

Asylpraxis

Schriftenreihe des Bundesamtes für die
Anerkennung ausländischer Flüchtlinge
Band 5

Herausgeber: Bundesamt für die Anerkennung
ausländischer Flüchtlinge,
90343 Nürnberg
verantwortlich: Dr. Michael Griesbeck

Redaktion: Ursula Gräfin Praschma,
Helmut Friedrich,
Ulrich Warnack,
Angelika Braunsdorf

Selbstverlag, 2000
2. unveränderte Auflage

Druck und Bindung: Druck & Media GmbH Kronach
Güterstr. 8 + 9
96317 Kronach

Alle Rechte vorbehalten.

ISBN 3-9805881-4-9

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	7
Abkürzungsverzeichnis.....	9
Prof. Dr. Kurt Schelter: Asyl und Migration – eine nationale, europäische und globale Herausforderung.....	11
Dr. Günther Beckstein: Europäische Lastenverteilung bei der Flüchtlingsaufnahme.....	33
Dr. Herbert Schnoor: Europa zwischen Fluchtburg und Festung.....	49
Karola Paul: Internationaler Flüchtlingsschutz - Herausforderung für das 21. Jahrhundert.....	71
Prof. Dr. Friedrich Heckmann: Globale Wertintegration und soziale Netzwerke Zur Erklärung weltweiter Migrationen.....	81
Prof. Dr. Josef Schmid: Die deutsche Asylfrage zwischen Grundrecht und Gesinnungspolitik.....	95
Dr.habil. Hartmut Wendt: Ergebnisse der Podiumsdiskussion.....	123

Statements für die Podiumsdiskussion:	
• Prof. Dr. Kay Hailbronner.....	141
• Jonas Widgren.....	175
• Gervais Appave.....	183
 Autorenverzeichnis.....	 195



Vorwort

Das zu Ende gehende 20. Jahrhundert gilt als Jahrhundert der Migration. Alles spricht dafür, daß Staaten, Staatengemeinschaften und die Welt auch im nächsten Jahrhundert mit Wanderungsbewegungen - und dies in zunehmendem

Maße - konfrontiert sein werden. Wanderungsbewegungen sind in ihrer Ursache komplex, in ihren Erscheinungsformen vielfältig und in ihren Folgen massiv. Armut, Diskriminierungen aller Art, Bevölkerungswachstum, Staaten- und Bürgerkriege, Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen und politische Verfolgung sind Wanderungs- und Fluchtursachen, die in der Welt sehr ungleich verteilt sind und sich in sogenannten Krisenregionen oft gegenseitig bedingen und verstärken. Zu diesen endogenen Bedingungen, die meist regional begrenzte Binnenwanderungen in der Herkunftsregion auslösen, treten als exogene Ursachen häufig die insbesondere wirtschaftliche, soziale und politische Stabilität in den als wohlhabend geltenden Zielländern. Zunehmend mehr Menschen suchen aus diesem Grund in Europa und hier insbesondere in den Staaten der Europäischen Union Schutz und materielle Sicherheit. Häufig versuchen sie dies als Asylbewerber. Das Asylrecht schützt jedoch nur politisch Verfolgte. Sein Regelungsinhalt und sein Regelungsziel sind als Lösung für die Folgen anderer Migrationsursachen daher nicht geeignet.

Dieser Sachverhalt stellt die nationale und europäische Asylpolitik vor schwierige Fragen. Drohen die gängigen asyl- und ausländerrechtlichen Steuerungsinstrumente angesichts dieses Phänomens einer verstärkten Zuwanderung auf dem Asylweg zu versa-

gen? Ist eine Rückbesinnung auf die originäre Zielsetzung des Asylrechts möglich und notwendig, um anderen Flucht- und Migrationsursachen sachgerecht und wirkungsvoll begegnen zu können? Ist über die Europäisierung des Asylrechts hinaus eine verstärkte Abgabe nationaler Kompetenzen an die EU im Asylbereich sinnvoll oder notwendig? Diese und andere Fragen stellen sich zunehmend.

In Deutschland ist allein das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge zuständig für die Durchführung von Asylverfahren. Es ist daher in der Praxis nicht nur mit den Folgen politischer Verfolgung, sondern auch mit den Ursachen, Erscheinungsformen und Folgen globaler Wanderungen insgesamt und mit den daraus resultierenden Fragestellungen konfrontiert. Das Bundesamt ist daher zunehmend gefordert, sein Wissen und seine Erfahrung in die Diskussion dieser Frage einzubringen. Es wird aus diesem Grunde im Zuge seiner verstärkten Öffentlichkeitsarbeit Experten aus Wissenschaft und Praxis einladen, um mit ihnen wichtige Fragen des nationalen und europäischen Asylrechts und der Asylpraxis zu erörtern. Die wesentlichen Inhalte dieser Diskussionen sollen in der Schriftenreihe „Asylpraxis“ auch der Öffentlichkeit bekannt gemacht werden. Den Auftakt bildete die Fachtagung „Asyl und Migration - eine nationale, europäische und globale Herausforderung“ am 02.10.1998 in Nürnberg. Die dort vorgetragenen Referate und die wesentlichen Diskussionsbeiträge sind in diesem Band niedergelegt.

Ich danke den Teilnehmern und Gästen der Fachtagung für ihr Kommen und die rege Diskussion. Diesem Band wünsche ich viele Leser und den Lesern eine interessante und aufschlußreiche Lektüre.

Hans-Georg Dusch
Präsident

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angegebenen Ort
ASIM	Asylum and Immigration
AuslG	Ausländergesetz
BGBI	Bundesgesetzblatt
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
bzw.	beziehungsweise
CIREFI	Centre for Information, Reflection and Exchange on Frontiers and Immigration
DÜ	Dubliner Übereinkommen
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EP Dok	Dokument des Europa-Parlaments
EuGH	Europäischer Gerichtshof
Eurodac	Europäische Datenbank für Daktyloskopievergleich
Europol	Europäisches Polizeiamt
EUV	Vertrag über die Europäische Union
Fußn.	Fußnote
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
Hrsg, hrsg.	Herausgeber, herausgegeben
Ibidem	ebenda
IFOR	Implementation Force, internationale Truppe unter NATO-Befehl
ILO	International Labor Organization
m.W.	meines Wissens
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht

OAU	Organization of African Unity
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OVG	Oberverwaltungsgericht
rd.	rund
RMC	Revue du Marché Commun
SFOR	Stabilisation Force, internationale Truppe unter NATO-Befehl
UNDP	United Nations Development Program, Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
UNESCO	United Nation Educational Scientific and Cultural Organization
UNHCR	United Nations High Commissioner For Refugees
UNTS	United Nations Treaty Series
vgl.	vergleiche
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
z.Zt.	zur Zeit

Asyl und Migration - eine nationale, europäische und globale Herausforderung

Prof. Dr. Kurt Schelter, Staatssekretär im Bundesministerium des Innern*

Das Thema heißt „Asyl und Migration, eine nationale, europäische und globale Herausforderung.“ Am Ende dieser Überschrift steht kein Satzzeichen. Ich glaube nicht, daß jemand hinter diese Überschrift ein Fragezeichen setzen würde. Nein, es ist eine nationale, europäische und globale Herausforderung. Es gibt im Bereich Asyl und Migration, wie in anderen politischen Bereichen, keine nationalen Lösungen mehr.

Eine Regierung, wo auch immer in Europa, die versuchen würde, Wirtschaftspolitik, Finanzpolitik, Außenpolitik, Verteidigungspolitik, Umweltpolitik, innere Sicherheit oder Sozialpolitik national zu gestalten, würde kläglich scheitern, einfach deshalb, weil wir verflochten sind über die Europäische Union, über gemeinsame Märkte und im Bereich der Außen- und Verteidigungspolitik natürlich über Bündnisse.

Diese internationale Verflechtung spiegelt sich selbstverständlich auch in diesem Bereich Migration und Asyl wider. Wenn Sie sich einmal ansehen, wie die Asylzahlen der letzten Jahre bis zur

* Überarbeiteter Text der Rede anlässlich der Fachtagung „Asyl und Migration“ am 02. Oktober 1998 im Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in Nürnberg.

Wende in Europa, bis zum Jahr 1989 aussahen, so war das ein marginales Problem.

Mit der Öffnung des Eisernen Vorhangs, mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes und der relativen Öffnung der Grenzen hat sich das radikal geändert.

Hinzu kommt eine immer größer werdende Mobilität der Menschen auf allen Kontinenten. Das nutzen nicht nur Geschäftsleute und Touristen, sondern eben auch Schleuser und illegale Migranten.

Die Attraktivität unseres Raumes, und das bezieht sich ja nicht nur auf Deutschland, ist immer noch ungebrochen: Unsere Sozialsysteme, trotz aller Bemühungen, den Mißbrauch in diesem Bereich abzubauen, die verwandtschaftlichen, familiären Bindungen nach Europa, nach Deutschland und die Schwierigkeiten, die wir unbestreitbar immer noch im Bereich der Rückführung von Flüchtlingen haben, üben eine unwiderstehliche Magnetwirkung aus.

Einige Zahlen dazu:

- 7,3 Millionen Ausländer (Stand 1997), das sind 8,9% der Bevölkerung,
- etwa 700.000 Ausländer, die ohne Aufenthaltstitel bei uns leben und eigentlich das Land verlassen müßten,
- etwa 100.000 Asylbewerber, mit einer Anerkennungsquote von weit unter 10%,
- 35.000 illegale Einwanderer im letzten Jahr, vom Bundesgrenzschutz an unseren Außengrenzen festgestellt, etwa 30.000, die unmittelbar zurückgeschoben werden konnten,

- 2.000 Schleuser,
- 3.000 „no names“ in Hamburg, 3.000 Schwarzafrikaner, von denen niemand weiß, woher sie kommen, wie sie heißen, wo sie geboren sind, wohin sie zurückkehren sollten.

Rund 50% der Asylbewerber, die in der Europäischen Union Aufnahme finden, kommen immer noch nach Deutschland.

Ich darf aber auf eine aktuelle Entwicklung hinweisen: Die niederländischen Kollegen sagten mir, daß sie in diesem Jahr 60.000 Asylbewerber erwarten. 60.000 Asylbewerber in diesem relativ kleinen Land - hier ist doch einiges in Bewegung.

Diese Zahlen belegen, daß Asyl und Migration tatsächlich eine nationale, europäische und globale Herausforderung ist und wir sind uns sicher auch darüber einig, daß es zur Bewältigung dieser Herausforderung keine einfachen Lösungen gibt.

Weder die einfache Lösung, die wir jetzt in den letzten Wochen und Monaten so oft plakatiert sahen: „Ausländer raus!“. Wir sind sehr froh, daß diese fürchterliche Parole bei der Bundestagswahl überhaupt keinen Effekt hatte an dem rechtsextremen Rand. Die Wähler haben erkannt, daß dies keine Lösung ist.

Genausowenig wäre es aber eine Lösung zu sagen: „Wo liegt das Problem? Ist das überhaupt ein Problem, daß wir in Deutschland 100.000 Asylbewerber haben? Ist das ein Problem, daß wir 700.000 ausreisepflichtige Ausländer haben?“.

Natürlich ist es ein Problem. Es ist ein Problem, weil die wirtschaftliche und soziale Belastung daraus unbestreitbar ist und die Toleranzschwelle in der Bevölkerung selbstverständlich vorhanden ist. Die Bevölkerung hat nur ein bestimmtes Maß an Toleranz gegenüber den Phänomenen von Asylmißbrauch, illegaler Migration und Schleuserwesen.

Vergessen wir eines nicht: Es gibt die Verbindung zwischen illegaler Migration und Kriminalität. Es hat keinen Sinn, das zu verschweigen.

Denn damit lösen wir das Problem nicht: Genau 100 Nationen sind auf deutschem Boden tätig im Bereich des organisierten Verbrechens. Zwei Drittel aller Straftaten im Bereich des organisierten Verbrechens werden von Ausländern begangen; etwa 25% im Bereich der allgemeinen Kriminalität.

Hierbei handelt es sich nicht um die Ausländer, die seit vielen Jahren, zum Teil seit Jahrzehnten, bei uns leben. Das sind ganz überwiegend diejenigen, die nur zu uns kommen, um Straftaten zu begehen.

Erinnert sei an das Problem, das Bayern mit dem Bund zusammen zu lösen hatte: Rumänische Tresorknackerbanden, das sind Verbrecher, die hierhergeschickt wurden, um Straftaten zu begehen. Es würde die Diskriminierung von Ausländern fördern, wenn wir dieses Problem nicht lösen, wenn wir organisiertes Verbrechen nicht bekämpfen, besonders entschlossen im Bereich des Schleuserwesens. Das sind wir auch den Ausländern schuldig,

die bei uns leben und rechtschaffene Nachbarn und Arbeitnehmer sind.

Wie gehen wir diese Herausforderung an?

Wir brauchen eine differenzierte Strategie. Ich möchte diese differenzierte Strategie zum Teil rückblickend, zum Teil aber auch in die Zukunft schauend, für die drei Blöcke Bürgerkriegsflüchtlinge, illegale Migration und Asyl, kurz darstellen:

Bürgerkriegsflüchtlinge sind nicht das Thema dieser Tagung, aber man kann es nicht ausblenden. Nur einige Sätze dazu:

Die negativen Erfahrungen, die wir mit der Behandlung des Bürgerkrieges in Bosnien-Herzegowina gemacht haben, müssen uns unbedingt dazu führen, in Sachen Kosovo anders zu agieren. Wir haben in Bosnien-Herzegowina zu lange gewartet und wir waren zu schnell bereit zu sagen: Wenn das Problem vor Ort nicht lösbar ist, dann müssen wir eben diese armen Menschen bei uns aufnehmen. Wir haben es getan. Deutschland hat sich als gastfreundliches, als humanitäres Land erwiesen und 350.000 Flüchtlinge allein aus Bosnien-Herzegowina aufgenommen.

Aber die Frage ist, ob wir damit ein richtiges Zeichen für die Zukunft gesetzt haben.

Die Haltung der Bundesregierung hierzu, von der ich annehme, daß sie unverändert bleiben wird, ist folgende:

Erste Priorität in solchen Fällen muß sein, alles zu tun, um die Fluchtursachen massiv zu bekämpfen. Das heißt in Sachen Kosovo: Derjenige, der die Situation ständig weiter eskaliert, muß spüren, daß es die Weltgemeinschaft ernst meint mit der Forderung, diese Verfolgung von Menschen, von Frauen und Kindern zu beenden. Und deshalb hat auch der Bundesinnenminister ohne wenn und aber gesagt: Wir brauchen unter anderen Sanktionen ein Flugverbot, unter anderen Sanktionen, nicht allein. Wir brauchen ein Flugverbot; weil das eine empfindliche Maßnahme sein kann, wenn sie tatsächlich eingehalten wird.

Sie haben erlebt, wie schwierig das ist: In der Europäischen Union berufen sich plötzlich einige auf vertragliche Verpflichtungen, wollen sich ausklinken aus der Solidarität in der EU. Wir haben von vornherein in Kauf genommen, daß wir damit Ausreisepflichtige in die Bundesrepublik Jugoslawien vorübergehend nicht mehr abschieben können, weil man in der Politik klare Prioritäten setzen muß.

Wenn man sich dafür entscheidet, Fluchtursachen zu beseitigen, dann muß man Nachteile in Kauf nehmen und ich bin rückblickend sehr dankbar dafür, daß es, von ganz ganz wenigen Ausnahmen abgesehen, die auch nicht zu beachten waren, im Kreis der Innenressorts hier keine Unterschiede gab. Der Bundesinnenminister ist zu Recht nicht kritisiert worden für diese Haltung, denn sie war richtig.

Die zweite Priorität muß sein, wenn es nicht gelingt, die Fluchtursachen zu beseitigen, alles zu tun, um die Flüchtlinge so lange wie möglich in der Region zu halten. Ich weiß sehr wohl, daß den Hilfsorganisationen hier Grenzen gesetzt sind. Dem UNHCR sind Grenzen gesetzt. Im Zusammenhang mit Kosovo sind auch den anderen Beteiligten Grenzen gesetzt: Albanien, Montenegro, Mazedonien, das wissen wir sehr wohl.

Wir wissen auch, daß es deshalb nicht ohne Hilfe von außen geht. Aber es wäre ein falsches Signal, nicht auf diese Variante Regionalisierung von Flüchtlingsströmen zu setzen, weil wir sonst sehr schnell dorthin kommen, wo wir bei Bosnien zu schnell waren, nämlich bei der Frage: Wer nimmt diese Flüchtlinge auf, nach welchen Kriterien?

Wir sind leider in dieser Frage der Europäischen Union noch ganz am Anfang. Wir sind immer noch dabei, Bewußtsein zu bilden und haben es bisher nur geschafft, ein Frühwarnsystem miteinander zu vereinbaren. Aber der deutsche Vorschlag während der Präsidentschaft '94, hier zu festen Verteilungskriterien zu kommen, ist schlicht durchgefallen und ich fürchte, auch eine neue Bundesregierung wird es sehr schwer haben, um Verständnis zu werben für dieses Anliegen.

Also diese Prioritätenreihenfolge muß gelten: Beseitigung von Fluchtursachen, Regionalisierung von Flüchtlingsströmen und als ultima ratio: Lastenteilung durch Verteilung der Flüchtlinge oder jedenfalls durch Beteiligung aller an den finanziellen Aufwendungen dafür. Nur wenn sichergestellt ist, daß sich die europäischen

Staaten über die Lastenteilung einigen, können auch verbindliche Verabredungen über die vorübergehende Aufnahme und den vorübergehenden Schutz auf europäischer Ebene getroffen werden. „Temporary Protection“ ohne „burden sharing“ geht nicht. Ich kann nur dringend davor warnen, dieses Junctim aufzulösen. Denn über vorübergehenden Schutz würden sich unsere Partner in der EU relativ schnell einig, aber zu Lasten Deutschlands.

Nun zum Asyl. Ich glaube, daß wir hier unsere nationalen Hausaufgaben im Bereich der Gesetzgebung gut gemacht haben. Der Asylkompromiß hat gezeigt, daß er einen Steuerungseffekt gegenüber Asylmißbrauch hat. Er hat auch gezeigt, was viele nicht wahrhaben wollten, vielleicht auch nicht wissen, daß diejenigen, die wirklich Schutz vor Verfolgung brauchen, in einem größeren Umfang als bisher auch die Anerkennung finden. Es ist also eine richtige Maßnahme zur Verhinderung des Asylmißbrauchs gewesen und gleichzeitig eine Stärkung des Grundrechts auf Schutz vor politischer Verfolgung.

Das Bundesverfassungsgericht hat diesen Asylkompromiß in allen Einzelheiten bestätigt. Das ist eine gute Basis für deutsche Politik auf europäischer Ebene und damit komme ich zur europäischen Perspektive in diesem Zusammenhang:

Der Maastricht-Vertrag hat die Asylpolitik zwar in den Katalog der gemeinsamen Politiken aufgenommen. Sie verblieb aber im Bereich der dritten Säule. Die Vergemeinschaftung, die möglich wäre, auch schon unter der Geltung des Maastricht-Vertrages

durch einstimmigen Beschluß des Rates und Ratifizierung in den Mitgliedstaaten, ist nicht erfolgt. Die Erklärung zum Asylrecht ging letztlich ins Leere.

Wir haben zwar einiges geschafft im Bereich der Asylpolitik. Aber das, was geschafft werden konnte, ist ohne jede Verbindlichkeit. Wir haben uns auf Mindestbedingungen im Asylverfahren verständigt. Aber das einzig Verbindliche an diesem Beschluß ist, daß sich die Mitgliedstaaten verpflichtet haben, diesen Beschluß ihren Behörden bekanntzugeben. Das ist doch herzlich wenig, es ist schlicht absurd. Und deshalb war es richtig, daß die Bundesregierung bei den Verhandlungen über den Amsterdam-Vertrag auf einer Vergemeinschaftung des Asylrechts bestanden und diese auch bekommen hat.

Es war auch richtig, lassen Sie mich das hinzufügen, daß wir mit der Zustimmung zur Vergemeinschaftung zwei Dinge verbunden haben:

1. das vorübergehende Beibehalten des Einstimmigkeitsprinzips für die nächsten fünf Jahre und
2. das Koinitiativrecht der Mitgliedstaaten.

Viele, auch vermeintliche europarechtliche und verfassungsrechtliche Experten, haben nicht verstanden, warum wir dieses durchsetzen wollten und haben uns sogar dafür gescholten, daß wir es durchgesetzt haben, weil sie meinten, wir hätten den europäischen Zug angehalten.

Aber es ging schlicht um nationale Interessen und es ist nicht verboten, auch auf europäischer Ebene nationale Interessen wahrzunehmen. Nein, es ist dringend notwendig. Wir mußten dafür sorgen, daß die Errungenschaften des Asylkompromisses durch Mehrheitsentscheidungen auf europäischer Ebene nicht ausgehebelt werden können. Wir wollen weiterhin das Prinzip des sicheren Drittstaates. Wir wollen weiterhin das Prinzip des sicheren Herkunftsstaates und wollen nicht auf die Flughafenregelung verzichten.

Amsterdam legt die Basis für eine positive Weiterentwicklung des europäischen Asylrechts und ich meine, es war richtig, für Dynamik zu sorgen in diesem Prozeß, diese Fünfjahrespläne einzufordern und nach fünf Jahren einmal Bilanz zu ziehen.

Ich will an dieser Stelle nur so viel über die Initiative Österreichs sagen, das „Strategiepapier zu Asyl und Migration“: Quoten bei Asyl sind mit dem deutschen Verfassungsrecht nicht vereinbar und es ist eine Frage des richtigen Zeitpunkts, wann man daran gehen will, die Genfer Flüchtlingskonvention neu zu überdenken. Es ist eine Frage, ob man damit jetzt irgend jemanden einen Gefallen tut. Es müssen Prioritäten gesetzt werden, und die Agenda im Bereich Asyl - Migration - Flüchtling ist so dicht gedrängt, daß ich nur davor warnen kann, jetzt quasi das Rad neu zu erfinden und eine Basiskritik unseres Systems im Bereich Asyl und Migration zu beginnen.

Die praktische Arbeit an den drängenden Problemen, die wir in Europa heute haben, leidet darunter. Der letzte Rat der Innenminister in Brüssel ist ein Beleg dafür.

Lassen Sie uns, das ist wieder ein Wunsch und eine Empfehlung, „first things first“ tun. Die wichtigsten Dinge zuerst und zu diesen komme ich jetzt:

Das ist z. B. die Verhinderung des Asylmißbrauchs. Es macht heute überhaupt keinen Sinn mehr, zu glauben, wir könnten Asylmißbrauch auf nationaler Ebene bekämpfen. Dies ist bei offenen Grenzen im Schengenraum nur möglich auf europäischer Ebene, durch grenzpolizeiliche Maßnahmen, aber auch durch Sozialgesetzgebung auf europäischer Ebene. Dabei zählt für mich nicht das Argument, es sei schändlich, die Sozialpolitik in den Dienst der Ausländerpolitik zu stellen. Denn es geht doch um Verhinderung von hunderttausendfachem Mißbrauch eines Grundrechts und dies sollte jeden verantwortlichen Politiker dazu bewegen, sich zu überlegen, ob die „pull-factors“ nicht immer noch zu stark sind.

Wir haben uns bemüht, wie Sie wissen, zum Ende dieser Legislaturperiode in einem Konsens aller Fraktionen, das Asylbewerberleistungsgesetz noch einmal zu verschärfen mit Blick auf diejenigen, die unsere Sozialsysteme mißbrauchen. Dies ist zum Teil gelungen, aber aus meiner Sicht ist ein wichtiges Element nicht verwirklicht worden, und das wird sich in der Praxis als sehr schädlich erweisen: Es ist nicht gelungen, eine Absenkung der

Leistungen auch zu knüpfen an die allein objektiv feststellbare Tatsache der illegalen Grenzüberschreitung. Das hätte einen ungeahnten Steuerungseffekt gehabt, einen präventiven Effekt.

Auch das Problem der Rückführung dürfen wir in Zukunft ebenfalls nicht aus den Augen verlieren. Auch hier handelt es sich um ein europäisches Problem. Alle europäischen Staaten müssen sich darum bemühen, den gleichen Standard zu fahren, sonst gibt es Verdrängungseffekte. Deshalb ist es richtig, immer wieder im Schengen-Kreis darauf hinzuweisen, daß es eine Verpflichtung ist aus dem Schengener Durchführungsübereinkommen, illegale Ausländer und abgelehnte Asylbewerber zurückzuführen.

Es würde den Rahmen dieses Überblicks sprengen, im Detail auf die sogenannten push-factors einzugehen. Das ist die globale Dimension des Asylproblems. Selbstverständlich muß sich Westeuropa weiter darum bemühen, daß sich in den Herkunftsländern die politischen Verhältnisse ändern. Wir wissen alle, um welche Länder es hier geht. Nur, das ist Außenpolitik, das kann nicht verordnet, das muß verhandelt werden. Die Herkunftsländer müssen z.B. spüren, daß wir es ernst meinen mit unseren Forderungen.

Auch hier ist ein integraler Ansatz notwendig. Alle Politikbereiche müssen in den Dienst dieser Sache gestellt werden. Das kann weder der Sozialminister noch der Innenminister, wie immer er heißt, alleine schultern. Und ich darf sagen: Eine der sehr positi-

ven und bleibenden Erfahrungen ist, wie es uns gelungen ist, in dieser Bundesregierung z.B. in der Angelegenheit der Rückführung von vietnamesischen Ausreisepflichtigen diesen integralen Ansatz zu finden zwischen dem Innenminister, dem Außenminister, dem Verkehrsminister und dem Entwicklungshilfeminister. Das hat gewirkt, sonst hätten wir heute noch nicht dieses Rückführungsabkommen, so zweit- bis drittklassig es auch immer noch funktioniert – das gebe ich gern zu.

