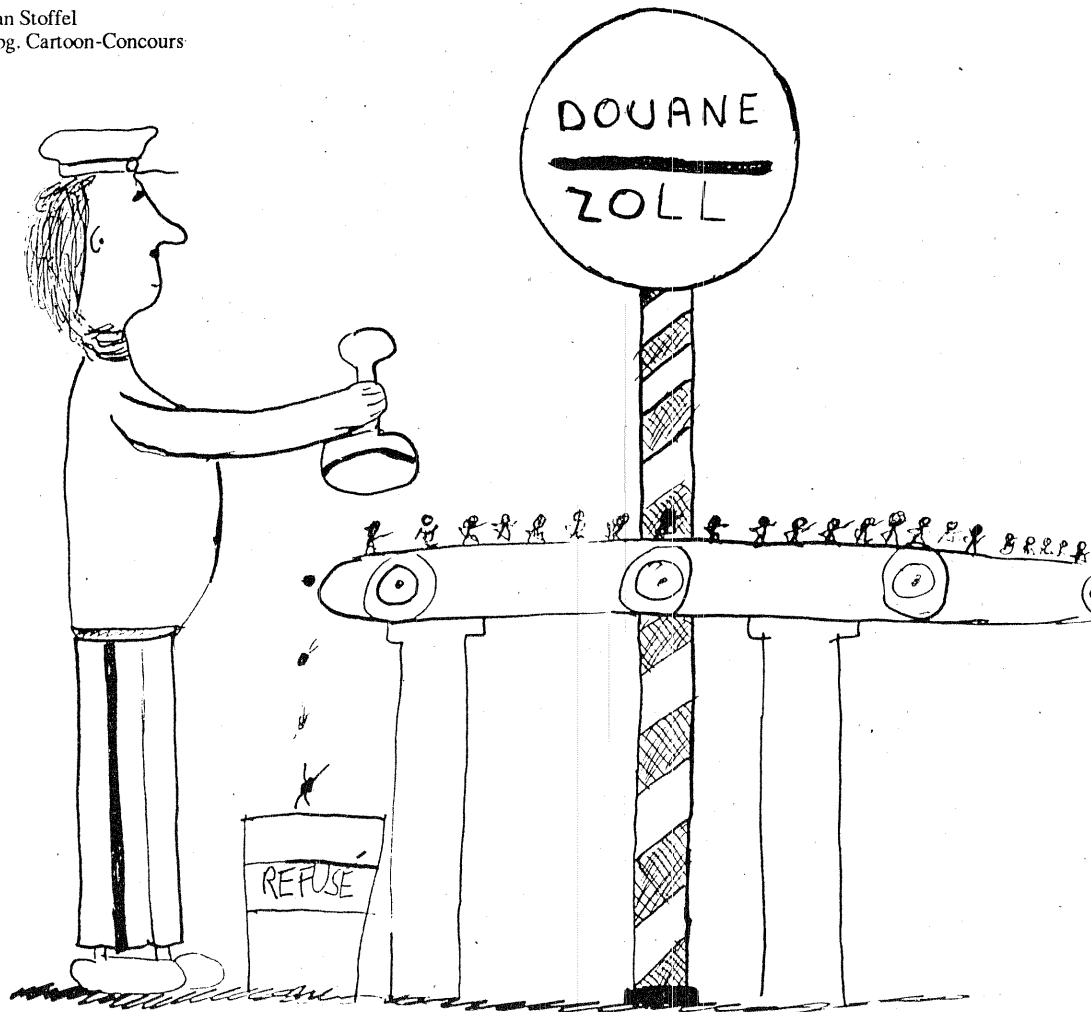


Christian Stoffel
2. Lëtzb. Cartoon-Concours



Bewegungsfreiheit in Europa - ein Menschenrecht?

Sommer 1989: Die ersten Risse im Eisernen Vorhang entstehen dadurch, daß DDR-Bürger ihren Ferienaufenthalt in Ungarn dazu nutzen, das Menschenrecht auf Reisefreiheit durchzusetzen.

Dezember 1990: Als die "Gladio"-Affäre platzt, müssen in ganz Europa, auch in Luxemburg, Regierungen eingestehen, nichts von den entsprechenden Aktivitäten ihrer Geheimdienste gewußt zu haben. Eine ähnliche Erfahrung ist vom früheren Justizminister Robert Krieps überliefert, der eines Tages feststellen mußte, daß seine Beamten ihn nicht über alle Vereinbarungen der TREVI-Gruppe ⁽¹⁾ informiert hatten. Nach seinem Ausscheiden aus der Regierungsverantwortung wollte er aus diesem Grund ein "Comité de Surveillance des accords de Schengen" gründen, zu dem er auch unsere Zeitschrift eingela-

den hatte. Sein früher Tod vereitelte das Projekt. Das Thema wollen wir hier aber aufgreifen.

