

Christina Boswell¹

Terrorismusbekämpfung durch Einwanderungskontrolle?

Ein Fall fehlgeleiteter politischer Antworten

In einer Zeit, da die politische Führung nach neuen Maßnahmen in der Terrorismusbekämpfung sucht, wird die Versuchung groß sein, die Einwanderungs- und Asylpolitik zum Ziel verschärfter Kontrollen zu machen. Die Neigung, Terrorismus mit Themen der Einwanderung und der Flüchtlinge zu verknüpfen, ist keinesfalls neu. Man hat Immigranten und Flüchtlinge schon häufig beschuldigt, sie würden westliche Staaten als einen sicheren Hafen für terroristische Aktivitäten in ihren Gastländern oder anderen westlichen Ländern nutzen. In der Vergangenheit haben daher zum Beispiel Spanien und Großbritannien versucht, Asylmöglichkeiten in der EU respektive weltweit für Terroristen zu beschränken.

Die Anschläge in den USA vor einigen Wochen scheinen die Ansicht zu verstärken, dass Einwanderer als Sicherheitsbedrohung anzusehen sein können. Einige Auswirkungen dieser neuen Angst sind schon in der Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik zu spüren. In Deutschland wird überlegt, wie das geplante Zuwanderungsgesetz gegen mögliche Terroristen wasserfest gemacht werden kann. Otto Schily sprach von der Möglichkeit, Asylsuchende und Flüchtlinge sofort in sichere Drittländer abzuschieben, sollte sich ein Verdacht auf Terrorismus bei ihnen ergeben. Der bayerische Ministerpräsident Stoiber schlug vor, neue Maßnahmen bei der Überprüfung von Bewerbern für die deutsche Staatsbürgerschaft einzuführen, um islamische Fundamentalisten auf jeden Fall von einem solchen Weg auszuschließen. Die Innenminister der EU-Staaten kamen kürzlich überein, die Grenzkontrollen an den Außengrenzen der Gemeinschaft zu verschärfen und sporadische Überprüfungen an den Grenzen zwischen den Schengen-Mitgliedstaaten wieder einzuführen.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen werfen die Frage auf, ob es sich hierbei um eine rationale Antwort auf die Gefahr des Terrorismus handelt. Schaut man genauer auf die Verknüpfungen zwischen Migration und Terrorismus, so lassen sich solche Meinungen bezweifeln.

¹ Übersetzt von Burkhard Conrad. Ich danke Dr. Margaret Johannsen und Sebastian Kühner für ihre hilfreichen Hinweise, wobei die im Text geäußerten Meinungen meine eigenen sind.

Zum einen ist es unbewiesen, ob ein Ausschluss von Terroristen aus den europäischen Ländern irgendeine Auswirkung auf ihre Tätigkeiten haben wird. Eine der möglichen Auswirkungen wäre wohl nur, die geheimdienstliche Arbeit in ihren Möglichkeiten zu beschränken. Die Annahme hinter all den Vorschlägen scheint zu sein, dass a) eine Aufnahme potentieller Terroristen deren Aktivitäten, die sonst nicht durchführbar wären, erst ermöglicht; und dass b) die Präsenz von Terroristen in einem bestimmten Staat diesen Staat selbst zu einem Ziel für deren Angriffe werden lasse. Beide Behauptungen entbehren jedoch jeder empirischen Grundlage. Das terroristische Netz von Al-Qaeda, welches für die Angriffe in den USA verantwortlich gemacht wird, scheint in rund 38 Staaten über Zellen zu verfügen, und es gibt keinen Anlass zu der Annahme, dass ihr Ausschluss aus Deutschland oder der ganzen EU ihre Arbeit in größerem Maße beeinträchtigt.² So könnte angeführt werden, dass frühere Terroristenbewegungen von einem Stützpunkt in einem Land vor allem deshalb Nutzen zogen, weil es einen Ausgangspunkt für militärische, finanzielle oder politische Unterstützung bot. Al-Qaeda und ähnliche Gruppierungen haben durch ihren Aufenthalt in Deutschland keine Vorteile dieser Art und könnten wahrscheinlich auch vom Sudan oder von Saudi-Arabien aus agieren. Auch ist vollkommen unklar, ob eine terroristische Präsenz in Deutschland dieses auch zum Ziel von Angriffen macht. Natürlich könnte solch eine Präsenz dazu benutzt werden, mögliche Ziele auszukundschaften. Andererseits ist aber nicht auszuschließen, dass dies auch mit Hilfe eines Touristenvisums möglich wäre. Also wird der Ausschluss möglicher Terroristen auf ihre Tätigkeiten kaum eine Wirkung haben, wird aber die Möglichkeit ihrer Beobachtung verringern.

Zum zweiten, auch wenn man akzeptiert, dass der Ausschluss bestimmter Immigranten die Gefahr von Terrorismus senkt, werden die vorgeschlagenen Maßnahmen ihr Ziel bei weitem nicht erreichen. Einige dieser Vorschläge beziehen sich auf Asylbewerber. Es ist jedoch unwahrscheinlich, dass finanziell gut ausgestattete Aktivisten es riskieren, Europa über den Asylweg zu betreten. Der Ausgang eines jeden Verfahrens ist unsicher; die Prozeduren erfordern eine detaillierte, meist überprüfte Beschreibung der persönlichen Lebensumstände im Ursprungsland; auch gewährt Deutschland während des Verfahrens keinerlei Bewegungsfreiheit. Für diejenigen, die über die entsprechenden Ressourcen verfügen, wäre es wesentlich einfacher, als Studenten oder Arbeitsmigranten in das Land einzureisen. Anstatt dem Terrorismus entgegenzuwirken, würden weitere willkürliche Machtressourcen geschaffen, mit denen die Rechte der Asylsuchenden und Flüchtlinge, auch jener *wirklich* vor Verfolgung geflüchteter Menschen aus Afghanistan, dem Irak, dem Iran oder aus Pakistan, beschnitten werden könnten.