Es ist offenkundig, daß eine Verbindung besteht zwischen Asyl und illegaler Wanderung. Die Brennpunkte sind bekannt: Adria, Südküste Italiens, Sizilien, Einwanderung aus dem Maghreb im spanischen Bereich über die Enklave Ceuta und natürlich unsere Ostgrenze.

Unter der Überschrift Rückblick und Ausblick soll hier ein Beispiel illegaler Migration besonders dargestellt werden:

Es ist das Beispiel der Kurden aus dem Irak. Es ist bekannt, daß Deutschland im letzten Jahr insgesamt rund 20.000 illegale Einwanderer und Asylbewerber aus dem Irak hatte, ganz überwiegend Kurden, die den Weg über die Türkei, Griechenland, Italien und Frankreich nach Deutschland genommen haben.

Dieser massenhafte Exodus hat zu ganz intensiven und auch kritischen Verhandlungen zwischen Deutschland, Griechenland und Italien geführt, weil wir es nicht hinnehmen konnten, daß illegale Einwanderer selbst bestimmen wollen, wo sie Asyl beantragen. Das Dubliner Abkommen, das seit September letzten Jahres in Kraft ist, regelt die Zuständigkeit im Bereich der Asyl-

gewährung. Diese illegalen Einwanderer aus dem Irak waren auf dem besten Weg, schon in den ersten Monaten den Beweis anzutreten, daß dieses Abkommen nicht greift - einfach deshalb, weil sie sich nicht so verhalten haben, wie die Autoren dieses Abkommens sich das vorgestellt haben: Ein wirklich politisch Verfolgter beantragt sofort dort Asyl, wo er Schutz vor politischer Verfolgung bekommt und dies ist nun für jemanden, der aus dem Irak kommt, unbestreitbar in Griechenland der Fall. Lassen Sie mich die Türkei dabei einmal ausblenden.

Wie verhielten sich diese Menschen? Sie verbargen sich vor den Grenzpolizeibeamten, vor dem Personal von Patras nach Piräus und es gelang ihnen auch, in Roma-Termini unbemerkt auf die Züge in Richtung Frankreich zu kommen. Kurz vor Nizza verliesen sie die Züge, schlichen über die Grüne Grenze am Mittelmeer und bestiegen den Zug dann wieder, um in Straßburg auszusteigen und in Ludwigsburg in der Aufnahmeeinrichtung zu sagen: „Ich bin politisch verfolgt“.

Das war eine blanke Herausforderung der Europäischen Union und der Schengen-Gemeinschaft. Das konnten wir nicht hinnehmen. Deshalb wurde eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, z.B. eine Task Force eingerichtet in der Europäischen Union und bei Schengen, massiver Druck auf Griechenland und auf Italien ausgeübt: Mit beträchtlichem Erfolg: Deutschland verzeichnet in diesem Jahr einen erheblichen Rückgang im Bereich der Kurden aus dem Irak.

Bei dieser Gelegenheit hat sich aber auch gezeigt, daß Deutschland noch nicht richtig eingerichtet ist auf dieses Verhalten von angeblichen Asylbewerbern. Verbindungsbeamte müssen in die Transitstaaten entsandt werden. Europa braucht noch mehr, noch dichtere Abkommen zur Ausfüllung des Dubliner Abkommens, um die Verfahren zu vereinfachen, und es braucht vor allem eine Eurodac-Konvention, die wirksam ist.

Eurodac, das europäische Fingerabdrucksystem, ist erfunden worden, damit das Dubliner Abkommen überhaupt funktionieren kann. Aber die jetzige Fassung der Konvention, die noch nicht verabschiedet ist, geht davon aus, daß Fingerabdrücke nur von Asylbewerbern genommen werden können.

Minister Kanther hat deshalb, ich meine völlig zu Recht, in der letzten Phase der Verhandlungen gesagt: „Das mache ich nicht mit, weil das Beispiel der irakischen Kurden zeigt, daß diese Konvention so nicht greifen wird“. Denn der irakische Kurde beantragt eben nicht in Griechenland Asyl. Nach der Konvention, so wie sie vorgesehen war, dürften ihm deshalb auch keine Fingerabdrücke abgenommen werden. Weder in Griechenland, noch in Italien, noch in Frankreich, erst dort, wo er Asyl beantragt.

Aber was soll dann der Fingerabdruck? Wir wollen doch nachweisen können, welchen Weg er genommen hat. Deshalb war es richtig, darauf zu bestehen, daß diese Eurodac-Konvention auch auf die illegalen Einwanderer ausgeweitet wird.

Wir kämpfen derzeit, und ich hoffe, dieser Kampf wird fortgesetzt, um die Erweiterung auf diejenigen, die nicht an der Grenze, sondern im Landesinneren als Illegale aufgegriffen werden und von denen nachweisbar ist, daß sie in den letzten Tagen illegal eingereist sind. Nur eine Eurodac-Konvention mit diesem Anspruch wird den notwendigen Effekt haben.

Ich will nur noch einige weitere Maßnahmen nennen im Bereich der illegalen Migration, denen man sich meines Erachtens in Zukunft widmen sollte, und dabei auch nicht verschweigen, was wir Gutes getan haben.

Wir haben den Bundesgrenzschutz dorthin gebracht, wo er seine Aufgabe hat, nämlich an die Grenze. Das war eine der schwierigsten Operationen der letzten fünf Jahre.

Wir haben den Bundesgrenzschutz nicht nur an die Grenze gestellt, wir haben auch dafür gesorgt, daß er die richtigen Rechtsgrundlagen bekommt. Es war, worüber ich mich sehr freue, in der Endphase der Legislaturperiode auch noch möglich, ihm die Möglichkeit der verdachtsunabhängigen Kontrolle zu geben, um gegen illegale Einwanderung nicht nur im 30-km-Streifen, sondern auch auf Zügen, Bahnhöfen und Flughäfen vorgehen zu können. Damit ergibt sich nahtlos eine Anknüpfung an die Arbeit der Landespolizei.

Der BGS ist nunmehr ein guter Partner in der Politik des Sicherheitsschleiers, die in Bayern entstanden ist. Dies ist eine der besten Ideen neben der verdachtsunabhängigen Kontrolle und der

Aktion Sicherheitsnetz in den großen Städten, die in den letzten Jahren im Bereich der inneren Sicherheit entstanden sind. Dieser Sicherheitsschleier muß weiter ausgebaut werden.

Auch das System der Rückübernahmeabkommen muß weiter komplettiert werden, weil es eine der besten Methoden ist, illegale Einwanderung präventiv zu bekämpfen.

Ich habe drei Jahre darum gekämpft, daß ein Verantwortlicher der Bundesrepublik Deutschland einmal im rumänischen Fernsehen sagen kann, was wir davon halten, daß aus einem Beitrittsland der Europäischen Union immer noch Asylbewerber kommen und daß es immer noch illegale Migration aus Rumänien nach Deutschland gibt.

Es ist mir in der letzten Woche gelungen. Ich habe im rumänischen Fernsehen gesagt, daß illegale Migration wegen der schnellen Rückführung keinen Sinn hat. Die einzigen, die dabei gewinnen, sind die Schleuser.

Rumänien und Bulgarien sind zwei hervorragende Beispiele dafür, wie gut Rückübernahmeabkommen wirken können. Wir sind auch bei der Identifizierung und Rückführung von sogenannten No-Names ein Stück weitergekommen durch verschiedene Methoden, z.B. durch Spracherkennung und durch eine wirklich sehr gute Zusammenarbeit mit dem Auswärtigen Amt und mit den Ländern: Es waren 15 afrikanische Botschafter bei meinen Kollegen in das Auswärtige Amt eingeladen. Ihnen wurde sehr deutlich gemacht, daß Lomé V eine Sache ist, also Entwicklungshilfe für diese Staaten, aber die Rücknahme eigener Staatsangehöriger

eine andere. Beides muß zusammengehen, sonst darf es ein Lomé V nicht geben.

Wir brauchen eine konsistente Ausländerpolitik. Härtefallregelungen müssen manchmal sein. Wir haben uns auch zwischen Bund und Ländern auf eine eng begrenzte Regelung geeinigt, mit dem sehr positiven Effekt, daß kurzfristige Abschiebestopps, die durch Länder verfügt worden sind, rapide zurückgegangen sind. Es gibt jetzt nicht mehr 16 plus 1 Ausländerpolitiken in Deutschland, weil wir uns - anders als früher - intensiv abstimmen. Das ist, meine ich, ein großer Erfolg eines kooperativen Föderalismus in diesem schwierigen Bereich.

Die Schleuserbekämpfung muß weiter intensiviert und an der Leistungsabsenkung muß weitergearbeitet werden.

Auf europäischer Ebene bleibt eine Menge zu tun, im Schengenbereich und im Bereich der Europäischen Union: Verbindungsbeamte, Dokumentenberater müssen entsandt, die Rückführungspflicht muß allen deutlich gemacht werden.

Der Budapester Prozeß muß weitergehen. Wenn es ihn nicht gäbe, müßte er erfunden werden. Wir haben durch die Konferenzen in Prag und in Budapest im letzten und im vorletzten Jahr bewiesen, daß dort nicht nur Deklamationen verbreitet werden, sondern daß hervorragende Arbeit geleistet wird, mit 55 ganz konkreten Maßnahmen und mit einem strikten Zeitplan. Wir ha-

ben uns damit selbst unter Druck gesetzt. Das war ein wichtiges deutsches Anliegen: nicht nur Deklarationen und Protokolle zu verabschieden, sondern auch die notwendigen Konsequenzen daraus zu ziehen.

CIREFI muß ausgebaut werden. Diese Einrichtung wird meines Erachtens noch zu wenig benutzt.

Europol, dessen Rechtsgrundlage, die Europol-Konvention, am 01. Oktober 1998 in Kraft getreten ist, muß dann im nächsten Jahr endlich anfangen, auch durch den Austausch von personenbezogenen Daten, z. B. den Menschenhandel, die Schleuserei und die damit im Zusammenhang stehenden Delikte intensiv zu bekämpfen. Denn es ist nun nicht von der Hand zu weisen:

Illegale Migration fördert und befördert organisiertes Verbrechen. Das ist an konkreten Fällen nachweisbar; nicht nur in den Schiffen, die aus Marokko nach Spanien kommen, wo der Geschleuste oft auf dem Rauschgiftpaket sitzt.

Es gilt auch das Umgekehrte: Das organisierte Verbrechen organisiert die illegale Migration. Denn das ist ein lukrativer Zweig der organisierten Kriminalität und was ist das anderes als organisiertes Verbrechen, wenn heute in Osteuropa „packages“ angeboten werden, von der falschen Geburtsurkunde über die falsche Arbeitserlaubnis bis zum falschen Paß.

An den Schluß soll bewußt ein Problem gestellt werden, das aus meiner Sicht unter keinen Umständen aus den Augen verloren werden darf, sondern mit höchster Priorität gelöst werden muß: Die Erweiterung der Europäischen Union vor dem Hintergrund der Lage bei Asyl, illegaler Einwanderung und organisierter Kriminalität.

Die Innenminister der Europäischen Union haben es geschafft, bei der Kommission zu verankern, daß nicht nur über die Probleme des Binnenmarkts und der Landwirtschaft verhandelt wird, sondern genauso gründlich über die Fragen der inneren Sicherheit, der Grenzsicherheit, der Bekämpfung illegaler Migration und der Bekämpfung des Asylmißbrauchs.

Jetzt muß es darum gehen, die Kommission nicht aus dieser Verantwortung zu entlassen. Es muß endlich begonnen werden mit dem „Screening“ der Beitrittsstaaten zu diesen Fragen. Die EU darf ihnen nicht nur sagen, was ihr Besitzstand ist in diesem Bereich. Wir müssen sie auch fragen: „Was tut Ihr? Wann seid Ihr in der Lage, die Voraussetzungen zu erfüllen?“ Und deshalb hat die Bundesregierung dafür gesorgt, daß sowohl in Schengen wie auch bei der Europäischen Union die Staaten des östlichen Mitteleuropas ständig mit uns zusammen arbeiten - auf politischer Ebene und auf Fachebene, auf dem Frankfurter Flughafen und an der tschechischen Grenze, um zu zeigen, wie wir es machen und nicht nur zu sagen, wie wir es gerne hätten.

Die Herausforderung durch illegale Migration und Asyl muß auch in Zukunft angenommen werden. Sie muß gemeinsam angenommen werden, das erwarten die Bürger, ganz unabhängig davon, auf welcher Seite des politischen Spektrums sie stehen.

Wir sollten uns nicht täuschen lassen durch das Wahlergebnis auf dem äußersten rechten Rand. Das ist das Ergebnis einer klugen Politik gewesen. Nun, das will gepflegt sein und wenn diese konsistente, konsequente und entschlossene Politik nicht fortgesetzt würde, bekämen wir dort wieder ein Problem, weil dann die Rattenfänger mit den „einfachen Lösungen“ das Sagen hätten.

Wir müssen entschlossen und mit einem sehr soliden Grundkonsens in diesen Fragen von Asyl und illegaler Migration auch in die Zukunft gehen, sonst werden sich die Bürger abwenden von einem Staat, der sich gegen den Mißbrauch seiner Grundrechte und gegen den Mißbrauch seiner Sozialsysteme nicht wehren will.

Europäische Lastenverteilung bei der Flüchtlingsaufnahme

Dr. Günther Beckstein, Bayerischer Staatsminister des Innern *

Innenpolitik enthält zunehmend eine europäische und eine internationale Dimension. Die Öffnung der Grenzen in Europa und die zunehmende Verflechtung der Staaten in internationale Bezüge wirken sich nachhaltig auf die innenpolitischen Kernbereiche Zuwanderung und Innere Sicherheit aus. Insbesondere zwingt die deutliche Zunahme des Zuwanderungsdrucks auf Europa die Verantwortlichen zu energischen Maßnahmen, die, wenn sie erfolgreich sein wollen, möglichst gemeinsam geplant, durchgeführt und getragen werden müssen.

Diese Entwicklung darf jedoch keinesfalls dazu führen, daß der Zuwanderungsdruck auf Europa weiter steigt. Es muß auch unter allen Umständen vermieden werden, zusätzliche Anreize für eine Zuwanderung zu schaffen.

* Rede anlässlich der Fachtagung „Asyl und Migration“ am 02. Oktober 1998 im Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in Nürnberg.

1. Ausgangslage

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind bereits jetzt einem erheblichen Zuwanderungsdruck ausgesetzt.

Bei weltweit über 23 Millionen Flüchtlingen und teilweise verheerenden wirtschaftlichen Verhältnissen in Staaten des ehemaligen Ostblocks sowie einem nach wie vor instabilen Balkan „vor der Haustür“ besteht weiterhin die zwingende Notwendigkeit, auf eine strikte Begrenzung der Zuwanderung zu achten. Das gilt insbesondere für die Bundesrepublik Deutschland, die unverändert das Hauptzielland für Migration nach Europa darstellt. Auch unsere europäischen Partner müssen dies im gemeinsamen Interesse berücksichtigen.

In den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union leben derzeit nahezu 13 Millionen Menschen aus Drittstaaten, jährlich kommen mehr als 1 Million als Einwanderer oder Asylsuchende hinzu. Die Kompetenz der Europäischen Gemeinschaft nach dem Vertrag von Amsterdam muß deshalb als Grundlage dafür genutzt werden, den Zuwanderungsdruck auf Europa zu dämpfen. Sie darf keinesfalls zu einer zusätzlichen Einwanderung führen. Andernfalls wird das soziale Sicherungssystem Deutschlands und anderer Mitgliedsstaaten stark gefährdet.

2. Vergemeinschaftung

Der Vertrag von Amsterdam vom 02. Oktober 1997 sieht diese Entwicklung und setzt neue Akzente in den geplanten Kernbereichen. Ein wichtiges Ergebnis stellt insofern die Vergemeinschaftung der Asylpolitik dar. Damit wird einem alten und schon seit dem Vertrag von Maastricht energisch vorgetragenen Anliegen der Bayerischen Staatsregierung Rechnung getragen.

3. „Ventilfunktion“ des Asylrechts

Der Weg über das Asyl ist bekanntlich in den allermeisten Fällen ein Umweg, um eine sonst nicht mögliche Zuwanderung zu erreichen. Vor diesem Auditorium brauche ich diese „Ventilfunktion“ nicht näher darzulegen.

Es ist aber von entscheidender Bedeutung, sich dieser Tatsache auch bei den anstehenden Entscheidungen über die konkrete Ausgestaltung des europäischen Asylsystems, insbesondere auch des Asylverfahrens, immer bewußt zu sein.

4. Mißbrauchsproblematik

Bei Gewährleistung des gebotenen Schutzes für wirklich Verfolgte muß der mißbräuchlichen Inanspruchnahme ein deutlicher und

wirksamer Riegel vorgeschoben werden, will man das Rechtsinstitut als solches nicht desavouieren.

Wir haben in Deutschland leidvolle Erfahrungen mit den Folgen einer Tabuisierung der Mißbrauchsproblematik gehabt.

Ich kann daher nur hoffen, daß sich Vergleichbares auf europäischer Ebene nicht wiederholt.

Ein Hinauszögern der zu treffenden Entscheidungen oder ein falsches Signal an die Zuwanderungswilligen vor den Toren wäre in der Sache höchst problematisch und könnte durchaus zu in-neuropäischen Zerreißproben führen.

Es würde aber auch die Reputation Europas und seiner Organe gefährden, wenn in diesem sensiblen Bereich Defizite bei der Wahrnehmung berechtigter Interessen unserer Bürger erkennbar würden.

5. Österreichischer „Aktionsplan“

Ich sehe in diesem Zusammenhang mit einiger Sorge, wie der meines Erachtens sehr ausgewogene und ergebnisoffen formulierte Aktionsplan der österreichischen Präsidentschaft durch die einseitige Darstellung in der veröffentlichten Meinung bereits wieder eine Stigmatisierung erfährt, die manche zu diskutierenden Fragen einfach nicht mehr zuläßt.

Es wäre diesem - weit über Asylfragen hinausreichenden - Grundsatzpapier sehr zu wünschen, daß seine Problemdarstel-

lungen und natürlich auch die angedeuteten Lösungsansätze vorurteilsfrei und sorgfältig diskutiert werden könnten.

Hier sehe ich durchaus auch eine wichtige Aufgabe für die kommende deutsche Präsidentschaft.

6. Position der Länder zu „Asyl in Europa“

Lassen Sie mich aber jetzt zurück zum Teilkomplex „Asyl in Europa“ kommen und unsere - in einer Entschließung des Bundesrates vom 10. Juli 1998 auch formell eingebrachten - Vorstellungen darlegen:

Wer in die europäische Union kommt, soll überall, wo er sich aufhält oder hinbegibt, gleiche Regeln für das Asylverfahren und für die Gewährung des Asyls vorfinden. Das heißt, es müssen ein möglichst weitgehend angeglichenes, schnelles und rechtsstaatliches Asylverfahren in Europa und ein einheitliches System der Gewährung sozialer Leistungen und gemeinsame Regelungen zur Beendigung des Aufenthalts abgelehnter Asylbewerber geschaffen werden.

7. Forderungskatalog

Dabei sind insbesondere folgende Erfordernisse notwendig:

- Eine Vereinheitlichung der sozialen Leistungen, um ein „Sozialdumping“ innerhalb Europas zu verhindern,

- ein einheitliches und angeglichenes Asylverfahren, um „Verfahrenstourismus“ zu verhindern,
- ein einheitliches System von sicheren Drittstaaten und von sicheren Herkunftsstaaten,
- Regelung zu einer kontrollierten Aufenthaltsbeendigung, um ein Untertauchen mit all seinen sicherheitspolitischen Problemen zu vermeiden, und
- verbindliche Bestimmungen über die Lastenverteilung in Form einer Verteilungsregelung nach Quoten.

Vor allem kommt es dabei auf die gerechte Lastenverteilung an, denn davon kann bisher keine Rede sein.

8. Unterschiedliche Belastung

Im Jahr 1996 kamen insgesamt 226.567 Asylbewerber in die Staaten der Europäischen Union, davon knapp die Hälfte, nämlich 116.367, nach Deutschland. Kein anderer Mitgliedstaat erreichte auch nur annähernd diese Größenordnung. An zweiter Stelle nach Deutschland steht Großbritannien mit 29.642 Asylsuchenden, gefolgt von den Niederlanden mit 22.857 und Frankreich mit 17.405 Personen. Das Schlußlicht bildet Portugal mit sage und schreibe 216 Asylbewerbern im Jahr.

Entscheidend wird sein, ob es trotz dieser unterschiedlichen Belastung und einem daraus resultierend unterschiedlichen Problembewußtsein gelingt, die verschiedenen nationalen Interessen

zu einer gemeinsamen europäischen Position - die nicht mehr nur „der kleinste gemeinsame Nenner“ sein kann - zu bündeln.

9. Finanzielle Belastung Deutschlands

Flüchtlingsaufnahme hat auch mit Geld zu tun. Um die Größenordnung dieser Frage zu verdeutlichen, möchte ich einige Zahlen dazu nennen.

Ich gehe dabei bewußt über den nach innerstaatlichen deutschen Kriterien engeren Bereich des „klassischen“ Asyls hinaus; einerseits, weil die europäische Sicht verschiedentlich durchaus weiter ist, andererseits, weil sich auch die tatsächliche Situation nicht nach feinsinnigen Abgrenzungskriterien richtet.

Alein der Balkankrieg und seine Folgen haben die deutschen Steuerzahler bislang weit über 20 Milliarden DM gekostet.

10. Bürgerkriegsflüchtlinge

Nach Angaben des Auswärtigen Amtes wurden rund 17,5 Milliarden DM für die Aufnahme, Unterbringung und finanzielle Unterstützung der ursprünglich 350.000 in Deutschland lebenden Kriegsflüchtlinge aus Bosnien geleistet. Die seinerzeit etwa 100.000 Flüchtlinge aus Kroatien, die Deutschland ebenfalls aufgenommen hatte, sind dabei schon gar nicht mehr berücksichtigt. Die von Bund und Ländern getragenen Kosten für die freiwillige

Rückkehr zahlreicher Flüchtlinge nach Bosnien und Herzegowina liegen bis heute bei 80 Millionen DM.

Aus Bayern sind inzwischen übrigens schon mehr als 75 Prozent dieser Flüchtlinge zurückgekehrt; diesen Erfolg kann ich nicht ganz unerwähnt lassen.

Die Beteiligung der Bundeswehr an internationalen Friedensmissionen auf dem Balkan verschlang insgesamt 1,59 Milliarden DM. Davon entfielen unter anderem auf den Adria - Einsatz der Bundesmarine von 1992 bis Ende 1996 rund 274 Millionen DM, auf die Luftbrücke zur Versorgung der zeitweise belagerten Stadt Sarajevo 43 Millionen DM, auf den friedens erzwingenden IFOR-Einsatz 670 Millionen DM und den friedenssichernden SFOR-Einsatz von 1997 und 1998 bisher etwa 426 Millionen DM.

Hinzu kommen Leistungen von Bundesländern und Gemeinden sowie einer Vielzahl von Nichtregierungsorganisationen. Allein das Deutsche Rote Kreuz gab dafür bisher 208,3 Millionen DM aus, der Arbeiter-Samariter-Bund 107 Millionen DM, die Caritas 75 Millionen DM, das Diakonische Werk 74 Millionen DM, die Johanniter Unfallhilfe 45 Millionen DM und der Malteser Hilfsdienst über 41 Millionen DM. Auch dieses Geld stammt zum Teil aus öffentlichen Kassen und zum Teil aus Spenden und Eigenmitteln.

Will die Europäische Union wirklich eine Solidargemeinschaft sein, dann muß sie auch die Lasten, die mit dem Asyl- und Flüchtlingszugang nach Europa entstehen und die Mitgliedstaaten wie dargestellt noch sehr unterschiedlich treffen, ausgewogen verteilen.

Bei dieser Problemlage reicht die „Förderung einer ausgewogenen Verteilung“, wie es im Amsterdamer Vertrag steht, nicht. Vielmehr sind baldmöglichst nach Inkrafttreten des Vertrages verbindliche Bestimmungen in Form einer Verteilungsregelung nach dem in Deutschland geltenden Muster erforderlich.

11. Tatsächliche Lastenverteilung erforderlich

Um es ganz deutlich zu machen:

Gefordert ist eine tatsächliche Verteilung der nach Europa strömenden Personen, nicht etwa nur ein irgendwie gearteter unverbindlicher finanzieller oder sonstiger Ausgleich.

Mir ist natürlich bewußt, daß ein dergestalt solidarisches Verhalten auf europäischer Ebene derzeit noch „Zukunftsmusik“ ist.

Nationale Interessen - und sei es nur, in die Probleme anderer nicht „hereingezogen“ zu werden - haben leider weiterhin meist absoluten Vorrang vor einer gesamteuropäischen Sicht.

Auch auf nationaler Ebene hat es ja im Zusammenhang mit der unterschiedlichen Belastung der einzelnen Länder durch Kriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien lange, allzu lange, gedauert, bis wenigstens ein Minimum an Bereitschaft erreicht werden konnte, die gemeinsame Last auf mehrere Schultern zu verteilen und damit für jeden erträglich zu machen.

Eine der Quotierung bei Asylbewerbern vergleichbare Regelung konnte nicht erreicht werden; § 32 a des Ausländergesetzes harret immer noch seiner Anwendung.

Die Zurückhaltung der meisten EU-Mitgliedstaaten bei diesem Thema ist mir nicht zuletzt vor dem Hintergrund der finanziellen Auswirkungen einer gesamteuropäischen Solidarität durchaus verständlich.

Vom europäischen Gedankenansatz und dem Anspruch des Amsterdamer Vertrages her ist eine solche Haltung aber nichtsdestoweniger nicht akzeptabel.

