Wien
- Bundesministerium des Innern (BMI), 1998: Antwort auf Kleine Anfrage der PDS, BT-Drucksache 13/9673, 4. Februar 1998, Bonn
- Bundesregierung, 1997: Bericht über den Rat Justiz/Inneres am 4./5. Dezember 1997 – Innenthemen, Bonn
- Centre for Information, Discussion and Exchange on the Crossing of Borders and Immigration (CIREFI), 1997: Aufzeichnung für den K.4-Ausschuss. Zustrom von Einwanderern aus Irak. 24. Oktober 1997, 11658/97, limite, CIREFI 53, Brüssel
- Classen, Georg, 1999: Rechtsprechungsübersicht zu § 1a AsylbLG, e-mail-Liste „Coyote“, Stand: 1.3.1999, Bonn
- Dirscherl, Joachim, 1999: Der Reisewegsbeauftragte im Bundesamt. Probephase von

- Dezember 1998 bis Ende Mai 1999, in: Asylissimo. Mitarbeiterzeitung des BAfI, Heft 1, S. 6
- EU, Innen- und Justizminister, 1997: Zustrom von Zuwanderern aus Irak, Dok. 12512/2/97 ASIM 229 REV 2, Brüssel
- EU, Präsidentschaft (Österreich), 1998: Strategiepapier zur Migrations- und Asylpolitik, 1. Juli, dem K-4-Ausschuß übermittelt und beim Rat der EU unter der Signatur 9809/98, CK 4 27, ASIM 170 dokumentiert, Brüssel
- EU, Der Rat, 1998: Presseerklärung vom 3. Dezember 1998, Brüssel
- EU, Der Rat, 1998: Bericht des Vorsitzes für den AstV/Rat (JI): Zustrom von Zuwanderern aus Irak. 2. Dezember 1997, Brüssel. Dok. 12512/2/97, REV 2, Limite, ASIM 229, S. 1.
- EU, Der Rat, 1997: FALCONE. Vorschlag für eine vom Rat angenommene gemeinsame Maßnahme zur Festlegung eines Austausch-, Ausbildungs- und Kooperationsprogramms für Personen, die für die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität zuständig sind, 12369/2/97 REV 2, Brüssel
- EU, Der Rat für „Allgemeine Angelegenheiten“, 1998: Zustrom von Zuwanderern aus Irak und den Nachbargebieten: EU-Aktionsplan. 26. Januar 1998 Dok. 5573/98, Limite, ASIM 13 EUROPOL 12 PESC 27 COMEM 4 COSEE 4, Brüssel
- Fortress Europe? 1998: – CL, Januar / Februar 1998, Nr. 53, Brüssel
- Forschungsgesellschaft Flucht und Migration (FFM), 1998: Europäische Integration auf dem Rücken von Flüchtlingen. Presseerklärung zu Abschiebungen aus Polen. Dezember 1998, Berlin
- Ghosh, Bimal, 1998: Huddled Masses and Uncertain Shores: Insights into Irregular Migration, IOM, Den Haag
- ICMPD (Hrsg.), 1998: Towards a Joint European Visa Regime. A draft report prepared by the Secretariat of the Budapest Group for the meeting in Portoroz (Slovenia) on 17-18 September 1998. August 1998
- ICMPD (Hrsg.), Tass, Tom, 1997: Comparative analysis (preliminary version) of the information exchange systems on illegal migration established by the International Border-Police Conference (IBPC) and by the Inter-governmental Consultations (ICG); prepared for the 5<sup>th</sup> IBPC Conference in Siófok, 13-14 May 1997
- IGC (Secretariat of the Inter-Governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia), 1999: Information note on Inter-governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia (IGC), Genf
- IGC, 1997: Report on Asylum Procedures. Overview of Policies and Practices in IGC Participating States. („Blue Book“, updated: September 1997) Genf
- IGC: Inventory of Readmission Agreements. Overview of Existing Readmission Agreements / Arrangements (kontinuierlich updated), Genf
- IGC, 1997: Working Paper on Readmission Agreements, August, Genf
- IGC, 1997: Report on Unaccompanied Minors in States Europe, North America and Australia („Pink Book“, updated: Juli 1997)
- IGC, 1997: Report on Family Reunification in States Europe, North America and Australia („Brown Book“, updated: März), Genf
- IGC, Secretariat for the informal consultations, 1992: Existing Fora for Inter-Governmental Co-operation on Asylum, Refugee and Migration Problems in Europe – the Need for Co-ordination. Ms., second version. 8. Mai 1992, Genf
- IOM and ICMPD 1999: Migration in Central and Eastern Europe: 1999 review. No. 816
- Kanther, Manfred, 1997: Zustrom von Einwanderern aus Irak. Entwurf eines Sofort-Aktionsprogramms. (Rat Justiz und Inneres am 4./5. Dezember 1997 in Brüssel, TOP 12)
- pro asyl, 1999: Infomappe Nr. 6, März 1999, Frankfurt/M.
- Schengen, Exekutivvausschuß, 1997: Beschluss, SCH/Com-ex(97) 44 rev 2, 15. Dezember 1997, Wien
- Statewatch Januar / Februar 1999, vol 9, no 1

UNHCR, 25. Mai 1999: Kosovo aktuell. Kosovo: Statistik zu Vertriebenen – UNHCR Schätzungen, Genf  
Widgren, Jonas, 1990: International migration and regional stability, in: International Affairs 66, 4, S. 749-766

# GEGENSTANDPUNKT

Die politische Vierteljahreszeitschrift 2-99

## Krieg auf dem Balkan Die NATO - Mission

*Kaum 50 Jahre danach: Entschädigung für Zwangsarbeiter - Tarifrunde '99  
- Bombenalltag im Irak - "Union-busting" - Krisenparteitag der Grünen - Wahlen  
in Nigeria - Nato-Osterweiterung - Die USA üben Selbstkritik in Mittelamerika  
- Tagung des chinesischen Volkskongresses - Finanzoperationen der russi-  
schen Notenbank - Wahlen in Kärnten - eine Dioxinwolke und ihre Abwicklung  
- Kredithilfe für Moskau: Kontenverschiebung beim IWF - Nordirland - Chine-  
sischer Staatsbesuch in den USA: imperialistische Regelkunde - das Massaker  
von Littleton - Endlich! Bundestag nimmt Reichstag in Besitz - Oskar Lafontaine:  
der Aufstand des Kapitals gegen den ideellen Gesamtkapitalisten*

ISSN 0941-5831 Sfr. 25.- Jahreatonnement (inkl. Porto & Versand) Sfr. 100.-.  
Erhältlich im Buchhandel oder direkt über GEGENSTANDPUNKT-Verlag, Türkenstr. 57,  
D-80799 München, Tel. (089) 272 16 04