Jahreswechsel 1990/91: In der polnischen, deutschen, luxemburgischen Tagespresse erscheint die Nachricht, daß die von der Bundesrepublik zum 1.1.1991 beabsichtigte Abschaffung der Visumpflicht für Polen zur Einreise in die BRD am Widerstand der Benelux-Staaten und Frankreichs gescheitert ist. Aufgrund des Schengener Abkommens ist es der BRD aber nicht erlaubt, die Visumpflicht im Alleingang abzuschaffen (vgl. Kasten S.19).

22. Januar 1991: "Unter absoluter Geheimhaltung wickelte sich am Dienstag abend in Luxemburg eine außerordentliche Sitzung der für innere Sicherheit zuständigen Innen- bzw. Justizminister aus den 12 EG-Mitgliedstaaten ab, die in der Trevi-Gruppe zu-

sammengeschlossen sind. Anlaß für diese (...) Zusammenkunft war eine Konzertierung der Aktionen angesichts drohender terroristischer Anschläge im Zusammenhang mit dem Golfkrieg. (...) Als Abschirmungsmaßnahme sind die von nun an verschärften Grenzkontrollen zu sehen. Sie führen z.B. in Luxemburg dazu, daß sämtliche Grenzposten wieder besetzt werden. (...) Zu den verstärkten Kontrollen in den jeweiligen Ländern gehört eine spezifische Überprüfung der zu Risikogemeinschaften gehörenden Ausländer. (...) (LW, 24.1.1991).

24.-25. Januar 1991: In Wien findet auf Initiative des Europarats eine Regierungskonferenz statt zum Thema Personenbewegungen aus Mittel- und Osteuropa. Während die nord- und osteuropäischen Staaten durch ihre Sozial- oder Arbeitsminister vertreten sind, entsenden die 12 EG-Staaten ihre Minister, die für innere Sicherheit zuständig sind. Der sowjetische Chefdelegierte warnte die westeuropäischen Regierungen vor einer Verletzung der jüngst unterschriebenen Charta von Paris durch den Aufbau von neuen Grenzhindernissen administrativer Natur. Er schätzt die Zahl der Auswanderungswilligen Sowjetbürger auf 1,5 bis 2 Millionen, während in der Westpresse seit Monaten von bis zu 30 Millionen Auswanderern die Rede ist.

Die fünf zitierten Informationen stehen auf den ersten Blick in einem nur losen Zusammenhang miteinander. Sie betreffen aber alle fünf die viel gepriesene Bewegungsfreiheit in Europa. Sie zeigen nicht nur die Aktualität des Themas, sondern machen vor allem deutlich, wie das Recht auf freie Bewegung in

Europa von den einen als neu errungene Freiheit verstanden wird, während andere sie als Bedrohung empfinden und selbst demokratische Grundrechte in

Das Recht auf freie Bewegung in Europa wird von den einen als neu errungene Freiheit verstanden, während andere sie als Bedrohung empfinden und selbst demokratische Grundrechte in Frage zu stellen bereit sind.

Frage zu stellen bereit sind. Die fünf Beispiele zeigen auch das Kompetenzenwarrir, das mit der Reisetrennung verbunden ist, deren praktische Realisierung auf diese Weise sehr einfach behindert werden kann. Schließlich lassen sie auch verstehen, warum kritisch denkende Bürger in den Niederlanden, in Deutschland, Frankreich, Belgien und Luxemburg Bedenken haben, wenn in bezug auf diese Bewegungsfreiheit das am 14.6.1985 auf dem luxemburgischen Moselschiff "Marie-Astrid" unterzeichnete Abkommen von Schengen genannt bzw. die Zusatzkonvention vom 19.6.1990 erwähnt wird, in der die praktische Durchführung des ersten Vertrags geregelt wird. (Einfachheitshalber wird in der Folge nur noch vom Schengener Abkommen gesprochen.)

Das Schengener Abkommen - ein Fortschritt?

In den Massenmedien, welche die Regierungsglocke läuten lassen, hört sich 'Schengen' als große Errungenschaft an: keine Grenzkontrollen mehr für Personen im Reiseverkehr zwischen den fünf Unterzeichnerstaaten, vereinfachte Kontrollen beim Gütertransport, somit weniger Staus an den Grenzen, Anpassung der zollfrei einzuführenden Warenmengen usw. Solche Maßnahmen zur Verminderung der Grenzformalitäten sind sicher zu befürworten. Skeptiker spielten allerdings sofort die Frage der Sicherheit hoch und schürten die Angst vor einer Erleichterung der grenzüberschreitenden Kriminalität (vgl. z.B. Romain Durlot, in: t, 20.11.1990), obschon bis heute noch kein Terrorist an einem Grenzübergang geschnappt werden konnte.