Sie ist im übrigen auch kurzfristig, denn, wie ich im folgenden darstellen werde, eine europäische Quotenregelung würde das Problem nicht nur gerecht verteilen, sondern vor allem minimieren.

12. Forderung konkret

Unsere Forderung lautet wie folgt:

Bei Flüchtlingsbewegungen in den EU-Raum müssen alle Mitgliedstaaten eine ihrer Größe und Einwohnerzahl entsprechende Quote von Flüchtlingen übernehmen. Vorbild dafür ist § 45 des deutschen Asylverfahrensgesetzes. Danach werden nach Deutschland kommende Asylbegehrende nach einem bestimmten Zahlenschlüssel auf die Länder verteilt, der sich an den oben genannten Kriterien orientiert. Beispielsweise hat Bayern 14 % aller nach Deutschland kommenden Asylbegehrenden aufzunehmen, nach Nordrhein-Westfalen der zweithöchste Anteil. Die übrigen Länder liegen außer Baden-Württemberg (12,2 %) im einstelligen Bereich.

13. Beispiele

Lassen Sie mich meine Vorstellungen an einem praktischen Beispiel erläutern:

Angenommen, ein Ausländer reist illegal nach Deutschland ein und beantragt in München bei der Außenstelle des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge Asyl. Über diesen Antrag würde dann das Bundesamt eine neu einzurichtende zentrale Europäische Verteilungsstelle - etwa vergleichbar mit der Schengen-Zentralstelle in Straßburg - informieren, die prüft, ob die vereinbarte deutsche Aufnahmequote, die selbstverständlich weit unter den bisherigen 50 % liegen muß, bereits erfüllt ist. Wenn nicht, erfolgt eine Aufnahme in der Aufnahmeeinrichtung oder gegebenenfalls eine Umverteilung in ein anderes Bundesland, wie nach geltendem Recht.

Ist die deutsche Quote aber erfüllt, so prüft die Zentralstelle, welcher Mitgliedstaat noch Kapazitäten frei hat, und dorthin erfolgt die Umverteilung. Nur in diesem Mitgliedstaat wird jetzt das Asylverfahren durchgeführt, entsprechend dem Grundgedanken des Dubliner Übereinkommens.

Ich bin überzeugt davon, daß mit einem solchen Verfahren nicht nur etwas mehr Gerechtigkeit in das europäische Asylgeschehen käme, sondern daß es auch dazu beitragen würde, die immense Zahl mißbräuchlicher Asylanträge spürbar zu reduzieren.

Ein Ausländer, der nicht sicher sein kann, sein Asylverfahren in seinem „Wunschstaat“ zu bekommen, wird es sich genau überlegen, ob er Tausende von Dollars für eine Schleusung ausgibt, die er in seinem zuständigen „Asylstaat“ nicht oder jedenfalls nicht so einfach wie etwa in Deutschland wieder verdienen kann.

14. Klarstellung

Um keine Mißverständnisse aufkommen zu lassen:

Mir geht es bei meinem Vorschlag nicht um das Fernhalten schutzsuchender Ausländer von der „Festung Europa“. Politisch Verfolgte finden nach unserer Verfassung und nach der Genfer Flüchtlingskonvention weiter uneingeschränkt Schutz bei uns. Für diese Menschen, die aus Angst um ihr Leben bzw. das Leben ihrer Angehörigen nach Europa geflohen sind, darf es aber keinen Unterschied machen, ob sie Schutz in Deutschland oder etwa in Portugal erhalten.

15. Lastenverteilung für Bürgerkriegsflüchtlinge

Eine derartige Lastenverteilung benötigen wir im übrigen nicht nur im Asylbereich, sondern mindestens genauso dringend im Bereich des „vorübergehenden Schutzes für Vertriebene“, wie es die Europäische Kommission nennt, also bei Massenfluchtbewegun-

gen, sei es infolge von Bürgerkriegen oder von sonstigen gravierenden Notsituationen.

16. Europäische Solidarität

Hier hat Deutschland schon im Jahr 1994 - also **nachdem** wir die überwiegende Zahl von Flüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien aufgenommen hatten - seine Erfahrungen mit der europäischen Solidarität gemacht.

Wir kennen jetzt auch genau die Möglichkeiten, einen begrüßenswerten Ansatz im Rahmen der Beratungen im „Dritten Pfeiler“ bis zur Unkenntlichkeit zu „verwässern“.

Das darf uns aber keineswegs dazu veranlassen, unsere berechtigten Interessen von vornherein aufzugeben.

Im Gegenteil, wir müssen verstärkte Anstrengungen unternehmen, unsere europäischen Partner zu einer konstruktiveren Haltung zu bewegen und europäische Solidarität einzufordern. Wir selbst praktizieren diese europäische Solidarität auf anderen Gebieten ja doch in erheblichem Maße, bisweilen auch gegen unsere eigenen nationalen Interessen. Ich nenne hier als Beispiel nur das aktuelle Flugverbot nach Jugoslawien mit seinen unerfreulichen Folgen für die Rückführung ausreisepflichtiger Kosovo-Albaner.

17. Linie der Europäischen Kommission

Ich verkenne nicht, daß ich gerade auf dem Gebiet des Lastenausgleichs von der Haltung der Europäischen Kommission sehr enttäuscht bin:

Nach der Vorlage einer aus verschiedenen inhaltlichen Gründen für eine Mehrzahl der Mitgliedstaaten, auch für uns, nicht akzeptablen, gemeinsamen Maßnahme für den vorübergehenden Schutz von Vertriebenen hat man in einer überarbeiteten Fassung nunmehr auch die rudimentären Ansätze zu einer Lastenverteilung herausgenommen und einem getrennten Entwurf zugeordnet. Dies geschah offensichtlich infolge des (erneuten) massiven Widerstandes mancher Mitgliedstaaten, die sich weniger von Schutzsuchenden bedrängt sehen als wir.

Für uns ist eine solche Trennung jedoch unannehmbar, weil sie das Risiko beinhaltet, daß eine Aufnahmeentscheidung (für Europa) **ohne** eine europäische Verteilungsregelung - nur das verstehen wir unter effektivem Lastenausgleich - getroffen werden kann.

Damit würden sich genauso wie im engeren Asylbereich unterschiedliche Belastungen perpetuieren und Entscheidungen über Aufnahmeregelungen (auch) von solchen Mitgliedstaaten getroffen werden, die von deren Auswirkungen teilweise extrem unterproportional betroffen wären.

So erreicht man weder Gerechtigkeit noch Solidarität; ich erwarte deshalb von der Bundesregierung ein deutliches Eintreten für unsere - berechtigten - Anliegen.

18. Zentrale Bedeutung

Europäische Lastenverteilung bei Asylbewerbern und vorübergehend Schutzbedürftigen ist für die Bayerische Staatsregierung ein zentrales Thema auf dem Gebiet der europäischen Asyl- und Zuwanderungspolitik.

Wir werden unsere Auffassung, mit der wir uns auch als Sachwalter unserer Bevölkerung verstehen, mit aller Konsequenz durchzusetzen versuchen und bitten hierbei um Unterstützung.

Europa zwischen Fluchtburg und Festung

Dr. Herbert Schnoor, Innenminister a.D., Düsseldorf *

1. Einwanderungsland Bundesrepublik

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein Einwanderungsland.

Und das spätestens seit der von der Bundesregierung Konrad Adenauers gewollten und geförderten Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer.

Daß seit Jahren eine Einwanderung in die Bundesrepublik stattfindet, wird von niemandem bestritten.

Dennoch gibt es einen heftigen, allerdings wenig sinnvollen Streit darüber, ob die Bundesrepublik ein Einwanderungsland ist oder nicht. Die Ursache des Streites liegt darin, daß bei vielen mit dem Begriff „Einwanderungsland“ die Vorstellung einer politisch gewollten Einwanderung verbunden ist, so wie wir dieses von den klassischen Einwanderungsländern USA, Kanada oder Australien kennen.

Ich rate davon ab, das Element einer politisch gewollten Einwanderung in den Begriff Einwanderungsland aufzunehmen, damit

* Rede anlässlich der Fachtagung „Asyl und Migration“ am 02. Oktober 1998 im Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in Nürnberg.

der Streit über die Definition nicht die viel wichtigere Verständigung über die Sache selbst beeinträchtigt.

Der von mir gewählte Begriff „Einwanderungsland“ stellt auf die schlichte Tatsache ab, daß viele Menschen aus dem Ausland in die Bundesrepublik einreisen und auf Dauer hierbleiben, daß diese seit Jahrzehnten bestehende Einwanderung voraussichtlich auch während der nächsten Jahrzehnte andauern wird, und daß mehr Menschen einwandern als auswandern.

Zu dem von mir gewählten Begriff „Einwanderungsland“ gehört es nicht, daß diese Einwanderung durch gezielte staatliche Politik herbeigeführt wird, etwa durch ein Einwanderungsgesetz mit einem jährlichen Einwanderungskontingent.

Es sollte allerdings nicht verschwiegen werden, daß ein Teil der Einwanderung in die Bundesrepublik politisch gewollt war und gewollt ist:

- Das gilt für die Einwanderung ausländischer Arbeitnehmer, deren Anwerbung in den 50er und 60er Jahren - wenn auch nicht für einen Daueraufenthalt - politisch gewollt war und die zu einem auch zahlenmäßig bedeutsamen Familiennachzug geführt hat und dauerhaft führt.
- Das gilt für den Familiennachzug.
- Das gilt ferner für den Zuzug der Juden aus dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion und den Zuzug von Aussiedlern.

2. Zuwanderung

Nach den in den 50er Jahren angeworbenen Arbeitsimmigranten aus Südeuropa, vor allem aber aus Anatolien und Nordafrika, kamen und kommen zunächst deren Familienangehörige.

Und dann kamen weitere Personengruppen, politische Flüchtlinge, Armutsflüchtlinge, Aussiedler, Bürgerkriegsflüchtlinge, um nur einige Gruppen zu nennen.

Im Jahre 1960 betrug der Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung noch 1,2 %. Jetzt beträgt der Anteil etwa 9 % der Gesamtbevölkerung. Inzwischen leben fast 7,5 Millionen Menschen ausländischer Abstammung unter uns. Ein Viertel der Ausländer sind allerdings EU-Bürger.

Wir müssen davon ausgehen, daß der Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung weiter wachsen wird.

Von der weltweiten Migration, die weit über 100 Millionen Menschen betrifft, werden Westeuropa und die Bundesrepublik Deutschland nur zu einem kleinen Teil erfaßt; innerhalb Europas nimmt die Bundesrepublik in dieser Frage aber einen der vorderen Plätze ein.

Die Zuwanderung in die Bundesrepublik bewegt sich im Mittel zwischen 400 000 und 600 000 Personen im Jahr. In manchen Jahren liegt sie erheblich höher.

Es gibt selbstverständlich nicht nur eine Zuwanderung in die Bundesrepublik Deutschland, sondern auch eine erhebliche Rückwanderung, die sich im Durchschnitt zwischen 300 000 und 400

000 Personen pro Jahr bewegt und die in manchen Jahren sogar größer war als die Zuwanderung.

Insgesamt verzeichnet die Bundesrepublik seit Jahren einen Wanderungsüberschuß. Dieser beträgt seit 1960 im Durchschnitt pro Jahr wenigstens rd. 200 000 Personen, so daß in die Bundesrepublik nicht weniger Menschen eingewandert sind und einwandern als in das klassische Einwanderungsland USA mit seiner im Hinblick auf Bevölkerungszahl und Größe des Territoriums wesentlich besseren Aufnahmefähigkeit.

3. Anhaltende Einwanderung

Die Einwanderung nach Westeuropa, insbesondere in die Bundesrepublik, hält an.

Sie ist keine vorübergehende Erscheinung, sondern ein auf Dauer angelegter Sachverhalt. Wir liegen sicher nicht falsch, wenn wir für die Bundesrepublik auch künftig einen Wanderungsüberschuß von rd. 200 000 und mehr Personen pro Jahr unterstellen.

Die Zuwanderung wird insbesondere wegen des hohen Bevölkerungswachstums in der Dritten Welt eher zu- als abnehmen. Allein in den Maghreb-Staaten wird die Bevölkerung von rd. 148 Millionen im Jahre 1992 auf etwa 280 Millionen im Jahre 2025 ansteigen (Anstieg in Afrika insgesamt im gleichen Zeitraum von ca. 682 Millionen auf ca. 1,6 Milliarden Menschen). Dadurch wird der Zuwanderungsdruck zunächst auf die europäischen Mittelmeerstaaten, später auch auf andere europäische Staaten und

auch auf die Bundesrepublik wachsen. Erste Anzeichen können wir Berichten aus Spanien und Italien entnehmen.

Daß die Zuwanderung nicht geringer werden wird, folgt allein schon daraus, daß die Wanderungsursachen bleiben.

Zu den Wanderungsursachen gehören neben dem Bevölkerungswachstum die Umweltkatastrophen, wachsende Armut, die Verringerung landwirtschaftlicher Existenzgrundlagen z.B. in der sich ausweitenden Sahelzone, eine protektionistische Handels- und Schuldenpolitik der reichen gegenüber den armen Ländern, Gewalt und Unterdrückung sowie kriegerische Auseinandersetzungen, von denen es seit 1945 weltweit mehr als 190 gegeben hat. Hier sind aber auch der Zerfall des sowjetischen Imperiums zu nennen und die noch immer ungelösten Probleme, die Anfang dieses Jahrhunderts beim Zerfall des osmanischen Reiches entstanden sind.

Zu den Wanderungsursachen gehört aber auch der Wohlstand in den reichen europäischen Ländern, über den die Medien selbst in den äußersten Winkeln der Erde berichten und der die europäischen Länder als Ziel der Einwanderung so attraktiv macht.

Vielen Menschen der Dritten Welt sind dadurch die Nachteile, die sie in ihrer Heimat zu ertragen haben, bewußt geworden. Sie haben die in den europäischen Wohlstandsländern selbstverständliche Erwartung an ein Leben ohne Hunger, Armut und Gewalt übernommen. Sie empfinden ihre eigene Lebenssituation zunehmend als ungerecht, und sie sind nicht länger bereit, darauf zu warten, daß die Lebensbedingungen in ihrer Heimat besser werden.

4. Fluchtburg oder Festung?

Auch wenn die Bundesrepublik Deutschland in Europa von der Migration besonders betroffen ist, der Migrationsdruck lastete auf allen Ländern der Europäischen Union.

Seit 1960 sind über die europäischen Außengrenzen mehr Menschen in die 15 Staaten der EU ein- als ausgewandert. Nach der Öffnung der europäischen Binnengrenzen ist deshalb auch in dieser Frage eine gemeinsame europäische Politik erforderlich.

Eine Grundlage für die notwendige gemeinsame europäische Politik ist inzwischen durch den Vertrag von Amsterdam geschaffen, der eine Vergemeinschaftung der Asylpolitik und der Einwanderungspolitik vorsieht und der auch die Frage der Lastenverteilung anspricht. Die Umsetzung des Amsterdamer Vertrages in konkretes europäisches Gemeinschaftsrecht wird allerdings noch erhebliche Schwierigkeiten bereiten.

Angesichts der anhaltenden Einwanderung stellt sich die Frage, was soll die Bundesrepublik Deutschland, was soll Europa sein, Fluchtburg oder Festung? Oder sollen wir beides sein, Fluchtburg für die einen, uneinnehmbare Festung für oder gegen die anderen und ist uns dieses möglich?

5. Getrennte Behandlung von Asyl und

Migration erforderlich

So viel als eine Antwort vorweg:

Der Politikbereich Asylrecht und Asylgewährung muß strikt von dem Migrationsthema und seiner Behandlung getrennt werden.

Für politische Flüchtlinge müssen unsere Grenzen selbstverständlich immer offen bleiben. Für sie müssen wir Fluchtburg bleiben. Entsprechendes gilt für die Aussiedler und die Juden aus der ehemaligen Sowjet-Union.

Das Asylrecht darf auch nicht dazu dienen, auch noch so berechtigte Einwanderungsbegehren zu regeln. Mir fällt es zwar schwer hinzunehmen, daß z.B. die Wahrung der Religionsfreiheit ein Asylgrund sein kann, nicht aber der drohende Hungertod von Kindern aus der Sahelzone. Dennoch muß ich dieses hinnehmen, weil jeder Versuch, die Schutzgewährung des Asylrechts zu erweitern, das Asylrecht als Schutz vor politischer Verfolgung gefährden würde.

Das Asylrecht ist ohnehin schon dadurch belastet und gefährdet, daß es millionenfach als Mittel der Einwanderung in Anspruch genommen wurde und wird. Hätte das vermieden werden können, dann hätten wir uns die schmerzliche Änderung des Art. 16 GG ersparen können.

Selbstverständlich bedürfen die sich durch die weltweite Migration stellenden Fragen einer Antwort, aber diese Antwort müssen wir außerhalb des Asylrechts finden.

6. Integration

Eine dieser Antworten ist für mich eindeutig, sie betrifft die Integration der Einwanderer:

Die ausländischen und deutschen Einwanderer sind gegenüber der einheimischen Bevölkerung benachteiligt. Die Arbeitslosigkeit bei ihnen ist erheblich größer, ihre Aufstiegschancen sind geringer. Der Ausbildungsgrad ausländischer Jugendlicher liegt unter dem der deutschen Jugendlichen. Und es verlassen immer noch etwa dreimal so viele ausländische Schüler die Hauptschule ohne Abschluß wie deutsche Schüler.

Integrationserfolge entscheiden sich vor allem in den ersten Lebensjahren und in der ersten Zeit nach der Einwanderung. Deshalb sind insbesondere die Integrationshilfen für Kinder und Jugendliche von besonderer Bedeutung. Investitionen in die Bildung, Erziehung und Ausbildung von Kindern der Einwanderer sind Investitionen in die Zukunft unseres Landes.

Und sie sind ein Beitrag zum inneren Frieden.

Wird die in unserem Land wachsende Minderheit von Einwanderern weiterhin diskriminiert und fühlen die Menschen sich weiterhin rechtlich und sozial benachteiligt, dann entwickelt sich ein sozialer Sprengsatz, der das friedliche Zusammenleben in unserer Gesellschaft ernsthaft gefährdet. Es ist nicht nur ein Gebot der Humanität, sondern vor allem auch ein Gebot der Vernunft - und

es liegt zuerst im Interesse der einheimischen Bevölkerung selbst -, die eingewanderte Minderheit besser zu integrieren als bisher und sie der übrigen einheimischen Bevölkerung endlich sozial und rechtlich gleichzustellen.

Sehr wichtig ist auch die rechtliche Gleichstellung.

In unserem ureigenen Interesse dürfen wir es nicht zulassen, daß ein erheblicher Teil unserer Wohnbevölkerung auf Dauer von gleichberechtigter politischer Teilhabe ausgeschlossen wird.

Deshalb muß der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit erheblich erleichtert werden. Viele Einwanderer möchten sich aber nur deshalb nicht einbürgern lassen, weil ihnen die doppelte Staatsangehörigkeit verwehrt wird. Ihre Zurückhaltung ist verständlich, weil viele Ausländer sich bei uns noch nicht so sicher fühlen, daß sie auf den Schutz des Heimatstaates verzichten mögen.

Doppelte Staatsangehörigkeit ist wegen einer möglichen Pflichtenkollision zwar nicht wünschenswert, aber sie muß hier als das geringere Übel hingenommen werden. Die Hinnahme der doppelten Staatsangehörigkeit - jedenfalls für eine Übergangszeit - ist kein den Ausländern gewährtes Privileg, sie erfolgt im wohlverstandenen Interesse der einheimischen Bevölkerung.

7. Steuerung und Begrenzung der Einwanderung

Erfolge bei der Integration kann man aber nur erwarten, wenn die Einwanderung gesteuert und begrenzt wird.

Damit wird ein sehr wichtiger aber auch sehr schwieriger Fragenbereich angesprochen, die Steuerung und Begrenzung der Einwanderung.

Wegen der Dimension der Flüchtlingsströme würden der soziale Frieden ernsthaft gefährdet und die Leistungsfähigkeit unserer Gesellschaft hoffnungslos überfordert, wenn die Immigration nicht begrenzt und gesteuert würde.

Auch können Bürger und Regierung eines Staates ihre Verantwortung für ihr Gemeinwesen nur wahrnehmen, wenn die Verhältnisse in dem Staatsgebiet einigermaßen überschaubar und planbar sind.

Staatliche Daseinsvorsorge kann nur erfolgversprechend sein, wenn man weiß, für wie viele Menschen welchen Alters Bedarf an Wohnungen, medizinischer Versorgung, sozialer Sicherung, Schulen und Hochschulen besteht. Wie soll ein Gleichgewicht zwischen Arbeitsplatzangebot und Arbeitsplatznachfrage entstehen, wenn auf der einen Seite höchste Instabilität herrscht?

Daraus kann nicht Aufnahmeverweigerung hergeleitet werden, wohl aber der Anspruch, daß Aufnahmeverpflichtung und finanzielle Lasten verteilt werden, um die Belastungen in tragbaren Größenordnungen zu halten. Die Verteilung von Migrationslasten setzt deren Steuerung voraus, gleich ob die Steuerung auf Einwanderung oder auf deren Abwehr angelegt ist.

8. Realisierung der Steuerung

So notwendig eine Steuerung und Begrenzung der Einwanderung ist, so schwierig ist deren Realisierung.

Für einige Gruppen ist eine Steuerung und Begrenzung der Einwanderung nicht gewollt und zum Teil auch rechtlich ausgeschlossen. Das gilt für die politischen Flüchtlinge, das gilt für den Familiennachzug und das gilt für EU-Bürger und deren Familienangehörige.

Für zwei andere Gruppen ist wohl eine Steuerung, nicht aber eine Begrenzung der Einwanderung gewollt. Das betrifft die Juden aus der ehemaligen Sowjetunion und die Aussiedler. Bei diesen beiden Gruppen gelingt eine Steuerung durch das Aufnahmeverfahren.

9. Armutsflüchtlinge

Für die große Gruppe von Armutsflüchtlingen wäre eine Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung besonders wichtig.

Bei dieser Gruppe ist sie jedoch kaum erreichbar. Armutsflüchtlinge nutzen das Asylverfahren als rechtlichen Weg zur Einwanderung oder versuchen illegal in die Bundesrepublik oder in ande-

re europäische Länder einzureisen und sich illegal hier aufzuhalten. Beides ist verständlich, kann aber nicht geduldet werden.

Die große Inanspruchnahme des Asylverfahrens durch Armutsflüchtlinge hat vor 1993 Verwaltung und Justiz bei uns an ihre Grenzen geführt und uns schließlich gezwungen, das Asylrecht zu ändern.

Die Änderung des Asylrechts hat leider nicht den Erfolg gebracht, den viele erwartet haben.

Sie hat den politischen Flüchtlingen leider Nachteile gebracht, und sie hat leider auch nicht verhindern können, daß das Asylverfahren nach wie vor den Armutsflüchtlingen als ein Mittel der Einwanderung dient. Mich schmerzt die Änderung des Art 16 GG auch heute noch, aber sie war, auch aus meiner heutigen Sicht unvermeidbar.

10. Deutsches Einwanderungsgesetz?

Von einigen wird hierzu vorgetragen, durch ein Einwanderungsgesetz mit einem jährlichen Einwanderungskontingent werde dafür gesorgt, daß Armutsflüchtlinge nicht mehr den Umweg über das Asylverfahren nehmen oder illegal einwandern müßten.

Durch ein solches Gesetz lasse sich die Einwanderung steuern und begrenzen.

Ich kann einen solchen Optimismus nicht teilen. Eine Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung durch Rechtsvorschriften ist

wünschenswert, aber sie ist bei den Armutsflüchtlingen kaum zu erreichen.

Eine Steuerung gelingt bei den Aussiedlern deshalb, weil es sich hier um eine der Zahl nach begrenzte Gruppe handelt und jeder Aussiedler davon ausgehen kann, daß er jedenfalls nicht auf Dauer von der Einwanderung ausgeschlossen wird. Entsprechendes gilt für die Juden aus der ehemaligen Sowjetunion.

Ganz anders ist die Situation bei den Armutsflüchtlingen, die, anders als die Aussiedler, schon wegen ihrer großen Zahl, keine Option auf Einwanderung haben können.

Für sie bringt das Einwanderungsgesetz neben dem Asylrecht eine weitere Chance der Einwanderung. Ein solches Gesetz bewirkt einen Anreiz, erweckt Erwartungen, die aber gerade nicht erfüllt werden sollen. Weshalb sollte ein Einwanderungswilliger sich durch ein Einwanderungsgesetz davon abbringen lassen, im Anschluß an ein erfolgloses Einwanderungsverfahren einen Asylantrag zu stellen? Niemand kann ihm dieses auch verwehren.

Wer für sich und seine Familie zu Hause keine ausreichende Lebensgrundlage mehr hat und sich zutraut, diese in der Fremde zu finden, der läßt sich von seinem Vorhaben nicht durch unsere Rechtsvorschriften abbringen. Gesetzliche Verbote helfen hier wenig.

Er hört auch immer wieder von denen, die vor ihm Erfolg gehabt haben. Und in der Tat, in einem Rechtsstaat kann kein Innenminister Menschen so rasch wieder abschieben, wie sie illegal oder unter Ausnutzung von Rechtsvorschriften einreisen. Wer aber

einmal eingereist ist, hat auch die Chance zu bleiben. Das zeigt die Praxis des Asylrechts.

Nur am Rande sei erwähnt, daß ein Einwanderungsgesetz mit Einwanderungsquoten uns eine dem Asylverfahren vergleichbare weitere Bürokratie verschaffen würde, mit zusätzlichen Kammern bei den Verwaltungsgerichten, mit Abschiebehaftanstalten und mit zusätzlichen dem Asylverfahren vergleichbaren Konflikten.