Auch die vorgeschlagenen Integrationsprüfungen für Immigranten im allgemeinen hätten die in Hamburg verdächtigten Terroristen mit Auszeichnung bestanden.

² Vgl. Phil Hirschhorn et al., „Special Report Al-Qaeda“, in: *Jane's Intelligence Review* 13: 8 (August 2001), S. 42.

Sie sprachen gutes Deutsch und hatten ein auf dem Arbeitsmarkt sehr gefragtes hohes Bildungsniveau. Es ist vollkommen abwegig zu glauben, dass man Terroristen über strengere Einwanderungskontrollen herausfiltern könnte. Die einzig realistische Möglichkeit zu ihrem Ausschluss bestünde in einer umfassenden Begrenzung der Migration aus jenen Ländern, aus denen potentielle islamische Fundamentalisten stammen – eine Art der Diskriminierung, die ethisch wie auch politisch inakzeptabel wäre.

Davon abgesehen bergen Reaktionen auf den Terrorismus, die die Rechte muslimischer Immigranten beschneiden, die Gefahr in sich, die Beziehungen zur islamischen Gemeinde in Deutschland zu verschlechtern und dadurch die Integration der Immigranten zu behindern. In einer Zeit, in der es wichtig ist, den Dialog mit islamischen Ländern zu stärken, würde solch eine Antwort auf die Gefahr des Terrorismus den Beziehungen zu islamischen Herkunftsstaaten schaden.

Wenn also die verstärkte Einwanderungskontrolle nichts gegen den Terrorismus nützt, warum wird sie überhaupt in Betracht gezogen? Die Suche nach einem klaren Feind ist eine vorhersehbare Reaktion auf den Schock durch die Attacken in den USA. Aber die Bereitwilligkeit, mit der Politiker die Sache als eine Frage der Einwanderungs- und Asylpolitik behandeln, läßt sich nur als Teil der jüngeren Diskussion verstehen, die Migration als Bedrohung der Sicherheit empfindet. Immigrations- und Flüchtlingsbewegungen wurden im Laufe des vergangenen Jahrzehnts häufig als eine der maßgeblichen neuen, „inneren“ Gefahren für die nationale und regionale Sicherheit hervorgehoben.³ So galt die steigende Zahl der Asylsuchenden und Einwanderer als Überlastung des Wohlfahrtsstaates und als Konkurrenz auf dem angespannten Arbeitsmarkt. Auch seien sie eine Quelle des sozialen Unfriedens, da sie sich offensichtlich nicht integrierten und Protestaktionen des rechtsradikalen Lagers hervorriefen. In zunehmendem Maße werden sie in einem Atemzug mit illegalem Drogen-, Waffen- oder Menschenhandel und dem internationalen Terrorismus genannt.

Eine vermeintliche Infragestellung der Sicherheit durch Migration steht in geringem Zusammenhang mit tatsächlichen Änderungen der Natur bzw. des Ausmaßes der Zuwanderung. Sie stellt vielmehr eine Antwort auf sozioökonomische und

³ Huysmans, Jef, „Migrants as a Security Problem: Dangers of ‚Securitizing‘ Societal Issues“, in: Robert Miles and Dietrich Thränhardt, eds., *Migration and European Integration: The Dynamics of Inclusion and Exclusion* (London: Pinter, 1995), S. 53-72; Weaver, Ole, Barry Buzan, Morten Kelstip and Pierre Lemiare, eds., *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe* (London: Pinter Publishers, 1993); Miller, Mark J., „International Migration and Security: Towards Transatlantic Convergence“, in: Ucara and Puchala (1997), S. 255-265; Weiner, Myron, ed., *International Migration and Security* (Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press, 1993); Zimmermann, Warren, „Migrants and Refugees: A Threat to Security?“, in: Michael S. Teitelbaum and Myron Weiner, eds., *Threatened Peoples, Threatened Borders: World Migration and US Policy* (New York and London: W. W. Norton and Company, 1995), S. 88-116.

politische Unsicherheiten dar, welche zweierlei Reaktionen hervorrufen: Einerseits bemühen sich Staaten in Zeiten diffuser und schwer lösbarer Sicherheitsbedrohungen, ihre Legitimität als Bewahrer der nationalen Sicherheit zu bestätigen. Daraus speist sich das Bestreben, eine klar umrissene Gefahr zu finden und so zu erscheinen, als ginge man gegen eine solche vor. Andererseits zeigt es das Verlangen, sich der gemeinsamen Identität zu versichern und die Unterschiede zwischen Einheimischen und Außenseitern angesichts der Unsicherheit über den sozioökonomischen Wandel und die veränderte Rolle des Staates zu verstärken. Diese Befürchtungen bilden eine mögliche Versuchung für Politiker, durch die Darstellung der Immigranten und Flüchtlinge als sicherheitspolitische Gefahr die öffentliche Unterstützung zu mobilisieren. Die simplistische Verknüpfung von Terrorismus und Einwanderung wird aus einer ähnlichen Dynamik geboren. Die Vorschläge für eine schärfere Einwanderungs- und Asylpolitik entstammen mehr dem Bedürfnis nach einem klar umrissenen Feindbild als der rationalen Analyse, wie der Terrorismus wirkungsvoll bekämpft werden kann.

*Dr. Christina Boswell, Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik
an der Universität Hamburg*