Das eben zitierte Beispiel der Nicht-Abschaffung der Visumpflicht für Polen zeigt aber, daß die angestrebten Verbesserungen im Personen- und Güterverkehr allein den Mitgliedstaaten zugute kommen sollen, während die Außengrenzen durch das Schengener Abkommen eher noch dichter gemacht werden. Verlegung der Grenzkontrollen an die Außengrenzen bedeutet Vereinheitlichung der Rechtsnormen innerhalb der Gemeinschaft. Doch die Frage muß gestellt werden: Welche Normen werden als gemeinsam durchgesetzt: die liberaleren oder die restriktiveren?

Wer unterzeichnet welches Asylabkommen?

Schengener Abkommen: Zusammenschluß von fünf westeuropäischen Ländern (die Benelux-Staaten, Frankreich und die Bundesrepublik), die im Vorgriff auf den EG-Binnenmarkt bereits zum 1.1.1990 Schlagbäume und Grenzkontrollen abbauen wollten. Inzwischen ist auch Italien dem Abkommen beigetreten. Spanien soll demnächst Beobachterstatus erhalten. Das Abkommen regelt die zukünftige Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Verbrechensbekämpfung, des Datenaustausches, aber auch der Flüchtlingspolitik. Der Inhalt des Abkommens gilt als Vorbild für entsprechende Konventionen, die auf europäischer Ebene vorbereitet oder bereits unterzeichnet worden sind. Zum Beispiel die **EG-Asylkonvention.** Die Konvention wurde am 15. Juni in Dublin unterzeichnet, ist in den Staaten aber noch nicht ratifiziert. Darin wird festgelegt, daß Flüchtlinge nur noch in einem der Vertragsstaaten Asyl beantragen können, nämlich in der Regel dort, wo der Flüchtling eingereist ist. Der entsprechende Staat ist für die Durch-

führung des gesamten Asylverfahrens verantwortlich und — bei negativem Abschluß — auch für die Abschiebung. Datenaustausch über Flüchtlinge, aber auch über die Rechtsprechung in den einzelnen Ländern, sollen verhindern, daß ein abgelehnter Asylsuchender in einem anderen Land einen zweiten Antrag stellt.

EG-Visumskonvention. Noch nicht unterzeichnet. Die Konvention soll eine gemeinsame Liste von Drittländern festsetzen, deren StaatsbürgerInnen für die Einreise in die EG ein Visum benötigen. Auch hier erfüllt das Schengener Abkommen Vorbildfunktion: Hier besteht für über 90 Länder Visumzwang. Vorgesehen sind zudem Sanktionen für Transportunternehmen, die Passagiere ohne ausreichende Papiere über die EG-Außengrenzen befördern. Diese bereits in zahlreichen Ländern gängige Praxis führt oft dazu, daß vor allem Fluggesellschaften über das Schicksal von Flüchtlingen entscheiden, indem sie sie mangels legaler Papiere nicht befördern — oder postwendend zurückschicken.

Benelux-Länder gegen Visafreiheit

Warschau (dpa). – Die Polen müssen sich mit der Einführung der Visafreiheit für die Bundesrepublik vermutlich noch gedulden. Nach seinen Gesprächen über dieses Thema in Brüssel versicherte der Leiter der Konsularabteilung im polnischen Außenministerium, Krzysztof Szumski, der Zeitung „Gazeta Wyborcza“, dies werde vermutlich noch mehrere Wochen oder Monate dauern.

Das Blatt meint am Donnerstag, der Widerstand komme vor allem aus Frankreich und den Beneluxstaaten, wo man Angst vor polnischen Schwarzarbeitern habe. Auf Grund des Schengener Abkommens kann die Bundesrepublik über die Aufhebung der Visumpflicht nicht allein entscheiden, da die Westgrenzen in die Beneluxländer und nach Frankreich praktisch offen sind. In einem Korrespondentenbericht aus Bonn schreibt das Blatt, die Niederlande verlangten außerdem von Polen eine Garantie, daß Warschau Barrieren vor dem erwarteten Strom illegaler sowjetischer Auswanderer aufrichtet.