Gegen ein deutsches Einwanderungsgesetz gibt es auch erhebliche europapolitische Bedenken. Hierzu verweise ich auf den Schengener Vertrag, der die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen und dafür eine gemeinsame Politik an den Außengrenzen vorsieht. Ich verweise ferner auf die Vereinbarung im Vertrag von Amsterdam, die Asyl- und Migrationspolitik zu vereinsamen. Alleingänge eines einzelnen Mitgliedes der EU sind in diesem Politikbereich deshalb nicht mehr zulässig. Eine Verständigung mit den europäischen Partnern aber, die m.W. alle für eine sehr restriktive Asyl- und Migrationspolitik eintreten, wird kaum zu erreichen sein.

11. Einwanderung aus demographischen Gründen?

Die Notwendigkeit eines Einwanderungsgesetzes mit Einwanderungsquoten wird ferner damit begründet, daß die Alterssicherungssysteme wegen der Überalterung der Bevölkerung nicht mehr zu halten seien.

Auch diese Argumentation kann ich mir nicht zu eigen machen. Wer eine Einwanderung aus demographischen Gründen fordert, der will keine Sozialhilfeempfänger in das Land holen, sondern Steuerzahler und Rentenbeitragszahler.

Diesem Ideal würde etwa der gut ausgebildete, junge polnische Facharbeiter entsprechen, der jung verheiratet ist, gesund ist, zwei oder drei kleine Kinder, aber keine älteren, pflegebedürftigen Angehörigen hat.

Und diesem Ideal entsprechen die jährlich einwandernden Aussiedler und Ausländer eben nicht.

Deshalb kann die Forderung nach einer Einwanderung aus demographischen Gründen nur darauf hinauslaufen, daß neben den jährlich in einer Zahl von rd. 300 000 einwandernden Personen weitere Einwanderer in einer ähnlichen Größenordnung gewünscht werden, die in unseren Arbeitsmarkt aufgenommen werden sollen.

Gegen die Anwerbung gut ausgebildeter Kräfte zur Aufnahme in unseren Arbeitsmarkt sprechen mehrere Gründe:

Zum einen ist es gegenüber den ärmeren Herkunftsländern nicht verantwortbar, aus eigennützigem demographischen Interessen Menschen anzuwerben, die in ihrer Heimat als Leistungsträger dringend benötigt werden.

Zum anderen halte ich es angesichts der seit Jahrzehnten bei uns bestehenden Massenarbeitslosigkeit und der niedrigen Frauenerwerbsquote gegenüber unserer Bevölkerung für unverantwortlich, leistungsfähige ausländische Erwerbspersonen als willkommen-

mene Einwanderer anzuwerben. Dabei ist die Bedarfsfrage noch nicht einmal zuverlässig beantwortet.

Woher nehmen wir eigentlich die Zuversicht, daß wir für jährlich hunderttausende zusätzlicher Einwanderer bei der Arbeitsplatzbeschaffung den Erfolg haben werden, der uns in unseren Bemühungen für die einheimische Bevölkerung und die jährlich einwandernden Armutsflüchtlinge bisher gefehlt hat?

Kann es angesichts der Massenarbeitslosigkeit überhaupt eine Akzeptanz in der Bevölkerung dafür geben, daß Ausländer mit dem Versprechen zur Einwanderung veranlaßt werden, sie würden bei uns Arbeit finden, während die einheimischen Arbeitslosen und unzureichend Beschäftigten leer ausgehen?

Akzeptanz für eine auf zusätzliche Einwanderung gerichtete staatliche Politik mit einem Einwanderungskontingent könnte es nur geben, wenn gleichzeitig die Lage des in unserer Gesellschaft benachteiligten einheimischen - deutschen und ausländischen - Bevölkerungsteils verbessert wird. Das erfordert schmerzhaftes Umschichtungen, die jedoch nicht zu erwarten sind.

Zuerst ist deshalb die Frage zu beantworten, ob die demographischen Probleme nicht vorrangig durch eine Beseitigung der bei uns seit Jahrzehnten bestehenden Massenarbeitslosigkeit und durch eine Anhebung der Frauenerwerbsquote gelöst werden müssen.

Den mehr als 4 Millionen Arbeitslosen und den vielen Menschen, die Angst haben, ihren Arbeitsplatz zu verlieren, wird man jedenfalls kaum überzeugend vermitteln können, daß wir jährlich Hun-

dertausende von Einwanderern in das Land holen wollen, weil wir diesen aus „demographischen Gründen“ Arbeit geben müßten.

12. Bekämpfung der Fluchtursachen

Das wirksamste und wichtigste Mittel zur Verringerung der Wanderbewegungen wäre eine Bekämpfung der Fluchtursachen, denn die Menschen verlassen ihre Heimat ja nicht aus Abenteuerlust, sondern - abgesehen von Ausnahmen - aus existentieller Not oder weil sie einfach nicht länger auf der Schattenseite des Lebens stehen möchten.

Selbstverständlich haben wir die Pflicht, den Fluchtursachen entgegenzuwirken, dem Wachstum der Weltbevölkerung, der Armut, der Umweltzerstörung, der Gewalt und den Kriegen.

Aber auf Erfolg, schon gar auf raschen Erfolg dürfen wir hier nicht hoffen, gelingt es uns doch kaum, unsere eigene Politik, mit der wir selbst zu dem Weltflüchtlingsproblem beitragen, umzustellen. Ich erinnere an die Waffenexporte, die Wirtschafts-politik gegenüber den armen Ländern der 3. Welt, an den zu niedrigen Anteil unserer Entwicklungshilfe.

13. Staatsangehörigkeitsrecht

Im Rahmen der Prüfung, welche Möglichkeit der Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung es gibt, ist schließlich auch das Staatsangehörigkeitsrecht zu nennen.

Bei der Revision unseres Staatsangehörigkeitsrechts geht es gewiß in erster Linie darum, die Integration der Einwanderer durch Einbürgerung zu verbessern.

Aber es muß auch verhindert werden, daß das Staatsangehörigkeitsrecht einen Weg ungesteuerter Einwanderung von Nichtdeutschen bildet.

Bei diesem zweiten Sachverhalt geht es um eine Begrenzung des Abstammungsprinzips für im Ausland lebende Bürger mit deutscher Staatsangehörigkeit und für die ihnen nach Art. 116 Grundgesetz gleichgestellten sog. Statusdeutschen, und zwar in beiden Fällen dann, wenn diese gar keine Verbindung zu Deutschland haben.

Hier ist u.a. an Nachkommen derjenigen Polen, Ukrainer und Jugoslawen zu denken, die während des zweiten Weltkrieges in einem großdeutschen Germanisierungswahn die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten haben.

Es geht aber auch darum, für die „Vertriebenen deutscher Volkszugehörigkeit“ die Vererblichkeit des in Art. 116 Grundgesetz gewährten Status einzuschränken.

14. Festung Europa?

Es sind also einige Dinge zu regeln, wie die Verbesserung der Integration, die Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts und des Art. 116 GG.

Aber ein Instrument, das geeignet wäre, die Einwanderung von Armutsflüchtlingen zu steuern und zu begrenzen, sehe ich nicht.

Als einziges Mittel hierfür bleibt die Sicherung der Grenzen und die Abschiebung aller Zuwanderer, die kein Bleiberecht erhalten.

Das ist keine schöne, aber eine notwendige Aufgabe, deren Erfüllung nicht lückenlos möglich ist.

Ist Europa damit für die Armutsflüchtlinge zu einer unerreichbaren Festung geworden?

Wie die Erfahrung lehrt, hat die Mauer um Europa und um die Bundesrepublik Öffnungen, Durchlässe, durch die immer wieder Armutsflüchtlinge zu uns kommen, Menschen, denen es gelingt, bei uns zu bleiben und für die Europa damit zu einer Fluchtburg wird. Zu diesen Öffnungen in der Mauer zähle ich auch unser Asylrecht, das von Armutsflüchtlingen in Anspruch genommen wird.

Es findet deshalb eine ungesteuerte, aber begrenzte Einwanderung von Armutsflüchtlingen statt. Daß diese Einwanderung ungesteuert ist, müssen wir hinnehmen, weil es kein Steuerungsinstrument gibt.

Und daß die Einwanderung begrenzt stattfindet, daß wir sie nicht verhindern können, ist aus meiner Sicht auch kein Unglück. Es ist unser Beitrag zur weltweiten Migration.

Ich würde gern noch einen Schritt weiter gehen:

Es gibt im Bereich der Flüchtlings-, Migrations- und Ausländerpolitik immer wieder Härtefälle, in denen ich eine Hilfe für unerlässlich halte, in denen uns das geltende Recht aber keine Hilfe gestattet.

Das geltende Recht sollte deshalb entsprechend geändert werden. Die Innenminister der Länder sollten die Befugnis erhalten, über das geltende Recht hinaus in Härtefällen den Aufenthalt von Ausländern befristet oder auf Dauer zu gestatten. Dabei sollte der Gesetzgeber den Innenministern aufgeben, sich im Rahmen eines zu vereinbarenden Kontingents zu halten.

Auch mir fällt sofort Vieles ein, was man gegen diesen Vorschlag vorbringen kann. Dennoch mache ich ihn, weil er unsere Politik menschlicher macht und weil er zugleich ein Beitrag des Staates zur Versöhnung mit den Menschenrechtsgruppen ist.

15. Problem der Einwanderung nicht überbewerten

Wir sollten auch nicht nur auf die Probleme und die Schwierigkeiten schauen, die mit der Einwanderung verbunden sind und wir sollten die gegenwärtigen Probleme auch nicht überbewerten.

Einwanderung nach Deutschland hat es zu allen Zeiten gegeben. Ich erwähnte die Einwanderung der Hugenotten Ende des 17. Jahrhunderts und die Einwanderung der Polen Anfang dieses Jahrhunderts. Aber neben diesen großen Einwanderungswellen sind aber über die Jahrhunderte immer wieder Menschen einge-

wandert, auch in größerer Zahl, Portugiesen, Türken, Schweden, Armenier, Juden, Italiener, Böhmen, Spanier usw. Wichtige Beiträge zu unserer Kultur gehen auf Einwanderer zurück.

Diese Einwanderung wurde später nicht mehr wahrgenommen und man erinnerte sich auch nicht mehr an sie, weil die Einwanderer bald integriert und für uns dann immer Deutschen waren. Viele von uns haben Vorfahren, die eingewandert sind, ohne daß wir dieses heute wissen.

Eine kluge, zukunftsweisende, auch nach heutigen Maßstäben für uns vorbildliche Politik zur Integration von Flüchtlingen hat vor rd. 300 Jahren der Kurfürst von Brandenburg-Preußen betrieben, als in großer Zahl die Refugiés aus Frankreich, die Hugenotten, kamen.

Heute mögen die Probleme, die durch Einwanderung entstehen, insbesondere wegen des großen Einwanderungsdrucks und der größeren Mobilität der Menschen, größer sein als in früheren Jahrhunderten. Aber vergessen wir nicht, daß es auch früher Probleme durch Flüchtlinge gegeben hat.

Um 1700 gehörte jeder dritte Einwohner Berlins zu den Refugiés, war ein Franzose, so schreibt es Sebastian Haffner in seinem Buch „Preußen ohne Legende“.

Und nach dem 2. Weltkrieg mußten in dem vom Krieg schwer getroffenen Restdeutschland, in dem 50% der Wohnungen zerstört oder schwer beschädigt waren, in dem Armut und Hunger herrschten, in dem Millionen von Fremden lebten, 10 Millionen Heimatvertriebene und Flüchtlinge aufgenommen werden.

Es gab also auch früher Probleme und Schwierigkeiten, die zu meistern waren.

Auch sollten wir die positiven Aspekte der Einwanderung nicht übersehen.

Viele Einwanderer leisten inzwischen einen beträchtlichen Beitrag zu unserem Wohlstand, sind Steuerzahler, zahlen in Renten- und Krankenversicherungskassen ein, haben Arbeitsplätze geschaffen und sind Arbeitgeber von Deutschen, die Arbeit gesucht haben. Auch heute gilt der Satz, daß Einwanderer wichtige Beiträge zu unseren uns lieb gewordenen Lebensgewohnheiten und zu unserer Kultur leisten und uns damit reicher machen.

Aber wir müssen auch mehr für die Integration der Einwanderer tun. Eine kluge, weitsichtige Integrationspolitik war nicht nur vor 300 Jahren möglich. Sie ist es auch heute, und sie ist heute dringend geboten.

Internationaler Flüchtlingsschutz - Herausforderung für das 21. Jahrhundert

Karola Paul, stv. Direktorin des Europabüros des UNHCR, Genf*

Flucht und Migration, Asyl und Einwanderung sind Begriffspaare, die in den letzten Jahren praktisch synonym gebraucht wurden. Dies war nicht immer so.

Über viele Jahre hinweg wurde zwischen beiden Bereichen in der Öffentlichkeit nach einer klaren Regel unterschieden. Anwerbung und Einwanderung dienen dem Interesse und dem Bedarf eines Staates. Asyl richtet sich nach dem Kriterium der Schutzbedürftigkeit, die jene Schutzlosen erfüllen, denen in ihrer Heimat religiös, ethnisch oder politisch motivierte Verfolgung und damit massive Menschenrechtsverletzungen drohen.

Gewiß ist es aufgrund der zunehmenden Komplexität von Flucht- und Migrationsbewegungen in den letzten zwei Jahrzehnten schwieriger geworden, Motive und Ursachen zu unterscheiden, die Menschen veranlassen, ihr Land zu verlassen.

So hat das Ende des kalten Krieges vielen Staaten und deren Bürgern Demokratie und bürgerliche Freiheiten gebracht. Gleichzeitig erlebten viele Menschen jedoch auch einen sozialen und wirtschaftlichen Niedergang, der zudem oftmals noch mit der

* Rede anlässlich der Fachtagung „Asyl und Migration“ am 02. Oktober 1998 im Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in Nürnberg.

konfliktträchtigen Auflösung von ehemals kommunistisch beherrschten Vielvölkerstaaten verbunden war.

Dennoch machen gerade diese Konflikte deutlich, daß es eine unabdingbare Notwendigkeit ist, zwischen Personen zu unterscheiden, die schutzbedürftig sind, und Personen, die aus verständlichen, aber eben nicht asylrelevanten Gründen ihr Heimatland verlassen haben.

Das Blutvergießen im Kosovo ist hierfür nur ein aktuelles Beispiel. Wo die internationale Staatengemeinschaft eine „Politik der verbrannten Erde“ und der ethnischen Vertreibung verurteilt, kann die asylpolitische Antwort nicht nur in der Sorge vor illegaler Einwanderung bestehen.

Seit den 70er Jahren haben gerade die westeuropäischen Staaten eine Reihe von legalen und administrativen Maßnahmen eingeführt, um unerwünschte Einwanderung zu verhindern. Im Mittelpunkt standen dabei eindeutig Maßnahmen zur Grenzkontrolle, aber eben auch die Verschärfung der Asylgesetze.

Stichworte sind hier unter anderem Vorschriften, die den Zugang zum Staatsgebiet und den Zugang zum Asylverfahren erschweren und die Kriterien für die Anerkennung als Flüchtlinge einschränken.

Damit wurde über das Asylrecht versucht, eine bessere Einwanderungskontrolle zu ermöglichen. Der Preis hierfür war aus der Sicht des Flüchtlingsschutzes hoch. Denn dieser Ansatz reicht augenscheinlich nicht aus, um dem Gesamtphänomen Migration gerecht zu werden. Er bewirkte jedoch eine nachhaltige Erosion

des internationalen Systems zum Flüchtlingsschutz. Die Begründung für dieses Vorgehen beruht dabei auch wesentlich auf zwei miteinander zusammenhängenden Argumenten.

Erstens: Das Asylrecht sei in den vergangenen Jahren von einer immer größer werdenden Zahl von Menschen mißbräuchlich in Anspruch genommen worden.

Zweitens: Die heutigen Ursachen von Flucht- und Migrationsbewegungen seien grundverschieden zu jenen von vor knapp 50 Jahren, als die Genfer Flüchtlingskonvention verabschiedet wurde.

Zum ersten Argument ist zu bemerken, daß in der Tat vor allem Anfang der 90er Jahre das Asylsystem in Westeuropa mangels Alternativen von vielen Menschen, vor allem aus den ehemaligen Ostblockstaaten, als Möglichkeit gesehen wurde, sich einen Aufenthalt zu sichern. Inzwischen aber hat sich die Zusammensetzung der Asylsuchenden geändert. Wenn Sie zum Beispiel einen Blick werfen auf die aktuelle Liste des Bundesamtes über die zehn stärksten Herkunftsländer von Asylbewerbern in Deutschland, dann werden Sie kaum ein Land finden, in dem nicht ein offener bewaffneter Konflikt herrscht, in dem nicht massive und gezielte Menschenrechtsverletzungen zu beklagen sind.

Dies führt mich zu dem zweiten Argument, das internationale System zum Flüchtlingsschutz mit der Genfer Flüchtlingskonven-

tion im Mittelpunkt werde den heutigen Anforderungen nicht mehr gerecht.

Gewiß ist richtig, daß die Konvention, bedingt durch die Ost-West-Konfrontation, eine besondere Wirksamkeit entfalten konnte. Auch bei Massenfluchtbewegungen, wie aus Ungarn 1956, der damaligen Tschechoslowakei 1968 oder Polen 1980, blieb sie die unumstrittene rechtliche Grundlage für die Aufnahme hunderttausender von Flüchtlingen.

Weder aus der historischen Entwicklung, noch ideengeschichtlich und auch nicht aus dem Wortlaut der Konvention, vor allem in der zentralen Flüchtlingsdefinition, läßt sich schlüssig die These untermauern, die Genfer Flüchtlingskonvention sei grundsätzlich nicht für Opfer von Bürgerkriegen und der sogenannten nicht-staatlichen Verfolgung sowie Opfer von innerethnischen Konflikten anwendbar.

Nicht jeder Bürgerkriegsflüchtling wird die Konvention für sich in Anspruch nehmen können. Aber wenn die Vertreibung von Menschen, nur weil sie einer bestimmten Volksgruppe angehören, beispielsweise praktisch oder erklärtermaßen zum Kriegsziel erhoben wird, dann können sich diese Zufluchtsuchenden auf den Schutz der Genfer Flüchtlingskonvention berufen. Daß potentiell viele Personen hiervon betroffen sind, macht die Verfolgung nicht weniger „individuell“.

Sinn und Zweck dieser Konvention war und ist es, Menschen, die in ihrem Heimatland keinen Schutz vor Verfolgung finden konnten, ersatzweise internationalen Schutz zu gewähren, solange dieser erforderlich ist. Eine Schutzbedürftigkeit ist gegeben, wenn

der Heimatstaat nicht willens oder in der Lage ist, seine Bürger zu schützen. Unerheblich ist dabei, ob staatliche Strukturen sich aufgelöst haben und die Verfolgung von nichtstaatlichen Organen ausgeht.

Zusammenfassend läßt sich also feststellen: Das in der Genfer Flüchtlingskonvention vorgesehene Instrumentarium des internationalen Flüchtlingsschutzes ist nicht veraltet, weil die Fluchtgründe, für die es geschaffen worden ist, weiterhin bestehen. Dies zu betonen bedeutet allerdings nicht, zu verkennen, daß bei der Bewältigung der aktuellen Probleme und Herausforderungen von Flucht und Migration in den nächsten Jahren ein erheblicher Handlungsbedarf besteht.

Im Gegenteil: Es ist bedauerlich, daß es in den letzten Jahren nicht gelungen ist, einen umfassenden Ansatz für das Thema Flucht und Migration zu entwickeln, ein Thema, das praktisch alle Gestaltungsbereiche der Innen- und Außenpolitik betrifft und mit dessen Auswirkungen sowohl Kommunen als auch multinationale Organisationen befaßt sind.

Selbstverständlich ist Migration kein Mittel, um Armut zu bekämpfen. Asyl kann auch nicht die einzige Lösung sein für Menschen, die in ihren Heimatländern von Menschenrechtsverletzungen bedroht sind. Ein umfassender Ansatz muß deshalb vier große Ziele verfolgen:

1. Präventive Politik

Es ist eine präventive Politik erforderlich, die die Ursachen von Migration und Flucht entschlossener angeht als bislang geschehen.

Ich kann hier aus Zeitgründen nur in Stichworten umreißen, auf welchen Gebieten gehandelt werden müßte: Förderung der Menschenrechte, nachhaltige Entwicklung, ein funktionierendes Frühwarnsystem, präventive Diplomatie und erforderlichenfalls humanitäre Intervention.

UNHCR hat im Rahmen seines internationalen Schutzmandats für Flüchtlinge ein legitimes Interesse daran, daß erzwungene Migration und Vertreibung, wenn irgend möglich, verhindert wird. UNHCR hat deshalb in den letzten Jahren verstärkt präventive Arbeit geleistet.

Wir bemühen uns zum Beispiel, in potentiell von Konflikten bedrohten Staaten die nationalen Schutzkapazitäten zu unterstützen, Regierungsangestellte im Bereich Menschenrechte und humanitäre Prinzipien zu schulen sowie Strukturen der Zivilgesellschaft und von nichtstaatlichen Institutionen zu stärken. Wir unterstützen zudem, wie nun im Kosovo, Binnenvertriebene und die unter den Kampfhandlungen leidende Zivilbevölkerung.

2. Effektiver Schutz

Ziel muß sein, einen effektiven und angemessenen Schutz von Flüchtlingen und anderen Personen zu gewährleisten, die internationalen Schutzes bedürfen.

Sine qua non für einen effektiven Flüchtlingsschutz bleibt der Zugang zum Staatsgebiet und der Zugang zu einem Verfahren zur Überprüfung der Flüchtlingseigenschaft, das internationalen Standards genügt. Darüber hinaus meinen wir, daß im Zuge einer Massenfluchtsituation über das individuelle Asylverfahren hinaus Regelungen sinnvoll sind, die Flüchtlingen ohne individuelle Prüfung vorläufigen Schutz gewähren.

Eine solche Regelung kann das individuell ausgerichtete Asylsystem nicht ersetzen, wohl aber sinnvoll ergänzen. In diesem Zusammenhang ist es jedoch besonders wichtig, klar zu definieren, welche Rechte Flüchtlingen unter diesem vorläufigen Schutzstatus zustehen, wie lange er andauern kann, wann der Zeitpunkt gekommen ist, die betroffenen Personen auch formell als Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention anzuerkennen, oder umgekehrt, welche Kriterien für die Beendigung des Status herangezogen werden und welche Bedingungen für eine Rückkehr erforderlich sind.

Effektiver Schutz als eine grundlegende Komponente für einen umfassenden Ansatz bedeutet auch, dauerhafte Lösungen für Flüchtlinge zu schaffen. Die freiwillige Rückkehr, aber auch die

Integration im Asylland und in geringerem Ausmaß Weiterwanderung ins Drittland sind hierfür die klassischen Alternativen.

3. Steuerung der Migration

Ziel muß darüber hinaus sein, eine effektive Steuerung der Migration zu erreichen.

Daß Migration nicht nur ein Schreckgespenst, sondern ein Phänomen ist, das der Menschheit über die Jahrhunderte hinweg Fortschritt ermöglicht hat, ist eine Binsenweisheit. Doch ganz gleich, ob man dies eher als Chance oder vor allem als Problematik begreift: Die Steuerung von Migration wird nur gelingen, wenn man auch an deren Ursachen herangeht und nicht nur auf Grenzkontrollmaßnahmen gegen illegale Einwanderung vertraut.

4. Lastenverteilung

Ein umfassender Ansatz wird nur möglich sein, wenn einzelne Staaten nicht alleingelassen werden bei der Bewältigung von Problemen, die zum Beispiel durch die Aufnahme einer großen Zahl von Flüchtlingen entstanden sind.

Das Thema Lastenverteilung oder - wie wir lieber sagen - die Verteilung der Verantwortung, gehört wohl zu den schwierigsten und vielleicht auch wichtigsten Fragen, die zukünftig von den Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Rahmen der angestrebten europäischen Asylrechtsharmonisierung zu beantworten sind.

UNHCR begrüßt grundsätzlich die entsprechenden Bestrebungen, die in diese Richtung gehen. Für das internationale System des Flüchtlingsschutzes ist es dabei von höchster Bedeutung, daß entsprechende Bemühungen auch die im Verhältnis weitaus größeren Auswirkungen in Rechnung stellen, mit denen Entwicklungsländer durch Flüchtlingsbewegungen konfrontiert sind. Darüber hinaus sollte jede Vereinbarung zur Lastenverteilung die jeweils individuelle Schutzbedürftigkeit respektieren, sowie grundlegende Schutzprinzipien anerkennen, wie zum Beispiel das Verbot der Abschiebung von Flüchtlingen in potentielle Verfolgerländer, das Gebot der Nichtdiskriminierung und die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Die Existenz bzw. das Fehlen einer solchen Regelung kann nicht zur Voraussetzung erklärt werden, um Schutz und Hilfe jenen zu gewähren, die hierzu berechtigt sind. Und schließlich: Ein System der Lastenteilung sollte sich nicht am Ende als ein System zur Lastenverschiebung erweisen.

Als Fazit bleibt festzustellen, daß die Hausforderung für das 21. Jahrhundert darin besteht, einerseits dem Interesse der Staaten Rechnung zu tragen, die Zuwanderung zu ihrem Staatsgebiet zu kontrollieren und andererseits deren internationalen Verpflichtungen gerecht zu werden, Flüchtlingen Schutz zu gewähren. Eingedenk der Vorbildrolle Europas kann Abschottung nicht die einzige Antwort sein, denn dies würde dem internationalen System zum Schutz der Flüchtlinge weltweit nachhaltigen Schaden zufügen.

Globale Wertintegration und soziale Netzwerke

Zur Erklärung weltweiter Migrationen

Professor Dr. Friedrich Heckmann und Dr. Thomas Müller-Schneider, europäisches forum für migrationsstudien (efms), Universität Bamberg *

Die Erklärung von Zuwanderungsprozessen in die entwickelten westlichen Länder bietet ein verwirrend vielfältiges Bild. Einer der Gründe ist sicherlich, daß mehrere Disziplinen sich mit der Thematik beschäftigen: Ökonomie, Politikwissenschaft, Demographie, Soziologie, Geographie und Ethnologie.

Die hier eingenommene Perspektive ist die einer soziologischen Erklärung der modernen Zuwanderung. Dabei wird nicht nach verschiedenen Arten der Migration, wie Arbeitsmigration, Asylsuche oder Aussiedlung differenziert. Ausgeschlossen sind also Zwangswanderungen, die ein anderes Phänomen darstellen.

Im *europäischen forum für migrationsstudien* wird seit einiger Zeit an einem Projekt gearbeitet, das eine Weiterentwicklung der Mi-

* Rede Professor Dr. Heckmanns anlässlich der Fachtagung „Asyl und Migration“ am 02. Oktober 1998 im Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in Nürnberg.

grationstheorie zum Ziele hat¹ und auf das sich die vorliegenden Ausführungen grundlegend beziehen.

Im folgenden wird zunächst beispielhaft an bekannten theoretischen Erklärungsversuchen der neuen Zuwanderung - der Erklärung auf der Basis von Einkommensunterschieden und der Erklärung von Migration aufgrund wachsender Weltprobleme - aufgezeigt, wo diese zu kurz greifen. Dann werden Elemente einer soziologischen Erklärung im allgemeinen skizziert, und auf der Basis eines Ausgangskonzeptes von *Hoffmann-Nowotny*^{2 3} ein Theoriemodell dargestellt, das der Diffusion westlicher Werte einen zentralen Stellenwert gibt.

1. „Einleuchtende“, aber unvollständige Erklärungen

Ein erstes Beispiel für häufig angeführte, aber letztlich nicht ausreichende Erklärungen von Migration bieten ökonomische Ansätze, die Lohn disparitäten zwischen Ländern und globalen Regionen als Kernbestand haben. Makroökonomisch resultieren

¹ *Müller-Schneider, T.:* Zuwanderung in westliche Gesellschaften. Eine Kausalanalyse transnationaler Migrationsprozesse, Manuskript. Bamberg 1998.

² *Hoffmann-Nowotny, H.-J.:* Weltbevölkerung und Weltmigration. Eine zukunftsorientierte Analyse. In: W. Lindner (Hrsg.), Das Flüchtlingsproblem – Eine Zeitbombe?, S. 75-99. Zürich 1991.

³ *Hoffmann-Nowotny, H.-J.:* Weltmigration – eine soziologische Analyse. In: W. Kälin und R. Moser (Hrsg.), Migrationen aus der Dritten Welt: Ursachen, Wirkungen, Handlungsmöglichkeiten, S. 57-68. Bern, Stuttgart, Wien 1993.

danach internationale Migrationen aus Lohndifferenzen zwischen Herkunfts- und Zielland. „Die bessere Einkommens- und Beschäftigungssituation in den Industrieländern wirkt als ‘*Pull-Faktor*’, der Migranten anzieht, und die schlechtere Situation in den Herkunftsländern wirkt umgekehrt als ‘*Push-Faktor*’, der Menschen von dort abstößt. In solchen Modellen findet Migration statt, bis das durch die Lohndisparitäten erzeugte internationale ‘*Druckgefälle*’ ausgeglichen ist.^{4 5}

Die Einseitigkeit und Unvollständigkeit solcher Ansätze ist evident: sie berücksichtigen nicht, daß Migration Handeln menschlicher Individuen ist und menschliches Handeln nicht nur durch Einkommensoptimierung bestimmt ist. Auch staatlich gesetzte Bedingungen für die Ermöglichung, Begrenzung oder Verhinderung von Migrationen folgen nicht unbedingt ökonomischen Gesetzmäßigkeiten im allgemeinen Sinne. Staatliche Politik ist im Gegenteil häufig darauf aus, bestehende Einkommensunterschiede zwischen verschiedenen Volkswirtschaften abzusichern. Eine ganze Reihe zusätzlicher Einwände könnten genannt werden, darauf wird hier aber verzichtet.

Ein weiteres Paradigma zur Erklärung der neuen Zuwanderung ist das wachsender Weltprobleme.⁶ Die in die westlichen Gesell-

4 *Straubhaar, T. und Dhima, G.: Ursachen der Migration aus ökonomischer Sicht. In: W. Kälin und R. Moser (Hrsg.), Migrationen aus der Dritten Welt: Ursachen, Wirkungen, Handelsmöglichkeiten, S. 93–120. Bern, Stuttgart, Wien 1993.*

5 *Müller-Schneider, T., a.a.O. (Fußn. 1), S. 15.*

6 *Müller-Schneider, T., a.a.O. (Fußn. 1), S. 23 ff.*

schaften angestiegene Zuwanderung wird auf eine Verschlechterung der Lebenssituation in den Herkunftsländern zurückgeführt. Zumeist werden in diesem Kontext Probleme genannt, die sich folgendermaßen zusammenfassen lassen: steigende Armut bzw. Verelendung, Zunahme personeller und struktureller Gewalt, Bevölkerungswachstum und Umweltzerstörung. Die Erklärung der neuen Zuwanderung mit Hilfe dieser Faktoren hat zunächst große Plausibilität. Bei genauerer Analyse stößt man allerdings auf Grenzen dieses Erklärungsansatzes.

Den ersten Einwand oder Kritikpunkt kann man Ambivalenz der Weltentwicklung nennen. Zunehmender Problemdruck trifft zweifellos in dramatischer Weise für die Bevölkerungsentwicklung zu. In der Periode von 1950 bis 1960 verdoppelte sich die Weltbevölkerung. Keineswegs ist es aber so, daß die Stärke der Zuwanderung aus bestimmten Regionen mit der Stärke des jeweiligen Bevölkerungswachstums korreliert.

In bezug auf die globale Armutsentwicklung gibt es einerseits Entwicklungen, die in das Bild zunehmender Weltprobleme passen. „So hat sich die Einkommensschere zwischen den ärmsten und reichsten Staaten der Welt in den letzten Jahrzehnten deutlich geöffnet“.⁷ Andererseits konnte die Armut in den Entwicklungsländern in vielen Bereichen zurückgedrängt werden. So ist in einem Bericht der Vereinten Nationen über die globale Ar-

⁷ Müller-Schneider, T., a.a.O. (Fußn. 1), S. 24.

mutsentwicklung aus dem Jahre 1997 zu lesen: „Kaum jemand ist sich klar darüber, wieviel bereits erreicht wurde. In den letzten Jahrzehnten haben sich die Schlüsselindikatoren für menschliche Entwicklung stark verbessert. Seit 1960, also in wenig mehr als einer Generation, wurde in den Entwicklungsländern die Sterblichkeitsrate von Kindern mehr als halbiert. Die Mangelernährung wurde um fast ein Drittel reduziert. Der Anteil der Kinder, die keine Grundschule besuchen, fiel von mehr als der Hälfte auf weniger als ein Viertel. Der Anteil der Familien auf dem Land ohne Zugang zu sauberem Trinkwasser ging von neun Zehntel auf rund ein Viertel zurück“.⁸ Auch für das Einkommen in Entwicklungsländern und in Übergangsgesellschaften lassen sich durchaus auch positive Entwicklungen nachweisen.

Weitere Ambivalenzen in der Weltentwicklung sind im politischen Bereich zu konstatieren. Zwar gibt es nach wie vor eine große Zahl von Gewaltregimen. Aber - nach Berechnungen von *Sante*⁹ - verdoppelte sich zwischen 1970 und 1993 die Anzahl der Staaten mit „demokratischen Qualitäten“. Die Tendenz zur Etablierung liberal-demokratischer Staaten weitete sich auf Osteuropa, Lateinamerika und Asien aus.

Noch ein letzter Punkt zur Kritik des Paradigmas wachsender Weltprobleme als Erklärung der neuen Migrationen. Er bezieht

⁸ *UNDP* : Bericht über die menschliche Entwicklung. Armut und menschliche Entwicklung, S. 1 f.. Bonn 1997.

⁹ *Sante*,*B.*: Migration in und nach Europa, S. 127. Opladen 1995.

sich auf die Asylmigration. Eine eindeutige Relation von möglichen Fluchtgründen und Asylbewerberzahlen kann man nicht herstellen. „Der in den siebziger Jahren in westlichen Gesellschaften erfolgte Anstieg der Asylbewerberzahlen lässt sich nicht ohne weiteres mit einer korrespondierenden Verschlechterung der Menschenrechtssituation in Verbindung bringen. Schon die schiere Steigerung der Asylbewerberzahlen spricht gegen eine derartige Korrespondenz. Zwischen 1983 und 1992, dem vorläufigen Höhepunkt der Entwicklung, nahm die Zahl der Asyl-anträge in westlichen Gesellschaften von weniger als 97.000 jährlich auf ca. 836.000 zu Dies entspricht einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von etwa 24 % oder einer Verdoppelung der Antragszahlen nach jeweils ca. drei Jahren. Angesichts dieser Entwicklung spricht *David Martin*¹⁰ von einem rasanten Übergang in eine Ära der ‘*neuen Asylsucher*’, für den er allerdings keine entsprechende Zunahme von Fluchtgründen sieht: ‘Just why is less clear. A rise in persecution, war or other dangers is sometimes hypothesized, but a change of this magnitude... is not apparent from the historical record.’¹¹

2. Grundelemente einer soziologischen Erklärung

10 *Martin, D.*: The New Asylum Seekers. In: Ders. (Hrsg.), *The New Asylum Seekers: Refugee Law in the 1980s*, S. 1-22. Dordrecht, Boston, London 1988.

11 *Müller-Schneider, T.*, a.a.O. (Fußn. 1), S. 26.

Soziologische Erklärungen nehmen ihren Ausgangspunkt von Entwicklungen der sogenannten Makroebene, d.h. gesamtgesellschaftlichen, auch globalen Strukturen und Prozessen, und haben als Erklärungsgegenstand ebenfalls Phänomene der Makroebene, wie z.B. weltweite Wanderungen.

Diese Strukturen und Verhältnisse existieren aber nicht abstrakt für sich und handeln nicht für sich, sondern werden nur durch konkretes einzelmenschliches Handeln immer wieder realisiert und verändert. Die soziologische Erklärung bedarf daher der Analyse der sogenannten Mikroebene, also des einzelmenschlichen, sinnhaften Handelns. Lohndifferenzen handeln nicht, sondern wirken sich nur aus, wenn Menschen sich von ihnen in ihrem Handeln bestimmen lassen, und nicht z.B. von Familienbindungen. Das einzelmenschliche Handeln rezipiert und verarbeitet die makrostrukturellen Bedingungen, wirkt auf diese ein und verändert als Aggregation vieler Einzelhandlungen die Makrostruktur. Zwischen der Makro- und der Mikroebene liegen bestimmte intermediäre Organisationsstrukturen, die gesamtgesellschaftliche Strukturen und individuelles Handeln miteinander vermitteln. Dieser Punkt wird im weiteren Verlauf der Argumentation konkretisiert.

3. Das Konzept Hoffmann-Nowotnys

Die moderne Massenwanderung bzw. das Massenwanderungspotential im internationalen System wird „zentral von der Tatsache bestimmt, daß die Formel von der ‘einen Welt’, der Welt als *Weltgesellschaft*, in zunehmendem Maße Realität wird ...“¹²

Die Entstehung der Weltgesellschaft resultiert nach Auffassung *Hoffmann-Nowotny*s aus der Diffusion des westlichen „Struktur- und Kulturmodells“, die im Zuge der Durchdringung der Welt durch die hochentwickelten Nationen stattfand. Im gegenwärtig zu beobachtenden Übergang zur Weltgesellschaft werde das Wanderungspotential, so *Hoffmann-Nowotny*, von zwei Faktoren bestimmt, nämlich „... von der Wertintegration ... als *kulturellem* Faktor, der die Forderung nach sozialer Mobilität produziert und legitimiert und ... von den *Entwicklungsunterschieden* zwischen nationalen Einheiten der Weltgesellschaft als *strukturellem* Faktor.“¹³

Hinsichtlich der global gegebenen Entwicklungsunterschiede geht *Hoffmann-Nowotny* von einer national geschichteten Weltgesellschaft aus, in der soziale Mobilität durch grenzüberschreitende geographische Mobilität möglich ist. Mit anderen Worten: Zuwanderung ist eine spezifische Strategie des individuellen sozialen Aufstiegs.¹⁴ Das Entwicklungsgefälle reiche aber für sich genommen nicht aus, um die soziale Aufwärtsmobilität durch Zu-

12 *Hoffmann-Nowotny, H.-J., a.a.O. (Fußn. 3), S. 58, Hervorhebung im Original.*

13 *Hoffmann-Nowotny, H.-J., a.a.O. (Fußn. 2), S. 79, Hervorhebung im Original.*

14 *Hoffmann-Nowotny, H.-J., a.a.O. (Fußn. 2), S. 80.*

wanderung zu erklären: „Begriffe wie ‘Entwicklung’ oder ‘Mobilität’ wären aber sinnlos, hätten folglich auch keine Bedeutung für ein damit verbundenes Verhalten, gäbe es in der Welt als *einer* Gesellschaft nicht *gemeinsame Visionen* von Wohlstand, Wohlfahrt, sozialer Gerechtigkeit, Menschenrechten usw., die aus einer Werthomogenisierung oder *kulturellen* Integration der Welt resultieren. Es ist diese kulturelle Integration, welche die Struktur des internationalen Systems - und das heißt: die darin vorfindbare Ungleichheit des Lebensstandards und der Lebenschancen - erst im individuellen Bewußtsein ihren Niederschlag finden läßt.“¹⁵ Nach *Hoffmann-Nowotny* ist daher die Diffusion westlicher Werte als wesentliche Ursache für das gestiegene Migrationspotential zu betrachten. Die Wanderung aus weniger entwickelten Ländern lasse erkennen, daß viele Menschen nicht mehr bereit seien, auf die erfolgreiche Entwicklung ihres Herkunftslandes zu warten, sondern durch Auswanderung in Länder der entwickelten Welt ihre individuelle Lebenssituation zu verbessern suchten.¹⁶

Also nicht die Existenz globaler Ungleichheiten für sich, zwischen Nord und Süd und Ost und West, sondern erst die Wahrnehmung und Bewertung dieser aufgrund zunehmend gemeinsamer Wertstrukturen, die die Erwartung an ein menschenwürdiges und gutes Leben verändern, bewirkt Wanderungsverhalten als individuelle soziale Mobilitätsstrategie.

15 *Ibidem*, Hervorhebungen im Original.

16 *Hoffmann-Nowotny, H.-J., a.a.O. (Fußn. 2), S. 81.*

Globale Wertintegration ist das Resultat moderner Kommunikationsstrukturen; plakativ gesprochen könnte man sagen: wenn Dallas in indischen Dörfern im Fernsehen läuft, bleibt das nicht ohne Wirkung auf die Vorstellungen von einem „guten Leben“. Weniger plakativ gesprochen: Auch die weltweite Bildungsexpansion ist nicht nur ein formaler Qualifikationsvorgang, sondern verändert Erwartungen und Wertstrukturen. Solche Prozesse „tragen zur Entstehung von Wanderungsprozessen bei, indem sie Werte vermitteln, die aus Sicht der betroffenen Individuen im Herkunftsland nicht oder nur unzureichend erfüllt werden können, so daß eine ‘ortsbezogene’ Unzufriedenheit mit der aktuellen Lebenssituation entsteht.“¹⁷ Wanderungswünsche entstehen dann daraus, daß Individuen andernorts eine größere Werterfüllung als im Herkunftsgebiet möglich zu sein scheint.“¹⁸ Aufgrund solcher Zusammenhänge argumentiert *Phil Martin*, daß Entwicklung - hier Entwicklung des Bildungssektors - in kurzzeitiger Perspektive Migrationsdruck sogar zunächst noch erhöht.¹⁹

4. Weiterentwicklung des Modells von Hoffmann-Nowotny

17 *Speare, A.*: Residential Satisfaction as an Intervening Variable in Residential Mobility. *Demography* 11, S. 173-180. 1974.

18 *Müller-Schneider, T.*, a.a.O. (Fußn. 1), S. 37.

19 *Martin, Ph.*: Germany: Reluctant Land of Immigration. Paper presented for the conference ‘Controlling Illegal Immigration’. University of California, San Diego, S. 44. 1993.

Im Modell *Hoffmann-Nowotnys* wirken die Makrostrukturen - vor allem die internationalen Ungleichheitsverhältnisse - und die sich global angleichenden Wertvorstellungen gewissermaßen nicht selbständig für sich, sondern wirken, indem sie das individuelle Handeln beeinflussen, das als aggregiertes Handeln vieler Individuen wiederum ein neues Makrophänomen - internationale Migration – „produziert“.

Jedoch muß die Grundvorstellung *Hoffmann-Nowotnys* ergänzt werden, da die Bezüge zwischen den Makro- und Mikroebenen nicht direkt, sondern vermittelt über eine gewissermaßen intermediäre Ebene verlaufen. Auch reicht die Erklärung der Entstehung von Migrationsmotivationen nicht aus, da ein gewünschtes Handeln zu seiner Realisierung bestimmter Mittel und Opportunitäten bedarf. Diese mittlere Ebene bilden Organisationsstrukturen, vor allem Netzwerke der Migranten und profitierender Organisationen, die Motivation zu wandern zu realisieren helfen. Migrantennetzwerke, früher auch als Phänomen der Kettenwanderung bezeichnet, sind verwandtschaftliche oder andere primärgruppenhafte Beziehungsstrukturen, die über Informationsvermittlung und das Zur-Verfügung-Stellen von Ressourcen ein soziales Kapital von Migranten darstellen, das viele Wanderungsprozesse erst auslöst und ermöglicht.

Diese Beziehungsstrukturen haben schon relativ früh die Aufmerksamkeit der Forschung gefunden und sind für westfälische Bauern, die im 19. Jahrhundert ihre Dorfstrukturen in Texas wiederaufrichten bis zur Masseneinwanderung von Mexikanern in die

USA und für die Gastarbeitermigration nach Deutschland nachgewiesen.

Worauf es theoretisch ankommt ist, diesem Phänomen in der Erklärung der Migration zwischen den internationalen Ungleichheitsstrukturen, der universalen Wertintegration und dem konkreten Wunsch von Individuen, ihre soziale Lage zu verbessern, als Vermittlungsinstanz seinen Platz zu geben.

Auf gleicher Ebene - im theoretisch erklärenden Sinn - und mit ähnlicher Funktion liegen die profitorientierten, kriminellen Schleuserorganisationen. Angesichts knapper Zuwanderungsmöglichkeiten schmuggeln sie Migranten über internationale Grenzen und erzeugen gewissermaßen einen „Schwarzmarkt für Wanderung“, der allerdings ohne eine entsprechende illegale Nachfrage nach solchen Arbeitskräften, d.h. ohne illegale Beschäftigung in den entwickelten Ländern eine wesentlich geringere Bedeutung hätte. Auch Heiratsagenturen sind als Mittlerorganisationen auf dieser intermediären Ebene zu nennen.

Das Modell *Hoffmann-Nowotnys* muß aber auch auf der Makroebene um zwei Aspekte ergänzt werden, die zum einen technisch-wirtschaftliche Gesichtspunkte, zum anderen staatliches Handeln betreffen.

Mit dem ersten Aspekt ist die Globalisierung und Universalisierung des Verkehrs gemeint. Die Entwicklungen im Bereich des Flugverkehrs haben zu einer Revolution der Mobilitätsmöglichkeiten geführt: nahezu jedes Land der Erde ist heute von jedem anderen Punkt der Erde ohne großen Zeitaufwand erreichbar;

zudem sind Flugreisen wesentlich billiger und dadurch für sehr viel mehr Menschen erschwinglich geworden. Migration ist damit immer weniger ein Verkehrs- oder Transportproblem.

Da es für Migration offene Grenzen nur bei Ultra-Liberalen vom Schlage des Wallstreet Journals und einigen illusionären, sogenannten Gutmenschen gibt, kommt staatlichem Kontrollhandeln beim Zugang zum Territorium nach wie vor eine zentrale Rolle zu. Auch wenn alle anderen der genannten Bedingungen eine Wanderungsentscheidung bei bestimmten Menschen verursacht haben, bleibt nach wie vor die Bedingung der staatlichen Kontrolle des Zugangs zum Territorium und der Gesellschaft des Einwanderungslandes gegeben, die eine bestehende Migrationsabsicht von ihrer Realisierung abhalten kann.

Allerdings hat in den letzten Jahrzehnten eine von *Phil Martin* so genannte *rights revolution* stattgefunden, die den staatlichen Akteuren bestimmte Möglichkeiten der Zugangskontrolle nimmt. Die „*rights revolution*“ auf der nationalen und internationalen Ebene bietet jedenfalls potentiellen Migranten eine bestimmte Opportunitäts- und Ressourcenstruktur, die sie zur Realisierung ihrer Migrationswünsche nutzen können.

5. Zusammenfassung

Auf der Basis starker internationaler Ungleichheiten in der Weltgesellschaft und einer zunehmenden universalen Wertintegra-

tion, die diese Ungleichheiten bewußt macht, entstehen Frustrationspotentiale in den weniger entwickelten Gesellschaften. Migration bildet eine individuelle Strategie zur gewünschten Verbesserung der eigenen sozialen Lage, in der man auf eine den eigenen Erwartungen entsprechende Entwicklung der eigenen Gesellschaft nicht warten möchte. Intermediäre Organisationen wie Netzwerke von Migranten und Schleuserorganisationen helfen, die Absicht in die Tat umzusetzen. Nach diesen intermediären Strukturen bildet die Revolution des Verkehrs und die „*rights revolution*“ Opportunitätsstrukturen, die die Zunahme der internationalen Migration in den letzten Jahrzehnten erklären können.

Die deutsche Asylfrage zwischen Grundrecht und Gesinnungspolitik

Prof. Dr. Josef Schmid, Universität Bamberg *

Im allgemeinen ist Asyl zu Recht eine unauffällige Einrichtung im gesamten Rechtsapparat moderner Staaten. Menschenflucht, Genfer Konvention und Flüchtlingsaufnahme haben sich im internationalen Raum mehr eingeprägt. Bei der Flüchtlingsaufnahme sind die Ursachen der Welt bekannt. Sie kann ein Ausmaß annehmen, daß Flüchtlinge „in Kontingenten“ in mehrere Länder zur Beherbergung überstellt werden müssen. Dagegen hat die Bewerbung um Asyl von vornherein den Charakter eines Einzelfalls, der von einer prüfenden Behörde in einem aufwendigen Verfahren anerkannt oder abgelehnt wird. Während Flucht einen Massencharakter hat und im Lichte der Weltöffentlichkeit steht, war Asyl immer eine diskrete Angelegenheit, weil der Asylsuchende damit am besten geschützt und die Asyleinrichtung selbst am besten bewahrt wird.

In den folgenden Ausführungen soll eine Bewertung der deutschen Asylpraxis vorgenommen werden, weil gerade sie sich mit Ende des Kalten Krieges nicht mehr diskret im Hintergrund staat-

* Ergänzte und aktualisierte Fassung einer Rede anlässlich der Fachtagung „Asyl und Migration“ am 02. Oktober 1998 im Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in Nürnberg.

lichen Handelns halten läßt. Das deutsche Asylrecht war in widersprüchlicher Weise zum massenhaft genutzten Individualrecht geworden und drohte in Justiz und Kommunen unhaltbare Zustände zu schaffen. Auch das veränderte Asylrecht und die Entscheidungen des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge können bis jetzt nicht verhindern, daß sich ein Strom von Asylfällen durch Verwaltungsgerichte und von dort in die Ländern und Gemeinden zieht, um dort Streit auszulösen, sobald abschlägig beschiedene Anträge in Verbindung mit „aufenthaltsbeendenden Maßnahmen“ auftauchen.

1. Totalitäre Ideologien und Regime im Europa des 20. Jahrhunderts

Die beiden Weltkriege teilten Europa und die Welt in feindliche ideologische Lager und schufen damit das moderne Flüchtlings- und Asylproblem. Es ist erwiesen, daß die Ideologien der Neuzeit den Platz der alten Religionen eingenommen haben. Solche schienen auch nötig, weil die Industrialisierung eine überständige Landbevölkerung in neuen Ballungsgebieten konzentrierte und einen unerhörten Entwurzelungsakt vollbrachte, der die Menschen nach Hoffnungen und Weltanschauungen greifen ließ, die ihrer neuen Lage entsprachen. Die Lücke, die die Aufklärung in die Seelen der Massen gerissen hatte, wurde von „Diesseitsreligionen“ gefüllt. Die französische Revolution lieferte die „politischen Religionen“, die die modernen Völker in ein „rechts“ und

„links“ und bald in weitere Schattierungen spalten sollten und sie verbanden sich mit strittigen Vorstellungen von Ordnung, Herrschaft und Führung, die in ihrer Ausschließlichkeit durchgesetzt werden wollten. Es brauchte auf dem europäischen Kontinent nahezu zweihundert Jahre, bis die Spaltungen demokratisch domestiziert waren.

Jede Ideologie hat - wohlbegründet oder illusionär - ein „Herrschaftskonzept“, eine Idealvorstellung, wie sie selbst Macht auszuüben und Gefolgschaft zu finden gedenkt. Jede Ideologie kennt ihre Feinde, hofft auf Bekehrte und prüft im voraus, wie Zwang und Gesetz nachhelfen könnten, dereinst „das Ganze“ zu beherrschen. Wie die Religionen der Alten Welt und die Utopien der frühen Neuzeit, so sind auch die politischen Diesseits-religionen Träume vom besseren Dasein, von größerer Macht. Die Wege dorthin weisen Propheten, Helden und Heilige. Dagegen stehen ebensoviele Abtrünnige, Ketzer und Dissidenten für das Andere, für die abschreckenden Entwürfe. Statt theologischer Spitzfindigkeit regiert nun theoretische Vernunft. Je tiefgründiger und lückenloser ihre Vorgaben, um so klarer ist ihr Feindbild und ihr Bild von politischer Landschaft, die vor Verunreinigung zu bewahren sei: „... daß kein unreines Blut unsere Scholle besudle!“ tönt es in der Marseillaise.