LW, 28.12.90

Im folgenden Dossier begründen Mitarbeiter von "amnesty international" und des "Letzeburger Flüchtlingsrot" ihre Befürchtungen, daß auf der Ebene des Schengener Abkommens oder der EG die neue innerwesteuropäische Reisefreiheit zum Bau einer neuen Mauer führen wird, an der vornehmlich politische Flüchtlinge und Asylsuchende hängen zu bleiben drohen. Die Vereinheitlichung des Asylverfahrens riskiert dazu zu führen, daß jene Schlupflöcher, die durch die Nicht-Übereinstimmung der nationalen Gesetzgebungen bestanden, zum Nachteil der Flüchtlinge gestopft werden. Die neuerrungene Reisefreiheit der osteuropäischen Völker wird möglicherweise von kurzer Dauer sein. Auch reisende Volksgruppen wie die Sinti und Roma, gemeinhin Zigeuner genannt, für die ohnehin in Luxemburg de facto Einreiseverbot besteht, werden kaum von einer großzügigeren Bewegungsfreiheit in Europa profitieren können, wie Rosch Krieps nachweist.

Schleichende Aushöhlung der Demokratie?

Schließlich stellt sich das sehr gewichtige Problem der parlamentarischen Kontrolle bei der Durchführung dieser europäischen Bewegungsnormen. Das Luxemburger Parlament wird im Frühjahr 1992 dem Vertrag seine Zustimmung geben, ohne den geringsten

Einfluß auf die inhaltliche Ausgestaltung geltend machen zu können. Daß die 'Chamber' nämlich durch Nicht-Ratifizierung den Vertrag platzen läßt, ist bei der traditionellen Kopfnickermentalität der staatstragenden Parteien in bezug auf EG-Richtlinien nicht zu erwarten. Und nach der Ratifizierung ist die Durchführung des Vertrags der nationalen parlamentarischen Kontrolle entzogen. (Der Einsatz von Luxemburger Soldaten aufgrund des NATO-Vertrags bräuchte auch nicht eigens von den Volksvertretern diskutiert und bejaht zu werden.) Doch auch auf EG-Ebene ist keine demokratische Kontrolle des Schengener Abkommens möglich, da es anfangs nur fünf Mitgliedstaaten, seit kurzem auch Italien, demnächst vielleicht auch Spanien bindet, und nicht zum EG-Vertragwerk gehört, das von den EG-Instanzen wie Parlament und Gerichtshof kontrolliert wird. Dasselbe gilt von der TREVI-Arbeitsgruppe⁽¹⁾. Der Luxemburger Staatssekretär Georges Wohlfahrt versprach zwar Anfang Januar 1991 dem "Letzeburger Flüchtlingsrot", die großzügige Praxis bei der Zuerkennung des Asylantenstatuts beizubehalten (obschon der anwesende Beamte von solchen Versprechen wenig begeistert schien), doch die Gefahr eines internationalen Drucks in restriktiver Richtung ist keineswegs von der Hand zu weisen. Die Logik des Schengener Abkommens spricht jedenfalls gegen liberale Alleingänge der Luxemburger Regierung.

Der "forum"-Redaktion schien die Problematik der Bewegungsfreiheit und der durch das Schengener Abkommen heaufbeschworenen Einschränkungen brisant genug, ein Dossier zum Thema zusammenzustellen, um die öffentliche Diskussion darüber in Luxemburg anzukurbeln. Ausgeklammert bleibt vorläufig ein besonderer Aspekt des Schengener Abkommens, nämlich die dadurch bedingte, grenzübergreifende Zusammenarbeit der nationalen Polizei- und Geheimdienstorgane und der Austausch von Informationen und persönlichen Daten. Das Abkommen sieht solches ausdrücklich vor, auch hier ohne daß klar festgelegt wird, wessen Datenschutzregeln Anwendung finden werden. Aus Termingründen konnten diesbezügliche Nachforschungen nicht rechtzeitig zum Redaktionsschluß fertiggestellt werden, u.a. weil ein bei Staatssekretär Georges Wohlfahrt geplantes Gespräch wegen des Golfkriegs kurzfristig abgesagt wurde. "forum" wird also in einer nächsten Nummer darauf zurückkommen. Interessenten können gern eine Kopie des Wortlauts des Schengener Abkommens und der Zusatzkonvention in französischer oder deutscher Sprache zum Selbstkostenpreis in unserer Redaktion bestellen (Tel. 43 89 16).

m.p.

(1) Arbeitsgruppe der EG-Staaten zu Fragen der inneren Sicherheit (TREVI = "terrorisme, radicalisme, extrémisme, violence internationale"); hinzu kommen regelmäßig Fragen der Ausländer- und Asylpolitik und des Datenaustauschs. Die Namen der jeweils teilnehmenden, hohen Beamten aus den Innen- und Justizministerien werden geheimgehalten. Die Arbeitsgruppe ist in keinem EG-Abkommen vorgesehen, ist also jeder politischen oder juristischen Kontrolle entzogen. Sie ist eine Koordinierungs- und Planungsinstanz für polizeiliche und geheimdienstliche Zusammenarbeit. Ihr informeller Charakter besagt nichts über ihre tatsächliche Wirksamkeit.