Asyl hatte seine erste geschichtliche Bedeutung zur Zeit des Faustrechts und der rivalisierenden Territorialherrschaften, aus denen sich in jahrhundertelangen Kämpfen eine Zentralmacht

und ein „staatliches Gewaltmonopol“ entwickelte.¹ Asyl gewährten kirchliche Einrichtungen, die als Gegenmacht zur Fürstenherrschaft festungsartige Schutzbauten besaßen und das damals schon auf die Person gemünzte Recht wirksam gewähren konnten. Für die modernen Nationalstaaten wurden Verfassung und Menschenrechte die Kriterien moderner Staatlichkeit. Eine asylberechtigende innerstaatliche Verfolgung einer Person ist im Rechtsstaat undenkbar und ausgeschlossen. Asyl beinhaltet seitdem die Grenzüberschreitung, negative politische Zustände in der Verfolgungsregion und die rechtlichen Voraussetzungen im Aufnahmeland.

Die Nationalstaaten werden von politischen Regimen regiert, die aus inneren Machtkämpfen siegreich hervorgegangen sind. Es bedurfte vieler Wege und Windungen, bis daraus die heutige Wahldemokratie westeuropäischen Zuschnitts werden konnte. Am Ende unseres Jahrhunderts ist die zeitgeschichtliche Bilanz unbefriedigend. Die große Mehrheit der Staatsgebilde zeigt Autokratismus, Präsidialherrschaft und Militärdiktatur. Wir trösten uns damit, daß sie alle in der Dritten Welt zu finden sind; doch das bunte Bild von kollektivistischen, nationalistischen Herrschaftsformen wurde zuerst in den „Nachfolgestaaten“ der nach dem Ersten Weltkrieg zerfallenen Großreiche ausgebrütet. Die tiefe Unzufriedenheit von Massen und Eliten mit demokratischer Streitkultur vor und nach dem Ersten Weltkrieg, die die Klassen-

¹ Norbert Elias, Über den Prozeß der Zivilisation. Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen (2 Bände), Frankfurt/Main 1976.

scheiden nicht beseitigt und materielle Erwartungen nicht erfüllt, ist uns Heutigen nur schwer verständlich. Dennoch zeigen sie auf, wie die europäischen Völker aus einem starken Visionsbedürfnis heraus ideologische, totalitäre Experimente eingerichtet haben. Die soziale Theorie war in das politische Leben der Völker eingebrochen. Sie hat sich an die Stelle des vormodernen Erlösungswissens gesetzt, um die gleichen Bedürfnisse zu befriedigen. Sie liefert Daseinsgewißheit („Identität“), Wir-Gefühl, Zukunftshoffnung - und weist auch den Weg dahin! Der umstrittene und nicht zufällig aus der Versenkung geholte Staatsdenker Carl Schmitt sah in diesem Vorgang fortwirkende „Politische Romantik“ und „Politische Theologie“. Italienischer Faschismus, Sowjet-Kommunismus und deutscher Nationalsozialismus bündeln die Verzagtheit der zur Masse gewordenen Subjekte der Industrialisierung auf der einen Seite und die Wühlarbeit theoretisch begabter Kader auf der anderen. Letztere sind die Nachkommen spätmittelalterlicher Bußprediger, die nun im Zeitalter entkirchlichter Parteipolitik zum parteiischen „Intellektuellen“ werden und zur eigentlich tragischen Figur des ideologischen Jahrhunderts. Die theoretisch-ideologischen Regime haben allesamt gewütet. Zuerst brachten sie die eigenen Völker geschlossen auf ihre geistige Linie und zogen dann gegen andere, um sich räumlich auszudehnen und ein Imperium zu schaffen. Zur Arrondierung mußten auch Nachbarvölker in den Machtbereich einbezogen werden, so daß die Ideologie ein Eigenleben oberhalb der üblichen nationalen Ziele zu führen begann und ein imperiales Ganzes, einen „Unionismus“ schuf.

Dieser ideologische Totalitarismus war eine Knochenmühle von einem Ausmaß, daß ihr nur der Dreißigjährige Krieg als Vergleich zur Seite gestellt werden kann. Er verfügte über einen strengen Glauben und damit über ein Prokrustes-Bett, in welches Völkernschaften entweder eingepaßt oder vernichtet, umgesiedelt, zwangsverpflichtet oder „zur Arbeit“ deportiert wurden, wenn sie die Paßform verfehlten. Ideologische Herrschaft, auch noch so militärisch und polizeilich gesichert, braucht den inneren Feind, den Abweichler, Verräter. Der „politische Häftling“ und der politisch Verfolgte allgemein bekommen eine neue Qualität, eine neue Aufmerksamkeit und eine Behandlung, in der auch neuzeitliche Methoden physisch-psychischer Folter angewandt werden. Das „Verhör“ in einer ideologisch-totalitären Herrschaft war bald die gemäße Form des politischen Nachhilfe-Unterrichts.

Das neue Recht auf Asyl, das im Freund-Feind-Denken des europäischen 20. Jahrhunderts wurzelt, konnte sich aber nur durchsetzen, weil über den jeweiligen Zustand der Nationalstaaten hinweg wichtige Artikel aus dem Menschenrechtskatalog als „universell geltend“ und anwendbar hervortreten konnten: das Recht auf Unversehrtheit von Leib und Leben, auf Unverletzlichkeit der Person und die Unveräußerlichkeit ihrer Attribute wie Rasse und Religion. In diesem Jahrhundert mußte dann noch „die Überzeugung“, der politische Glaube an ein politisch Bestes für die Nation, hinzukommen.

Das neuzeitliche Asylrecht verdankt sich also einem Zivilisationsschub, angestoßen von der Französischen Revolution und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, die dann vom

Paulskirchenparlament 1848 die erste deutsche Fassung erfuhr. Daß politische Anhängerschaft keinen Verfolgungstatbestand darstellen darf, hatte erst der Parlamentarismus bestimmt. Er begreift politische Überzeugungen als Konkurrenzprodukte auf einem Meinungsmarkt, denen es freisteht, eine Mehrheit zu finden. Dahinter steht wieder der Gedanke, daß politische Ideen die notwendigen Probeprodukte sind, unter denen das am meisten Gewünschte auszuwählen sei. So wird der Träger einer politischen Idee zur achtbaren und schützenswerten Person.

Diese idealistisch anmutende Version lebt in ständigem Kampf mit der Wirklichkeit. Der demokratische Parlamentarismus mußte schon immer die Grenzen des politisch Vertretbaren festlegen. Die wechselnden Definitionen von „Extremismus“, systemfremden Ideen, staatsgefährdender Agitation, usw. bezeugen es. Das Abgleiten von Regimen in die Diktatur brachte dann die massenweise Ächtung des „Andersdenkenden“ als ständige Bedrohung. Nachdem Rassentheorien ins Staatsrecht eingegangen waren, war auch noch das „Anderssein“ zum Verbrechen und geglücktenfalls zum Flucht- und Asylgrund geworden. Würde man diese Entwicklung chronologisch aufbereiten, dann hätte man die Nachtseite der politischen Geschichte der Neuzeit vor Augen. Die Frage nach dem Woher dieser Gedankenverfolgung im 20. Jahrhundert hat wieder auf ein skeptisches Geschichtsdenken zurückgeführt, wie es von den Fortschrittskritikern und Desillusio-

nierten schon zur Jahrhundertwende und danach vorgetragen worden war.²

Zur Erklärung von Menschenvertreibung und -vernichtung regte sich Mitte der 90er Jahre ein Forschungsinteresse an „Barbarei“ in der jüngsten Neuzeit, genannt „Moderne“.³ Zu diesem Thema hätte auch die Französische Revolution mit ihrer Gleichzeitigkeit von verkündeten Menschenrechten und Schreckensherrschaft der Guillotine einladen können. Die westdeutschen Städte beherbergten damals französische „Refugiés“, Aristokraten und Höflinge der eben versunkenen Welt. Doch das überschwengliche Lob für die „Ideen von 1789“ verdeckt ihr dunkles Kapitel, als ob eine selektive Aneignung von Tradition möglich wäre.⁴

Die Deutschen verbinden mit Barbarei in der Moderne den Durchbruch von „Zweckrationalität“ in allen Bereichen des Lebens und ihre fortfressende Aushöhlung von Hochkulturbeständen. Diesem Bild - man kann von einem deutschen Mythos sprechen - entstammt die Spengler'sche Trennung von „Kultur“ und „Zivilisation“, wobei Kultur vor der voranschreitenden Zivilisation in Sicherheit zu bringen wäre. Gelingen dies nicht, folge nach dem

-
- 2 Ernst Nolte, *Geschichtsdenken im 20. Jahrhundert*. Berlin 1991; ders., *Nietzsche und Nietzscheanismus*. Frankfurt/M. 1990.
Stefan Breuer, *Anatomie der konservativen Revolution*. Darmstadt 1993.
Christopher Lash, *The True and Only Heaven, Progress and its Critics*. New York - London 1991.
- 3 M. Miller/H.G. Soeffner (Hg.), *Modernität und Barbarei - Soziologische Diagnose am Ende des 20. Jahrhunderts*. Frankfurt/M. 1996.
- 4 J. Habermas, *Die nachholende Revolution*. Frankfurt/M. 1990, S. 99f.

Stadium moderner Barbarei ein Untergang. Die Lebensphilosophie hat mit dem Gedanken gespielt, der Phase der Barbarei etwas abzugewinnen, wenn sie von Zivilisationsmüdigkeit auf-rüttle und mit sozialdarwinistischen Strategien sich verbünde. Es ist daher kein Zufall, daß die Diktaturen des 20. Jahrhunderts eines gemeinsam hatten: eine Dekadenz-Angst, die den Andersdenkenden und „Abartigen“ zum Sendboden des drohenden Untergangs macht. In diesem Punkt sind „rechte“ und „linke“ Regime austauschbar. Wir stellen auch einen merkwürdigen Gleichklang von „rechter“ und „linker“ deutscher Kulturkritik fest: technisch-bürokratische Zivilisation verzehre den Kulturbestand, der von der Weimarer Klassik und dem Schrifttum des Idealismus vorgeprägt war.

Der makabre Scherz, daß „Hochverrat eine Sache des Datums“ wäre, charakterisiert eine Epoche, die wechselnde Ideologien produziert und sich indoktrinierbar gibt.⁵ In Frankreich geht der Austausch von „links“ und „rechts“ in markanten Einzelpersonen vor sich. Die Maoisten des Pariser Mai 1968 wandelten sich Ende der 70er Jahre in militante Antikommunisten und konnten sich, gewappnet mit den Erfahrungen der eigenen abgelegten Lebensphase, über Totalitarismus verbreitern. Sie mischten sich nach 1989 über die Medien in die Zeitdiagnose ein und erklärten die ethnischen Konflikte für die wahre Hinterlassenschaft des Kommunismus: die Bosnienfrage, die fundamentalistischen Mas-

⁵ vgl. die eindrucksvolle Dokumentation von Margret Boveri, *Der Verrat im 20. Jahrhundert*. (4 Bände) Reinbek 1956-60.

saker in Algerien und die Islam-Probleme in Frankreich selbst. Ein Exponent der Gruppe und deutsch-jüdischer Herkunft ist André Glucksmann. Er hält das rassische, nationale und ethnische Zugehörigkeitsgefühl für ein nicht abschaffbares Gestaltungsprinzip jeder Gemeinschaft, wenn auch ein gefährliches. Das Kopftuch islamischer Frauen sei nicht harmlose Folklore, sondern längst „taché de sang“ - ein blutbeflecktes Symbol! ⁶

Sein Kollege Bernard-Henri Lévy schrieb ein Werk mit dem Titel „Die gefährliche Reinheit“, das als französische Version der deutschen These von der „Barbarei aus rationaler Ordnung und Bürokratie“ gelten kann. Er sieht in allen Kulturen und besonders im ethnisch-kulturellen Auftrieb seit 1989 ein „Reinheitsdenken“ verankert.⁷ Der Kommunismus achtete mit Politruks und Parteiideologen auf die Reinheit der Lehre und mit Todesfolge für Abweichler; der Nationalsozialismus verlangte „Rassereinheit“ und Untermenschentheorien, um bedenkenlos eroberte Räume von ihren Bewohnern leerzufegen und Platz für Kolonisten des eigenen Volkes zu machen. Der islamische Fundamentalismus schützt sich durch Terror gegen Einflüsse der westlichen Welt, gegen das Vordringen ihrer Ideen und Werte in diesen Raum. Die „ethnische Säuberung“ ist der Beitrag des Balkans zum neu aufgeflammt Reinheitswahn.

Die jüngste Überraschung aus Paris lieferte eine Historikerguppe um Stéphane Courtois, auch ehemaliger Maoist und in-zwischen

⁶ „Le voile est taché de sang“; L'Express, 24.11.1994.

⁷ Bernard-Henri Lévy, La pureté dangereuse. Paris 1994.

Kommunismus-Spezialist, mit seinem „Schwarzbuch der Kommunistischen Verbrechen“.⁸ Darin zählen sie an die hundert Millionen Tote. Nach der geltenden Gesetzeslage von kommunistischen Diktaturen wären diese Verbrechen rechtsförmig und daher keine. Courtois betont, daß er die Toten nach „natürlichen Menschenrechten“ und ihrer Auslöschung gezählt habe und auf diese Zahl gekommen war. Es wäre aufschlußreich, wenn zu dieser Zahl von Toten noch die Zahl der Vertriebenen, Verschleppten und geflüchteten Überlebenden hinzugefügt werden könnte. Courtois und seine Mitarbeiter erklären die lange Verschleierung dieser Tatsachen damit, daß in falsch verstandener Waffenbrüderschaft mit der Sowjetunion der Nazismus allein zum Bösen erklärt wurde. Die Selbststilisierung des Kommunismus als weltumspannender „Antifaschismus“ half kräftig mit, seinen Mythos zu befestigen.

Für weite Teile der westdeutschen Intelligenz und ihre inzwischen leiser gewordene, protestierende Anhängerschaft gilt das bis heute.⁹ Von ihr wird noch die Rede sein müssen. Ihre Einmischung in die Behandlung von Asylfällen in Ländern und Kommunen, und ihre Taktiken, Verwaltungen und ausführende Organe

⁸ Stéphane Courtois, *Le Livre Noir du Communisme. Crimes, Terreur, Répression*. Paris 1997; (dt.: *Schwarzbuch des Kommunismus*, München 1998)

⁹ Stéphane Courtois, Hundert Millionen Tote. In: *Frankfurter Allgemeinen Zeitung*, Nr. 275, 26.11.97, S. 11. Selbst dem SPIEGEL-Magazin ist die Art, in der sich die Linke um diese Dokumentation teils wortreich, teils schweigend herumdrückt, zu viel: vgl. *Der Spiegel*, Nr. 27/1998; eine Auseinandersetzung führt nur das linke Wochenblatt „Freitag“ nun schon über Monate in einer eigenen Rubrik.

bezüglich Unterbringung unter Druck zu setzen oder Repatriierungen zu verhindern, ergeben eine „Gesinnungspolitik“, von der im Untertitel die Rede ist.

2. Zerfall des Kommunismus, das Näherücken der Dritten Welt und die internationale Wanderung

Trotz der Kataklysmen des Jahrhunderts konnte sich das Asylrecht als eine internationale Norm durchsetzen. Die Genfer Flüchtlingskonvention erscheint als parallele Einrichtung und hat ebenfalls den Asylgedanken gestärkt. Wie selbstverständlich wurde der Asylartikel ins Grundgesetz aufgenommen und als Individualrecht ausgestattet, das Rechtshilfe seitens des Aufnahmelandes vorsieht. Diese großzügige Regelung wurde eingedenk der Tatsache geschaffen, daß während des Nationalsozialismus unzählige Deutsche fliehen konnten und anderswo Aufnahme fanden; doch auch deshalb, weil der Kalte Krieg begonnen hatte: eine länderumspannende Diktatur hatte einen Eisernen Vorhang um sich gezogen und dabei das Land geteilt. Es lag auf der Hand, daß dieser Zustand Fluchtbewegungen auslösen würde; ebenso offenkundig waren die Fluchtgründe. Ein solches Asylrecht schien billig und angebracht.

Lange Zeit war es still um die Tätigkeit von Asylbehörden. Die ersten Kritiken wurden laut, als die Bewerberzahl erstmals die

zehn- und zwanzigtausende überstieg und dies mit dem auf Europa konzentrierten Ost-West-Konflikt nicht mehr im Zusammenhang stand: Mittelschichtenangehörige aus asiatischen Ländern wie Persien und Pakistan tauchten vermehrt auf und so spiegelte die Herkunft der Asylbewerber bald die politische Umwälzung in gewissen Weltregionen wider. Mitte der 80er Jahre drückte der damals amtierende Bundesinnenminister Friedrich Zimmermann die Zahl auf einen Niedrigstand. Er kommentierte auch die „Familienzusammenführung“ dahingehend, daß sie „in den Heimatländern“ stattzufinden hätte und nicht in den Zuzugsländern.

Wie dann Ende der 80er Jahre die Zuwanderungsproblematik eskalierte, ist noch in deutlicher Erinnerung. Der Zuwanderungsdruck war mit dem allmählichen Durchrosten und dann doch plötzlichen Fall des Eisernen Vorhangs gestiegen. Bald kam die Frage auf, was die Ideologien und die zerfallenden Reiche bzw. Zwangsunionen wohl ersetzen würde. In den Antworten, die man zu geben versuchte, tauchten einige Begriffe auf, die die Diskussion um die eigentliche Weltlage bis heute beherrschen: es sind dies „ethnisches Bewußtsein“ bzw. „Kulturalismus“; sodann „Globalisierung“ mit ihren perplexen Wirkungen und schließlich „Modernisierung“ bzw. „(Post)Moderne“. Die Begriffe begegnen uns täglich und berühren Asyl und Zuwanderung auf neue Weise.

Der Zerfall der Imperien und der Ordnung von Trianon (1919) und Jalta (1945) brachte ein Wiedererstehen der kleineren Nationen und ihrer Autonomie- und Trennungsbestrebungen. Mit den Imperien zerfallen auch die großen Ideologien und haben den lange begrabenen Volksgruppen, Nationen und Ethnien ihr Eigenbe-

wußtsein zurückgegeben, womit sie sich auf der Weltbühne wieder melden. Die aus religiösen Traditionen und Stammeszugehörigkeitsgefühlen bestehende Sicht auf die eigene kleinere Welt nennt man seit Jahren „Kulturalismus“. In der modernen Welt spaltet er sich in Sicherheit gebende Rückbesinnungsformen („Regionalismus“) und in eine „Postmoderne“, ein Sammelsurium verschiedenster Lebensentwürfe und auf das Individuum bezogener Einstellungen. Kulturalismus erhöht die Wahrscheinlichkeit ethnischer Konflikte und neigt zur räumlichen Abschließung. Der Harvard-Historiker Schlesinger Jr. hat als erster eine Gegenbewegung festgestellt: vor der Unheimlichkeit und Ungewißheit äußerer unberechenbarer Einflüsse fliehen die Menschen nach innen, in die örtliche, religiöse Gemeinschaft, in die gewohnte Umgebung und verstärken eher den „Kulturalismus“ und „Regionalismus“, den die Globalisierung zu beseitigen scheint.

Mit dem Wegfallen der Grenzen rücken Räume unterschiedlichster Lebensform mit Hilfe weittragender Verkehrsmittel aneinander und reizen zum Sprung in die besseren Umstände. Der Nord-Süd-Konflikt zwischen der Reichen und der Armen Welt findet zunehmend auch in den Großstädten der nördlichen, entwickelten Welt statt. Aber auch global verstreute Fernsehbilder bringen fremde Welten einander optisch nahe. Man hat in allen Ecken des Erdballs eine medienverzerrte Vorstellung davon, wie man im Westen lebt und was man zu erwarten hat, sowie man nur einen Fuß dorthin setzt. Die Attraktivität Deutschlands als Ziel- und Aufnahmeland ist ungebrochen. Verschärfte Kontrollen und Leistungskürzungen ändern daran wenig, weil in entsprechenden

Staatsgrundsätzen eine Aufenthaltsgarantie verankert ist und mit Hilfe eingesetzter Verwaltungsrechtsmittel eine Aufenthaltsdauer erstritten werden kann. Deutschland befindet sich nicht mehr in der Lage wie zur Zeit der Gastarbeiter-Einwanderung der 60er Jahre, als es leere Arbeitsplätze im gesamten Mittelmeer-Raum anbot und eine Integration von den Arbeitsmigranten erwarten konnte, weil sie aus kulturnahen Regionen stammten und inzwischen EU-Bürger sind. Die damalige Industriearbeit war auch noch für einen Teil An- und Ungelernter geeignet. Heute sind die Produktionsformen, einschließlich der Dienstleistungen, verwissenschaftlicht, so daß sie jeden Zuwanderer aus einer ärmeren Weltgegend zum Analphabeten in einer Hochtechnologie-Gesellschaft machen. In dem derzeitigen Zustand von Wirtschaft und Arbeitsmarkt ist kein Platz für Zuwanderer, es sei denn in Schattenwirtschaft und sonstigen „informellen Bereichen“.

Häufig wird die Zuwanderung mit den Defiziten der deutschen Demographie verrechnet und als günstige Lückenfüllung willkommen geheißen. Die „natürliche Bevölkerungsbewegung“ der Deutschen führt in eine starke Alterung und eine jahrzehntelange Bevölkerungsabnahme. Bis zum Jahre 2030 wird der Bevölkerungsgewinn durch die Wiedervereinigung wegen des anhaltenden Geburtendefizits (durchschnittlich 1,4 Kinder statt 2,2 pro Frau) aufgezehrt sein. Um diesen demographischen Zustand allein mit Zuwanderung aufzuhalten, bräuchte es jetzt schon 200.000 und in 20 Jahren an die 700.000 Zuwanderer jährlich: und zwar jung, ausgebildet, integrationsbereit, d.h. bereit, Deutsche zu werden und Kinder zu bekommen. Niemand weiß, wo

Menschen mit diesen Merkmalen und in dieser Anzahl zu finden sind.

Das deutsche Bevölkerungsdilemma besteht zum einen darin, daß die Bevölkerungsabnahme programmiert ist und auf einen sozialen Kostendruck verweist, der aus einer wachsenden Zahl alter Menschen und den steigenden Ausbildungskosten schrumpfender Jugendjahrgänge herrührt; - und zum andern, daß sich eine Hochtechnologiewirtschaft nur eine solche Zuwanderung leisten kann, die bald die Produktivität der Wirtschaft und ihre globale Wettbewerbsfähigkeit erhöht. Da Zuwanderer größerer Zahl regelmäßig nur aus Entwicklungsländern kommen könnten, entfällt diese Option zur Herstellung eines demographischen, dynamischen Gleichgewichts in einem Land wie Deutschland. Somit ist nur eine restriktiv-selektive Politik der Zuwanderung gerechtfertigt.

Doch auch aus Gründen, die in der Dynamik des Weltbevölkerungswachstums liegen, ist eine Restriktion angebracht. Es ist bekannt, daß die Weltbevölkerung von derzeit 6 Milliarden Menschen (1999) bis zur Mitte des kommenden Jahrhunderts zwischen 9 und 10 Milliarden zählen wird. Dieses Wachstum bedeutet einen steigenden Zuwanderungsdruck auf den Westen. Das Abwanderungspotential der Bevölkerungen im südlichen Mittelmeer-Raum ist schon bedeutend. Es sind die seit Jahrzehnten kaum verringerten geburtenstarken Jahrgänge in den Maghreb-Staaten, Ägypten und dem übrigen Nahen Osten. Ebenso muß mit Versuchen einer dünnen Schicht von Bürgern und Akademikern, sich eine Bleibe im Westen zu sichern, ge-

rechnet werden. Der zentral-asiatische Raum läßt eine Abwanderung dieser Art erkennen. Der "Eclat" allerdings, in Form eines religiösen Umsturzes (in Algerien oder Pakistan nach dem Muster des Iran) oder ethnischer Konflikte (in Rußland, der Kaukasus-Region oder der kleinasiatischen Türkei) würde einen Flüchtlingsstrom auslösen, den großherzig ermessende Asylgewährer-Staaten kaum aushalten werden. Der in Szenarien vorgedachte Zusammenbruch der Volksrepublik China, der sich aus einer Gleichzeitigkeit von Massenarbeitslosigkeit, Schwächung der Zentralgewalt und ökologischem Desaster ergeben würde, würde sofort die ostasiatischen Nachbarstaaten mit 10 bis 35 Millionen Flüchtlingen überschwemmen. Man muß wissen, daß dies nur ein bis drei Prozent der chinesischen Bevölkerung sind, die die Gesamtbevölkerung auf der chinesischen Landmasse als „Entlastung“ gar nicht spüren würde.

Wenn also vom Näherrücken der Dritten Welt die Rede ist, so sind zur Folgenabschätzung die Umstände beider Welten in Betracht zu ziehen.

Wir haben eingangs eine für Deutschland unbefriedigende Situation bezüglich Zuwanderung und Integration festgestellt. Im einzelnen könnten genannt werden: die Zunahme nichtbeschäftigungsfähiger Menschen aus Entwicklungsregionen, die steigende Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe beim ausländischen Bevölkerungsteil, das Anwachsen von fremd-ethnisch dominierten Problemzonen in den Großstädten, Kulturkonflikte um den ungebremsen Moschee- und Minarett-Bau in deutschen Gemeinden, Kriminalität ausländischer Jugendlicher, die unschwer

aus ihrer Unterbeschäftigung und Cliquenbildung herrührt, Probleme im Schulunterricht (Religionsunterricht, Sexualkunde und Schulausflüge, die mohammedanischen Mädchen versagt sind) und im Schulhof, der sich landesweit zur Versuchsstation für die Austragung ethnischer Konflikte der Zukunft zu entwickeln scheint.

Diese Probleme der Nicht-Integration Zugewanderter sind zum einen das Ergebnis von Veränderungen in den wirtschaftlich-technologischen Komplexen moderner Staaten und den schwindenden Verwendungsmöglichkeiten ungelernter Arbeit; zum anderen die Folgen einer humanitären Zuwanderung, die mit den wirtschaftlich-technischen Erfordernissen im Aufnahmeland in keinem Zusammenhang steht. Das ist nun jener Zustand, den die klassischen Einwanderungsländer wie die USA, Kanada und Australien zu verhindern wissen. Dort ist das Einlaßkriterium die Lücke am Arbeitsmarkt und die geprüfte Eignung der Einwanderer, diese Lücke zu füllen; auch die Vorauszahlung von Integrationskosten ist üblich, - in Australien bis zu 120.000 DM. Unter diesem, wohl einzig tragbaren Gesichtspunkt ist es keine „Lebenslüge Deutschlands“, wenn es von sich behauptet, kein Einwanderungsland zu sein. Die Tatsache, daß Menschen es schaffen, über die Grenzen zu gelangen, macht es nicht dazu. Deutschland macht mit den besagten Staatsgesetzen der humanitär-politischen Zuwanderung wie Asyl, Flucht und Kontingente, und der humanitär-privaten, wie der Familienzusammenführung, immer noch das Tor weit auf. Es ist eine nicht-ökonomische Zuwanderung, die - wenn sie überhaupt in Arbeitsverhältnisse mün-

det - dann weitgehend in informelle Bereiche, d.h. in die Subkultur der eigenen Landsleute. Doch die Kosten dieser Zuwanderung müssen von der Gesellschaft aufgebracht werden, im Falle von Alters- und Gesundheitskosten von der nachwachsenden Generation.¹⁰

Daß dieser Zustand beendet und in günstigere Bahnen gelenkt werden muß, ist unumstritten. Allmählich setzt sich durch, daß weitere Zuwanderung gebremst werden muß, wenn die Integration dreier im Lande befindlicher Generationen von Ausländern gelingen soll. Doch was - so fragt man zu Recht - steht einer raschen Änderung dieses Zustands entgegen? Daß die Deutschen in der Ausländerfrage „Manschetten anlegen“, einen unhaltbaren Zustand lieber vor aller Welt bedauern, als ihn zu ändern, wird seine Gründe haben. Vielleicht trägt ihre Bewußtmachung zu einem Bewußtseinswandel bei.

3. Die Zuwanderungsfrage und die deutschen Ideologien der Gegenwart

¹⁰ Es existiert eine Untersuchung des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, wonach die Zuwanderung ansehnliche Wirtschaftsgewinne und Entlastungen für den deutschen Steuerzahler und seiner sozialen Sicherungssysteme bedeutet: hier wurden offenbar die seinerzeit noch zur Gänze vom Arbeitsmarkt aufgesogene Zuwanderergruppe, die echten Gastarbeiter also, untersucht und ihre noch nicht fälligen Alterssicherungsleistungen unvorsichtigerweise auf der Haben-Seite verbucht. Doch die Vollbeschäftigung ausländischer Arbeitskräfte gehört der Vergangenheit an und aus dem Plus an Sozialversicherungsbeiträgen werden bald fällige Ansprüche.

Wenn wir unter rationaler Migrationspolitik einen allgemeinen Konsens verstehen, Zuwanderung mit staatlichen Erfordernissen abzuklären und Konstanten staatlicher Ordnung dabei nicht zu zerstören, dann gibt es drei Geisteshaltungen, die diese Kriterien verleugnen. Sie wollen den Ausländerzuzug nicht als drängende politische Frage begreifen und haben seit ihrer Agitation gegen die ergänzende Änderung des Asylartikels im Grundgesetz im Jahre 1993 an Weltfremdheit eher noch zugelegt. Es sind dies im einzelnen:

- die Geisteswelt eines linken Protestpotentials, welches aus der Studentenrevolte überkommen, eine inzwischen alternierende Jugendbewegung repräsentiert. Sie hatte 1989 plötzlich ihr Utopiereservat verloren und war sicher, in der Ausländer- und Asylfrage bald ihr neues Kontrollfeld gefunden zu haben,
- die Idee einer „Multikulturellen Gesellschaft“, - eine Laissez-Faire-Haltung gegenüber dem Zuzug von außen, die sich den Anschein eines wohldurchdachten Konzepts geben möchte, und schließlich
- der Glaube, eine Zuwanderungsgesellschaft über die großmaschige Idee allgemeiner Menschenrechte in Ordnung halten zu können.

Das „Protestpotential“ konnte ab 1968 wachsen, geriet aber zunehmend unter die Regieanweisungen aus dem Osten; es emotionalisierte sich während des Terrorismus der 70er Jahre, in der Anti-Atom- und „Friedensbewegung“ der 80er Jahre und bildete bis in den Oktober 1989 eine recht schicke, gleichwohl unbelehrbare Antifa-Kultur mit einer nicht unbedeutenden Massenbasis in Universitätsstädten. Das Glückwunschtelegramm der Studentenvertretung der Freien Universität Berlin an Erich Honecker zum 40. Jahrestag der DDR, jenem Oktobertag des Jahres 1989 also, an dem die Vorgärten westdeutscher Botschaften mit „Republikflüchtigen“ schon überfüllt waren, ist ein peinliches Dokument und zeigt, was in der liberalen Wohlstandsphase des Westens an dreister Gegenkultur herangewachsen war. Ihre Genese würde hier zu weit führen, aber drei Dinge seien festgehalten:

1. Das neo-marxistische intellektuelle Milieu war im gesamten Erziehungs- und Medienbereich zur bedeutenden Einflußgröße geworden und vertrat in außenpolitischen Fragen, wie beim Verhältnis der beiden deutschen Staaten, offen die östliche Position. Es genoß dies in Ausübung westlicher Freiheit.
2. Nach dem Fall des Kommunismus, dem Desaster seiner Wirtschaftslehre und innenpolitischen Praxis, hat diese moralisierende, pädagogisierende Gegenkultur nicht abgedankt, sondern ist auf ein neues Terrain gewechselt („Rechtsdruck“, „Rassismus“, Ausländerfeindlichkeit) - bei weitgehender Benutzung von Feindmaterial aus der Zeit des Kalten Krieges.

3. Das Protestpotential sieht die Chancen eines gewissen Machtgewinns darin, alle Maßnahmen staatlicher Ordnung, besonders im Bevölkerungsbereich (Volkszählung, Zuwanderung, Asylpraxis, Ausländergesetz), als in nazistischer Tradition stehend auszugeben. Damit sollen in demagogischer Weise Probleme den Entscheidungsinstanzen entzogen und dem quasi-religiösen Wächteramt von Moralfractionen unterstellt werden.

Was die „Multikulturelle Gesellschaft“ anlangt, hat man den Eindruck, daß hier ein zündender Begriff einen schwammigen Inhalt verdeckt. Im Grunde besagt er, daß sich eine Gesellschaft, und demzufolge eine Kultur, im Laufe eines Einwanderungsgeschehens mit weiteren vielfältigen Nationalkulturen anreichert, und daß eine Lebendigkeit, ein wirtschaftlicher Auftrieb und ein anregenderes soziales Ambiente die menschlichen Wahrnehmungen und Lebensgefühle erhöhen. Unschwer zu erkennen, daß es sich dabei um ein sozialromantisches Märchen, ein Schönwetterkonzept handelt, nach dem alle Gruppen immer gewinnen und ihre Rivalitäten in Kooperation ummünzen können. Es ist nur leider kein Beispiel zu finden, das die Probe auf Dauerhaftigkeit bestanden hätte. Auf die reiche Schweiz wird gerne verwiesen, doch sie ist keine Einwanderungsgesellschaft; die Volksgruppen sind in ihren Kantonen autochthon; es gibt kein Früher-Dagewesen und kein Später-Gekommen, womit die friedlich ausgemalte Anarchie immer rasch ihr Ende findet. Der Libanon und Bosnien und fast alle Staaten der Dritten Welt sind die makabren Gegenbeispiele.

Es gibt gewiß multikulturelle Räume, die groß genug sind, daß die Kulturen nicht zu nah aneinanderstoßen, und wo Kulturen ihre ökologischen Nischen gefunden haben und behalten können. Multikulturelle Gesellschaften kann es per definitionem nicht geben, weil allgemein verbindliche Normengeltung nicht durchgesetzt werden kann. Wenn Heiner Geißler, MdB, sie für möglich hält, „wenn sich alle an unsere Verfassung halten“, so ist das schon eine Einschränkung, die ab einem gewissen Punkt nicht mehr durchsetzbar ist. Die Floskel Multikultur sagt nichts über die künftige Kultur aus, vielmehr über ideologische Bilder von der Verabschiedung der Nation, wie sie in progressiven Zirkeln kursieren und medienverstärkt in die Öffentlichkeit gelangen.

Die dritte Idee schließlich, „sich der Welt zu öffnen“, versteift sich auf die Garantien der Menschen- und Persönlichkeitsrechte und sieht ein Heil in der Entnationalisierung der Nation im Namen eines „Verfassungspatriotismus“. Ob der Autor dieses Begriffs, der angesehene Publizist Dolf Sternberger (gest. 1989), das im Sinn hatte, was jetzt u.a. vom Sozialphilosophen Jürgen Habermas vertreten wird, ist nicht eindeutig zu klären. Sternberger wollte damit den Deutschen nach dem zweimaligen Debakel in diesem Jahrhundert mit der Nation ein höheres Bezugssystem nahebringen; ganz im Sinne des Schiller'schen Diktums, daß die Deutschen besser zu Menschen sich bilden sollten, wenn schon zur Nation sich zu bilden sie vergebens hoffen würden.

Doch Habermas und auch noch Theoretiker der Zersetzung von Althergebrachtem durch Fortschritt, die im Kommunistischen Manifest die Grundlinien gegenwärtiger Globalisierung vorge-

zeichnet sehen, sprechen von Verfassungspatriotismus und Weltmigration mit dem Unterton sonderbarer Genugtuung, damit den Nationalstaat zu Grabe tragen zu können. Dadurch würde die Gesellschaft von ihrer ethnisch-kulturellen Exklusivität gesäubert und von all dem Bodensatz entkernt, aus dem ein Nationalismus hervorgewachsen könne. Damit verschwinde auch die deutsche Sonderrolle, die das Land geistig von der westlichen Aufklärung und Verfassungswirklichkeit trenne und es könne sich endgültig dem westlichen politischen Club anschließen. Wäre das nach Ende des Ersten Weltkriegs schon möglich gewesen, dann wäre den Deutschen Diktatur und Massenmördertum erspart geblieben.

Der Verfassungspatriotismus will den liberalen Rechtsstaat seines nationalgeschichtlichen Kerns entkleiden. Er nimmt die Auflösung der Einheit von Staat, Recht und Kultur in Kauf, die zugleich die Basis der Demokratie ist, und züchtet ein Unverständnis des ethnischen Bewußtseins und der Organisationen der Zuwandererpopulation. Das macht ihn unfähig, sie zu steuern.

Diese Ausführungen waren erforderlich, weil sonst das Nötigungsklima, in dem Asyl, Zuwanderung und Ausländerfragen generell behandelt und politisch entschieden werden, unverständlich bleibt. Es spielt in der letzten Phase deutscher Asylpraxis, im Zuständigkeitsbereich der Länder, eine bedeutende, aber wenig durchleuchtete Rolle, für die der Name „Gesinnungspolitik“ gewählt wurde.

4. Ein Marsch durch die Institutionen ?

Das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFI) ist mit einem umfassenden Rechtshintergrund ausgestattet: dazu gehören die Verfassung (Art. 16 a GG), das Völkerrecht (Genfer Konvention), ein eigenes Asylverfahrensrecht, besondere Bestimmungen des Ausländergesetzes (bezüglich Abschiebung), selbst noch UN-Behörden (Vertreter des Hohen Flüchtlingskommissars in Deutschland) und die Übereinkünfte der Europäischen Union, „Schengen“, „Dublin“ und der „Amsterdamer Vertrag“, der eine noch nicht sichtbare Einwanderungspolitik der EU vorsieht.¹¹ So erweckt das Bundesamt den Eindruck einer Behörde, die ihren Aufgabenbereich annehmen und auch abschließen kann. Über die Schwankungen und Änderungen der Aufgaben gibt die Zusammensetzung der Bewerber nach den Hauptherkunftsländern Auskunft.¹² Die 80er und 90er Jahre widerspiegeln sowohl die Weltkonflikte, wie auch die Wirkungen der deutschen Asylgesetzgebung, die in Entwicklungsländern als Möglichkeit zur „weichen Landung“ in den westlichen Versorgungsstaat, selbst bei illegalem Grenzübertritt, angesehen wird; sie reflektieren aber

11 Steffen Angenendt, Deutsche Migrationspolitik im neuen Europa. Opladen 1997.

12 BAFI (Hrsg.), Das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, Nürnberg 1997, S. 113; Michael Griesbeck, Asyl für politisch Verfolgte und die Eindämmung von Asylrechtsmißbrauch. In: Beilage zur Wochenzeitung das Parlament, Aus Politik und Zeitgeschehen B 46/97, 7. November 1997.

auch eine deutsche Außenpolitik, die zwischen Universalmoralismus und Interessenvertretung schwankt.

Der jüngste Balkankrieg wäre Gelegenheit für eine echte Kontingierung der Bosnienflüchtlinge gewesen, doch Deutschland nahm rd. 350.000 auf und antichambrierte hinterher bei europäischen Nachbarn und in Brüssel zwecks Weiterreichung gewisser Teilmengen - ohne Erfolg, wie man weiß. Als die Zeit ihrer Rückführung gekommen war, wurde sogar ausländische Kritik laut, ob denn die Freiwilligkeit der Rückkehr auch ausgiebig geprüft worden wäre. In der Zwischenzeit war aber schon die nächste Balkanflüchtlingswelle aus dem Kosovo angelaufen, aus jener albanisch geprägten Provinz der serbischen „Bundesrepublik Jugoslawien“, die dort eine Autonomiebewegung unterdrückt. Daß Deutschland sich an der Überwachung eines Zwangsfriedens beteiligt, müßte eigentlich als Argument dafür dienen, einen Flüchtlingsstrom nach Deutschland zu unterbinden. Die Zahl der allein 1998 eingegangenen Asylerstanträge von Staatsbürgern aus der Bundesrepublik Jugoslawien, zumeist Kosovo-Albaner, beträgt 34.979.

Das Asylverfahrensgesetz wäre mit den vorhin genannten Teilen sachlich benachbarter Rechtskörper geeignet, Asylfälle abschließend zu entscheiden. Es wird auch mit absurden Konstrukten, wonach schon die Asylbewerbung als solche den Verfolgungsstatbestand herbeiführe, fertig und hat mit seinem § 30 die Möglichkeit, „offensichtlich unbegründete“ Asylanträge festzustellen. Die nach Herkunftsland schwankende und dennoch niedrige Aner-

kennungsquote zeigt die genaue Anwendung des Verfahrensgesetzes.

Das Arbeitsvolumen des Bundesamtes ergibt sich also aus der Besonderheit des deutschen Asylrechts, das mit veränderter Weltlage auch drastisch seine Benutzerstruktur verändert hat. Neben Gastarbeit, Familienzusammenführung und Kontingentflucht kommt nun ein weiterer Zuwanderungsstrang hinzu, der sich der Asylgesetzgebung verdankt und nur in den wenigen Fällen der Anerkannten auf die Tätigkeit des Bundesamtes zurückgeht. Die Masse an Zuwanderung via Asylrecht ist durch Rechtsmittel und jene Bundesländer verursacht, in deren Händen dann das Schicksal des Asylbewerbers liegt. Da jede Ethnie in Deutschland schon ein regionales Netzwerk oder einen örtlichen Brückenkopf besitzt, werden diese angesteuert.

Mit der prozeßbedingten Aufenthaltsdauer wächst der abgelehnte Bewerber langsam in Daseinsgründe hinein, die eine Abschiebung ins Herkunftsland ausländerrechtlich aufhalten oder verbieten. Außerdem versteht es eine moralisierende Lobby, jenes Nötigungsklima zu schaffen, in dem spektakuläre Exempel mit dem deutschen Ordnungsrecht opportunerweise unterbleiben. So wird der Asylantrag mit anschließender Klage vor dem Verwaltungsgericht zu einer de-facto-Einwanderung mit bisher nicht genügend untersuchten Folgen.

Entwicklung heißt Veränderung und Wandel der Zustände am Ort, - im Einklang mit Tradition und Klima. Dieser Prozeß wird für beide Sphären des Globus schmerzlich genug verlaufen und das

kommende Jahrhundert bestimmen. Das deutsche Asyl wird sich ganz auf seinen ursprünglichen Sinn zurückbegeben müssen. Es darf nicht zum humanitären Korridor für beliebige Zuwanderung werden, die in den Herkunftsländern nichts ändert und die westlichen Industrienationen bei Lösung ihrer schweren Aufgaben, wozu auch Entwicklungsleistungen für die Dritte Welt gehören, empfindlich stört.

Ergebnisse der Podiumsdiskussion*

Dr. habil. Hartmut Wendt, Referatsleiter Analyse Islamische Staaten, Bundesamt

Nach der Begrüßung durch den Präsidenten des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, Herrn **Dusch**, stellt Herr **Lohmann**, Chefredakteur der Rhein-Zeitung, Koblenz, als Moderator der Podiumsdiskussion die Teilnehmer vor.

Es sind dies Frau **Paul**, stellvertretende Direktorin des Europabüros des UNHCR mit Sitz in Genf, Herr **Reermann**, Abteilungsleiter im Bundesministerium des Innern, Herr Professor Dr. **Hailbronner**, Lehrstuhl für öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht an der Universität Konstanz, Herr **Widgren**, Leiter des International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) in Wien, Herr **Appave**, Koordinator der Inter-Governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia in Genf (IGC) sowie der Innenminister a.D. Herr Dr. **Schnoor**, und der Staatsminister des Innern des Freistaates Bayern, Herr Dr. **Beckstein**.

Zum Auftakt der Diskussion wendet sich der Moderator, Herr **Lohmann**, mit der Frage „Was haben Sie heute gelernt und welche neuen Erkenntnisse haben Sie heute gewonnen, die zur Lö-

* anlässlich der Fachtagung „Asyl und Migration“ am 02. Oktober 1998 im Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in Nürnberg.

sung der anstehenden Probleme beitragen könnten?“ an die Teilnehmer des Podiums.

Frau **Paul** beantwortet die Frage dahingehend, daß sie zwar vieles gehört habe, was ihr bereits aus den achtziger Jahren bekannt war, sie aber auch feststellen könne, daß eine Öffnung der Diskussion, insbesondere eine stärkere Beschäftigung mit den Problemen der Fluchtursachen, zu erkennen sei.

Herr Dr. **Schnoor** betont ebenfalls, daß die Analyse der Fluchtursachen interessant gewesen sei und er vor allem eine verstärkte Bekämpfung der Fluchtursachen begrüßen würde.

Unter Bezug auf seinen schriftlich vorliegenden Antwortbeitrag bringt Herr **Appave**¹ in Erinnerung, daß die Welt - aufgrund der politischen Ereignisse Anfang der neunziger Jahre - jetzt mehr und mehr eine mobile Welt geworden sei. Diese Mobilität produziere sehr unterschiedliche Migrationsbewegungen, die wiederum enorme Herausforderungen darstellen. Diese Herausforderungen könnten aber nur auf multinationaler Ebene bewältigt werden.

Herr **Widgren**² verweist auf sein vorbereitetes Diskussionspapier, in dem er sich insbesondere mit dem österreichischen Strategiepapier auseinandersetze und auf das er in der Diskussion noch Bezug nehmen werde.

Herr Professor Dr. **Hailbronner**³ sieht vor allem eine Chance für eine sachgerechte Behandlung der anstehenden Fragen in einem neuen Problembewußtsein. So wären die aufgetretenen Probleme

1 vgl. Statement für die Podiumsdiskussion, Seite 183
2 vgl. Statement für die Podiumsdiskussion, Seite 175
3 vgl. Statement für die Podiumsdiskussion, Seite 141

me zur europäischen Harmonisierung des Ausländer- und Asylrechts mittlerweile auch in das Bewußtsein der Politiker gedrungen. Andererseits sieht er darin aber auch ein Risiko, da die Berufung auf Europa insofern auch als Alibi verwendet werden könne, daß von Europa nun alle Probleme automatisch gelöst werden könnten. So jedenfalls dürfe seiner Meinung nach Europa nicht verstanden werden. Richtig sei natürlich, daß ohne Europa nichts gehe. Notwendig sei aber auch eine starke deutsche Beteiligung an der europäischen Koordinierung des Asylrechts. Ergänzend weist Herr Prof. Dr. Hailbronner darauf hin, daß er eine Quotenregelung im europäischen Maßstab für unrealistisch halte, da in einem Europa ohne Binnengrenzen die Flüchtlinge nach wie vor ihre eigenen geographischen Prioritäten wahrnehmen würden. Vorstellbar wäre für ihn allerdings, daß der Unterhalt von Personen, die zur Kategorie „Flüchtlinge“ zählen, unabhängig vom jeweiligen Aufenthaltsort, von der Europäischen Gemeinschaft finanziert werden könne.

Sich an Herrn Reermann vom Bundesinnenministerium wendend, bezieht sich der Moderator, Herr **Lohmann**, auf die Aussage von Innenminister Kanther „Das Boot ist voll in Deutschland“, ob dieser damit nicht möglicherweise damit zum Ausdruck gebracht habe, daß derjenige, der die Integration will, den Zuzug regeln oder gar stoppen müsse.

Herr **Reermann** unterstreicht, daß die Aussage „Das Boot ist voll“ kein Thema in der politischen Diskussion in Deutschland sei. Er hebt jedoch hervor, daß es seiner Meinung nach keine Möglichkeiten einer bewußten Steuerung der Wanderungsbewegungen

politisch Verfolgter ebenso wie der Familienzusammenführung geben würde. Es wäre ein wichtiges Thema, ob nicht durch eine Regulierung des Familiennachzuges die Belange des Arbeitsmarktes Berücksichtigung finden könnten. Er unterstreicht, daß Migration als ein internationales Phänomen verstanden und deshalb auch versucht werden müsse, diese Prozesse in internationaler Zusammenarbeit zu regulieren. Dabei stimme er mit Herrn Dr. Schnoor überein, daß Migration niemals absolut beherrschbar sein werde. Er betont weiterhin, daß die Integrationsleistungen, die Deutschland erbringe, nicht durch einen zu starken unkontrollierten Zuzug in Frage gestellt werden dürfen. Dies wäre der Tenor dessen, was Minister Kanther gesagt habe.

Herr Dr. **Beckstein** ergänzt, daß es sich im Wahlkampf gezeigt habe, daß die große Mehrheit der Bürger eine Reduzierung der Zuwanderung wolle. Er habe schlimme Befürchtungen, wenn bei der Integration das eintrete, was bei weiterer hoher Zuwanderung zu erwarten sei. Als Beispiel für die anstehenden Probleme führt er an, daß in Nürnberg ein Drittel der Hauptschulklassen mehr Ausländerkinder als deutsche Kinder habe und daß in München die Hauptschulen zu 52% von Nichtdeutschen besucht werden. Hinzu kämen dann noch Aussiedlerkinder. Dies würde verdeutlichen, daß Integration unter diesen Bedingungen nur begrenzt möglich sei. Schulen mit solch hohen Ausländeranteilen (als konkretes Beispiel nannte er die Preißler-Schule in Nürnberg mit einem überwiegenden Anteil von Ausländer- und Aussiedlerkindern und nur 20 % Kindern von Deutschen) wären natürlich neuralgische Punkte. Er sei sich deshalb mit Herrn Dr. Schnoor einig,

daß Deutschland die Integration verstärken müsse. Allerdings würde er andere Akzente setzen. So halte er die doppelte Staatsangehörigkeit für integrationsfeindlich. Eine verstärkte Integration sei jedoch nur dann möglich, wenn Zuwanderung auf ein sozialverträgliches Maß reduziert werde. Dies sei aber schwierig genug.

Nach dieser Einstimmung öffnet Herr **Lohmann** das Podium für Fragen aus dem Auditorium. In einer ersten Runde spricht Herr *Mechlinsky* (Präsident des Grenzschutzpräsidiums Süd) das Problem der Vereinheitlichung der finanziellen wie auch weiterer vergleichbarer Leistungen im europäischen Maßstab an. Eine weitere Frage ergänzt, ob denn damit auch das Existenzminimum, wie z.B. für Illegale, abgeschafft würde. Frau *Tomei* (europäisches forum für migrationsstudien, Bamberg) wendet sich an Herrn Widgren mit der Frage, ob der österreichische Vorschlag zur Reform der GFK (Genfer Flüchtlingskonvention) zum falschen Zeitpunkt gekommen sei, wie Herr Schelter es in seinem Referat ausgeführt habe, und, falls er nicht dieser Ansicht sei, warum nicht. Herr *Huemer* aus dem Bayerischen Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung wendet sich an Herrn Prof. Dr. Hailbronner mit der Frage, ob denn die im Vertrag von Amsterdam in Artikel 63 geforderte Harmonisierung des Asylrechtes vorstellbar sei und ob der hohe Verfassungsanspruch des Asylrechts in Deutschland im Vergleich zu den übrigen Rechtsstandards gehalten werden könne.

Zunächst verweist Herr Dr. **Beckstein** auf den Vertrag von Amsterdam, der sich auf die Vergemeinschaftung des Asylrechts mit

den Schwerpunkten erstens der materiellen Voraussetzungen, zweitens des Verfahrens und drittens der sozialen Leistung konzentriere. Insbesondere in der Angleichung des Asylverfahrens und der Sozialleistungen sehe er das Problem der Realisierung des Vertrages von Amsterdam. Er erkenne die Notwendigkeit der Vereinheitlichung des Verfahrens, auch wenn dies nur sehr langfristig möglich sei. Im übrigen halte er lang andauernde Verfahren nicht im Sinne der Ausländer, da eine Abschiebung nach fünf Jahren wesentlich inhumaner sei als nach fünf Monaten. So sei im Vergleich zum deutschen Recht das französische aber auch das niederländische Recht diesbezüglich wesentlich kostensparender und humaner.

Herr **Reermann** ergänzt, daß der Amsterdamer Vertrag ungenau und unscharf formuliert sei und deshalb durchaus Interpretationen zulasse. So sei nur von einem Ausgleich der Belastungen, also einem finanziellen Ausgleich und nicht von einem Quotensystem, wie es vorhin als wünschenswert bezeichnet wurde, die Rede. Eine Angleichung sozialer Unterstützungsmaßnahmen für Flüchtlinge sei jedoch aus dem Fünfjahresprogramm ausgeklammert und zeitlich verschoben. So sei eine Beschleunigung, die alle wollten, im europäischen Konzert nur sehr, sehr schwer zu erreichen.

Herr Dr. **Schnoor** führt aus, daß er eine weitere Senkung der sozialen Standards für Asylbewerber nur schwer akzeptieren könne. In bezug auf Herrn Dr. Beckstein und den Vortrag von Herrn Prof. Dr. Schmid, zu dem er noch viel kritisches anzumerken hätte, halte er es für unerlässlich, daß eine Integration auch

eine staatsbürgerliche Gleichstellung notwendig mache. Dies betreffe insbesondere die dritte Generation, deren Angehörige bereits mit Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten sollten. Eine doppelte Staatsbürgerschaft halte er in diesem Zusammenhang für das geringere Übel. Die sowohl von Herrn Dr. Beckstein als auch von Herrn Prof. Dr. Schmid erwähnten Schwierigkeiten des Zusammenlebens mit Ausländern seien ihm nicht unbekannt. Nur habe dies alles nichts mit der Frage der Staatsbürgerschaft zu tun. Eine große Minderheit nicht zu integrieren, bedeute für ihn eine Beeinträchtigung des sozialen Friedens. Dies könne aber zur Ghettoisierung und Abkapselung führen. Das jedoch finde er nicht richtig. Auf Nachfrage von Herrn Lohmann ergänzt Herr Dr. Schnoor, daß es nach seiner Überzeugung hinsichtlich des Staatsangehörigkeitsrechts eine Verständigung zwischen den Grünen und den Sozialdemokraten geben werde.

Bezugnehmend auf die Ausführungen von Herrn Dr. Schnoor stellt Herr Dr. **Beckstein** fest, daß die doppelte Staatsangehörigkeit für ihn ein zentrales Problem darstelle. Nach seiner Beobachtung würden die zweite und dritte Generation türkischer Staatsbürger in einem hohen Maße zur Ausbildung und Erziehung in die Türkei zurückgehen und erst am Ende der türkischen Schulpflicht wieder nach Deutschland zurückkommen, also im Alter von 15 oder 16 Jahren. Wenn dann in der Türkei sozialisierte junge Männer auch noch eine türkische Frau heirateten und mit dieser nach Deutschland zurückkehrten, dann würde eine

doppelte Staatsangehörigkeit eine Integration eher erschweren bzw. müßte sogar als integrationsfeindlich angesehen werden.

Herr Dr. **Schnoor** stimmt Herrn Dr. Beckstein dahingehend zu, daß die Integration der muslimischen Bevölkerungsteile zwar schwieriger sei als der übrigen ausländischen Bevölkerung, daß dennoch auch diese - wie alle anderen Ausländer auch - einem hohen Anpassungsdruck unterlägen. Das betreffe vor allem auch die deutsche Sprache, die er für notwendig erachte, da nur durch diese Zugang zur deutschen Gesellschaft und Kultur zu erlangen sei. Schon dadurch würde der türkische Bevölkerungsteil in unvergleichbar höherem Maße einem Anpassungsdruck unterliegen als das dies bei der deutschen Aufnahmegesellschaft der Fall sei. Dem widerspricht Herr Dr. **Beckstein**, da er vielmehr glaube, daß die in der Türkei genossene schulische Erziehung einer Integration entgegenstehe. Würde beispielsweise ein in der Türkei ausgebildeter junger Türke nach Nürnberg in den Ortsteil Gostenhof zurückkommen, in dem es türkische Geschäfte, türkische Vereine, türkische Zeitungen etc. gebe, so komme dieser Türke nur sehr wenig mit der deutschen Kultur in Kontakt. Es bestünden bei Teilen der türkischen Bevölkerung, die teilweise schon 20 oder 30 Jahre oder sogar noch länger in Deutschland lebten, erschütternd wenig Kontakte zur deutschen Bevölkerung.

Auf Fragen aus dem Publikum hinweisend präzisiert der Moderator, Herr **Lohmann**, die Fragestellung dahingehend, ob es denn Grenzen für eine Integration gäbe und wieviel Multikulti denn überhaupt möglich und wieviel nötig sei?

Herr Prof. Dr. **Hailbronner** ist der Meinung, daß Integrationsgrenzen nicht feststellbar seien, daß diese vielmehr politisch festgeschrieben werden müßten und daß eine grundlegende Akzeptanz für eine Migrationspolitik in der Bevölkerung bestehen müsse, wenn Integration erfolgreich sein solle. Gehe diese Akzeptanz verloren, so könne man auch keine Integrationspolitik mehr betreiben. Das habe sich zum Zeitpunkt des Asylkompromisses deutlich gezeigt. Damals seien die Kommunen an die Grenzen ihrer Aufnahmefähigkeit gestoßen. Hätten die Asylbewerberzahlen in dieser Höhe angehalten, so hätte Deutschland seiner Überzeugung nach in einem weit höheren Maße als heute Rechtsradikalismus zu verzeichnen. Auf die sozialen Mindestnormen im Vertrag von Amsterdam hinweisend führt Herr Prof. Dr. Hailbronner aus, daß es ganz und gar unwahrscheinlich sei, eine Anhebung auf den deutschen Standard europaweit durchzusetzen. Allerdings sei er sehr optimistisch, daß man durchaus die Staaten der Europäischen Union verpflichten könne, gewisse Mindestnormen oder auch Minimalstandards einzuhalten bzw. bereitzustellen. Natürlich wäre es besser, wenn man die Pull-Effekte (d.h. die Anziehungsfaktoren) vereinheitlichen könnte und die EU die Sozialunterstützung aus einem Haushalt finanzieren würde.

Auf die Frage, ob der österreichische Vorschlag zur Reform der GFK zum falschen Zeitpunkt gekommen sei, antwortet Herr **Widgren**, daß Österreich zum Zeitpunkt seiner Präsidentschaft zwei Strategiepapiere zur Vereinfachung der Asylpolitik eingebracht habe. Die daraufhin einsetzende Kritik an Österreich, vor allen Dingen auch von Seiten der Parlamentarier der EU, empfinde er

als sehr unfair, da sich diese Kritik nicht mit dem Inhalt des Papiers auseinandersetze, d.h. mit den Erfordernissen einer einheitlichen Migrationspolitik im nächsten Jahrtausend. Deren Ausrichtung müsse sich sowohl auf die Prävention von Vertreibungen als auch auf Grenzkontrollen in einem erweiterten Europa und eine harmonische Integration konzentrieren. Nur in einem einzigen Punkt hält Herr Widgren die Kritik für fair, da das Papier einen gefährlichen, weil schlecht formulierten Satz über die Genfer Flüchtlingskonvention enthalte. Er sei der Meinung, daß die Genfer Konvention nicht durch ein neues europäisches Instrumentarium ersetzt werden könne, daß jedoch ein neues europäisches Instrumentarium zusätzlich zur Genfer Konvention dringend erforderlich sei. Eine korrigierte Fassung des österreichischen Papiers, die er bereits gelesen habe, habe deutliche Verbesserungen hinsichtlich der Formulierung des kritischen Punktes gebracht. Herr Widgren sprach weiterhin die Hoffnung aus, daß sich die deutsche EU-Präsidentschaft auf politischer Ebene für den österreichischen Entwurf einsetzen und sich die EU zu einer geschlossenen europäischen Migrations- und Flüchtlingspolitik verpflichten werde.

In einer zweiten Fragerunde macht Herr Seebass, Vorsitzender Richter am Bundesverwaltungsgericht, darauf aufmerksam, daß ein großer Teil der Probleme aus einem Vollzugsdefizit resultiere. Wenn man davon ausginge, daß etwa 90 % der Asylbewerber kein Recht auf Asyl hätten, weil sie eben nicht politisch verfolgt wären und deshalb die Bundesrepublik Deutschland wieder ver-

lassen müßten, diesen Sachverhalt dann aber mit dem geringen Prozentsatz derer vergleiche, die das Bundesgebiet tatsächlich verließen, so würde sich der Fragesteller sehr wohl fragen, ob seine Arbeit als Richter an einem Verwaltungsgericht nicht für den Papierkorb sei. Seiner Überzeugung nach müsse in der Presse und damit auch in der Öffentlichkeit viel stärker verdeutlicht werden, daß die Entscheidungen sowohl des Bundesamtes als auch der Gerichte auf der Grundlage demokratischer Gesetze zustandekommen. Erst auf der Grundlage der vom Bundestag verabschiedeten Gesetze vollziehe sich die Arbeit von Richtern der Verwaltungsgerichte und Einzelentscheidern des Bundesamtes, der Polizei wie auch der Ausländerbehörden. Seiner Meinung nach komme den Medien die Aufgabe zu, der Öffentlichkeit zu verdeutlichen, daß die Urteile und Bescheide auf demokratischen Gesetzen basierten und daß sich der abgelehnte Asylbewerber, der dem Gesetz nicht Folge leiste, rechtswidrig verhalte, und nicht der Polizeibeamte, der seine Pflicht erfülle.

Frau *Keitel* von der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg wendet sich an Frau Paul mit der Frage, ob es richtig sei, daß der UNHCR die neue Bundesregierung bitten werde, auch nichtstaatliche politische Verfolgung als Asylgrund anzuerkennen und welche konkreten Auswirkungen das für Deutschland habe.

Herr Prof. Dr. *Heckmann* (efms, Universität Bamberg) kommentiert die psychologische Dimension der neugewonnenen Staatsangehörigkeit von Ausländern. In vorliegenden Untersuchungen könne festgestellt werden, daß in der zweiten Ausländergenerati-

on ein sehr geringer Identifikationsgrad mit Deutschland vorherrsche. So würden sich diese Ausländer eher auf lokaler Ebene, also mit dem Ort, in dem sie leben, identifizieren (z.B. als Nürnberger) oder sich eher auf supernationaler Ebene als Europäer identifizieren. Insofern müsse eine erleichterte Einbürgerung als eine Einladung zur Identifikation mit der deutschen Gesellschaft verstanden werden, so daß die doppelte Staatsbürgerschaft nur als eine Übergangslösung hingenommen werden dürfe. Auch sei die Einbürgerung nicht allein auf den rechtlichen Akt zu beschränken. So sollten begleitende Maßnahmen die Einbürgerung unterstützen, wie z.B. die feierliche Verleihung einer Einbürgerungsurkunde. Diesem Akt müsse Symbolcharakter zukommen, damit hier auch klar werde, daß eine neue Zugehörigkeit vermittelt würde. Des weiteren wäre es durchaus denkbar, daß man Kurse besuche, mit freiwilligem oder auch verpflichtendem Charakter, um den Integrationsprozeß zu erleichtern.

Herr *Wasser* (Bundesministerium der Justiz, Bonn) betont, daß die Asyl- und Migrationsfragen nicht mehr nur national geregelt werden können, sondern daß die Kompetenz jetzt verstärkt an Brüssel gegangen sei. So werde deutlich, daß der Flüchtlingsbegriff in Brüssel nicht ausdiskutiert worden sei und es gewisse Kompromißlösungen gegeben habe. Deshalb stelle sich die Frage, ob etwa eine Änderung des Art. 16a GG notwendig und überhaupt möglich sei. Weiterhin bedauere er die Ablehnung eines Zuwanderungs- bzw. eines Zuwanderungsregelungs-gesetzes von den Mitgliedern des Podiums, da man dieses doch nicht als Einwanderungsangebot verstehen könne, sondern vielmehr als

ein Zuwanderungsbegrenzungs-gesetz. Damit solle doch - wie es auch Herr Dr. Beckstein heute formuliert habe - die Zuwanderung auf ein sozialverträgliches Maß begrenzt werden. Insofern richte sich seine Frage an Herrn Widgren, der das österreichische Strategiepapier, das sich für ein Quotensystem ausspreche, unterstütze.

Herr **Lohmann** beantwortet zunächst die Frage der Verantwortung der Medien für eine objektive Informationspolitik. Er plädiere dafür, daß die Frage der Darstellung der Wirklichkeit, von Wahrnehmung und Korrektheit in den Medien - speziell zur Asylfrage - auf einer eigenen Tagung diskutiert werden sollte. Herr Lohmann räumte jedoch ein, daß die komplizierte Materie von Zuwanderung und Asyl viel zu wenig in den Medien berücksichtigt würde.

Eingehend auf das Problem des Vollzugsdefizites bestätigt Herr Dr. **Schnoor** die Schwierigkeiten, die bei einer Entscheidung über einen Asylantrag auftreten. Als Beispiel beschreibt er die Feststellung des Herkunftslandes eines Asylbewerbers aus den Maghreb-Staaten. Gleichermäßen schwierig sei es aber auch, eine getroffene Ablehnung auch durchzusetzen. Damit seien insbesondere Akzeptanzprobleme in der eigenen Bevölkerung verbunden. Da von den getroffenen Entscheidungen Menschen betroffen seien, wären auch immer Emotionen im Spiel. Vielleicht würde es auch helfen, diese emotionale Seite zu entspannen, wenn man eine Härtefallregelung einführen würde.

Herr Dr. **Beckstein** akzeptiert die Aussage genereller Vollzugsdefizite in den Bundesländern so nicht. Er wäre als Innenminister für Bayern nur bereit, ein Vollzugsdefizit im Bereich der Kirchen-

asylfälle in seiner Verantwortung zu akzeptieren. In allen anderen Fällen würde in Bayern jedoch, zum Teil unter erbittertem Widerstand der Medien und Teilen des Parlaments, der Vollzug konsequent durchgeführt. In dieser Beziehung habe die Öffentlichkeit in Bayern ein klares Votum gesprochen. Er würde den Journalisten empfehlen, gerade in Zeiten des Wahlkampfes auf Veranstaltungen zu gehen, um zu erfahren, was die Bürger auch über die Medien denken.

Herr **Appave** macht auf die Voraussetzungen der Berechtigung für Asyl und das Problem der Integration aufmerksam. Voraussetzung für die Integration sei, daß sich das Individuum sicher fühle und ein Selbstwertgefühl habe, daß in der Aufnahmegesellschaft ein Klima herrsche, das es dem Individuum ermögliche, die Werte dieser Gesellschaft zu verstehen. Schließlich müsse das Individuum einen Anreiz verspüren, um sich auch in der Aufnahmegesellschaft zu engagieren und an deren Leben aktiv teilzunehmen. Er problematisiert weiterhin die Frage der Schutzbedürftigkeit von Flüchtlingen und die Schwierigkeiten der Rückführung derer, die keines Schutzes bedürfen. Damit im Zusammenhang stehe die Problematik der Illegalität. Wenn die Politik versage, sie also nicht konsequent sei, dann bestünden Anreize, in die Illegalität abzutauchen, mit allen daraus folgenden sozialen wie kriminellen Problemen.

Frau **Paul** kritisiert die ungenauen oder gar falschen Definitionen der verwendeten Begriffe. Sie spricht von einem Begriffsmix. So könne man die Bosnien-Krise auf keinen Fall als Migrationskrise bezeichnen, da Flüchtlinge aus Bosnien schutzbedürftige Flücht-

linge seien und nicht als illegale Einwanderer bezeichnet werden könnten. Das gleiche gelte für Kosovo-Albaner, die man nicht als illegale Einwanderer bezeichnen dürfe, da diese eindeutig als schutzbedürftige Personen zu definieren seien. Auf die Frage von Frau Keitel eingehend macht Frau Paul auf das Problem der Schutzbedürftigkeit von Personen aufmerksam, die von nicht-staatlichen Organisationen verfolgt werden, aber nicht den Flüchtlingsstatus in Deutschland bekommen können. Sie sei der Auffassung, daß diese Menschen auf keinen Fall in das Heimatland zurückgeschickt werden dürften. Nach ihrer Kenntnis sei die Einschränkung (Verfolgung durch nichtstaatliche Organisationen) nur noch in Deutschland üblich. So wäre kürzlich in den Niederlanden die Entscheidungspraxis geändert worden und auch in Frankreich sei ein neues Gesetz in Kraft, das diese Personengruppe schütze. Allerdings sei die Diskussion in der EU in dieser Frage noch nicht zu Ende.

Auf die Frage der nichtstaatlichen Verfolgung eingehend betont Herr Prof. Dr. **Hailbronner**, daß die überwiegende Mehrheit der westeuropäischen Staaten immer noch auf dem Standpunkt stehe, daß nur staatliche Verfolgung als Asylgrund anzuerkennen sei. Er glaube nicht, daß Frankreich eine grundsätzliche Kehrtwende in dieser Frage vollziehen würde. Richtig sei allerdings, daß Großbritannien den Standpunkt vertrete, daß auch nichtstaatliche Verfolgung als Asylgrund anerkannt werden könne. Er ergänzt, daß man diese Frage auf der Grundlage des deutschen individuellen Grundrechts auf Asyl sehen müsse und gerade das mache auch einen gewissen Unterschied in bezug auf rechtliche

Folgerungen, falls eine solche Ausdehnung des Begriffes der politischen Verfolgung vorgenommen würde. Nach seiner Auffassung sei gegenwärtig eine Verschiebung des Asylrechtes zu einem „Ersatzasyl“ zu erkennen. Berücksichtigt man die Vorgaben z.B. des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte hinsichtlich der Rechtsprechung zum Abschiebeschutz aufgrund unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung und Strafe (dazu gehöre auch die Behandlung eines Aids-Kranken, der keine Medikamente in seinem Heimatstaat bekommen könne), so würde es Deutschland, aber auch Europa, mit vollkommenen neuen Dimensionen der Rechtsprechung zu tun haben. Weil hier auch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes in Straßburg zu berücksichtigen sei, werde diese neue Art des Asylrechtes viel schwieriger, da sie von deutscher Seite nicht beeinflussbar sei.

Sich an die beiden Politiker wendend stellt Herr **Lohmann** die abschließende Frage, ob Deutschland im Jahre 2008 mehr oder weniger Asylbewerber als heute zu erwarten habe.

Herr Dr. **Schnoor** antwortet, daß man erst definieren müsse, was man unter Asylbewerber verstehe. Er gehe allerdings davon aus, daß im Jahre 2008 die Zuwanderung nicht geringer sein werde als heute. Auf Nachfrage stimmt Dr. **Beckstein** zu, daß es zu diesem Zeitpunkt wohl eher mehr Asylbewerber gebe, falls die SPD noch immer regieren sollte.

Am Ende der Podiumsdiskussion resümiert Herr **Lohmann**, daß die Problematik der heutigen Tagung wohl in Zukunft wohl noch

größer werden würde und schließt mit einem Dank an das Auditorium und die Dolmetscher.

Abschließend dankt der Präsident des Bundesamtes, Herr **Dusch**, dem Moderator, Herrn Lohmann, den Teilnehmern an der Podiumsdiskussion und dem Auditorium für ihre aktive Teilnahme und allen Mitarbeitern des Bundesamtes, die zum Gelingen dieser Veranstaltung beigetragen haben. Sein besonderer Dank galt Herrn Minister Dr. Beckstein, der die Veranstaltung bis zum Schluß begleitet habe.

Statement für die Podiumsdiskussion*

Prof. Dr. Kay Hailbronner, Forschungszentrum für internationales und europäisches Ausländer- und Asylrecht, Universität Konstanz

I. Einleitung

Es ist nahezu unbestritten, daß die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 den Realitäten heutiger Massenfluchtbewegungen nicht mehr gerecht wird. Die Genfer Konvention ist entstanden auf dem Hintergrund von Fluchtbewegungen als Folge der Entwicklung totalitärer Regime und des Kalten Krieges zwischen Ost und West. Die Zahl der Flüchtlinge, die auf diese Weise in den Genuß der Rechte der Genfer Konvention kamen, war von vornherein durch geographische und zeitliche Beschränkungen limitiert. Man konnte daher relativ großzügig sein. Als mit dem Protokoll von 1967 die Beschränkung auf Flüchtlingseignisse, die vor dem Stichtag 01.01.1951 eingetreten waren, entfiel, brauchte man nicht allzu besorgt sein, daß sich die Genfer Flüchtlingskonvention zu einem Instrument der Masseneinwanderung entwickeln könnte. Die Grenzen der Ostblockstaaten wurden mehr bewacht. Nur wenigen gelang es, den Westen zu erreichen. Grö-

* Statement für die Podiumsdiskussion im Rahmen der Fachtagung „Asyl und Migration“ des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge am 02. Oktober 1998 in Nürnberg.

ßere Fluchtbewegungen - wie etwa im Fall Ungarns - blieben im Vergleich zu den heutigen Dimensionen der Migrationsströme in relativ bescheidenen Grenzen. Diese Situation änderte sich erstmals in den 80er Jahren, als unter Inanspruchnahme des Asylrechts Wanderungsbewegungen aus außereuropäischen Ländern einsetzten, in denen sich nach der Erringung der Unabhängigkeit autoritäre Regime breitgemacht hatten. Die Vision einer internationalen Ordnung, in der unter der Ägide der Vereinten Nationen soziale Gerechtigkeit und Demokratie verwirklicht werden, erwies sich als Illusion. Mittlerweile sind weite Teile Afrikas in Anarchie und Chaos versunken. Selbst die wirtschaftlich erfolgreichen Staaten Asiens geraten in politische Instabilität und bürgerkriegsähnliche Zustände. Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion haben sich überall ethnische Konflikte entwickelt, die nur mit großem administrativen und finanziellen Aufwand eingedämmt werden können.

Die Genfer Flüchtlingskonvention ist offensichtlich nicht geeignet, die Herausforderungen, die sich aus der Bewältigung von Massenfluchtbewegungen aus zusammengebrochenen Staaten, Kriegen und Bürgerkriegen, ethnischer Vertreibung und ökonomischen Katastrophen ergeben, zu lösen. Die Individualisierung des Verfolgungsschicksals und die damit notwendig verbundene Verrechtlichung des Flüchtlingsrechts und Asylverfahrens ist der Bewältigung des Flüchtlingsproblems als Massenfluchtbewegung kaum förderlich. Hinzu kam, daß die Bedrohungssituation in den

Fluchtbewegungen der 90er Jahre nicht mehr dem klassischen Bild des politischen individuell verfolgten Flüchtlings entsprach. Aus der Sicht des UNHCR und vieler anderer Flüchtlingshilfsorganisationen liegt die Lösung in einer erweiterten Flüchtlingsdefinition, etwa nach dem Muster der OAU-Konvention über Flüchtlinge vom 10.09.1969¹ oder der Cartagena Deklaration über Flüchtlinge vom 19. - 22.11.1984.² Im Hinblick auf die mangelnde politische Erreichbarkeit derartiger Vorschläge wird alternativ oder in Ergänzung eine interpretative Ausweitung des Flüchtlingsbegriffs der Genfer Konvention vertreten. An die Stelle der vor ca. 20 Jahren noch für weitgehend unproblematisch gehaltenen Staatlichkeit der Verfolgung als Voraussetzung für den politischen Charakter der Verfolgung tritt nunmehr die Unwilligkeit oder auch „Unfähigkeit“ des Staates, hinreichenden Schutz zu gewähren.³ Verbunden mit mancher Konzession an die Einführung beschleunigter Asylverfahren für offensichtlich unbegründete oder mißbräuchliche Asylbegehren war die Erwartung, die Flüchtlingsprobleme ließen sich befriedigend lösen, wenn sich nur alle Staaten an eine in diesem Sinne erweiterte Flüchtlingskonzeption hielten und den Flüchtlingen den in der Genfer Konvention für politisch Verfolgte vorgesehenen Schutz vor Zurückweisung und Zurückweisung in Verfolgerländer gewährten.

1 UNTS Nr. 14691.

2 Collection of International Instruments and Legal Texts Concerning Refugees and Displaced Persons, hrsg. vom UNHCR, Vol. II, 1995, S. 206.

3 Vgl. UNHCR Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft, S. 18 f.

Der Versuch, mittels einer Ausdehnung des Genfer Konventionskonzepts die Flüchtlingsprobleme der 90er Jahre lösen zu wollen, begegnet freilich erheblichen Bedenken. Zwar haben sich – entgegen der eher eine restriktive Auslegung unterstützenden Entstehungsgeschichte der Genfer Konvention - die Bemühungen des UNHCR, auch die nichtstaatliche Verfolgung in den Schutzbereich der Genfer Konvention einzubeziehen, partiell durchgesetzt. Die internationale Praxis bleibt freilich uneinheitlich. Nach wie vor halten die Bundesrepublik und Frankreich, aber auch die Schweiz, an dem traditionellen Konzept fest, daß lediglich staatliche oder einer Staatsgewalt ähnliche Verfolgung die Flüchtlingseigenschaft nach der Genfer Konvention begründet; zahlreiche Staaten, insbesondere im angloamerikanischen Rechtskreis, aber auch skandinavische Staaten, wie z.B. Schweden, erachten die nichtstaatliche Verfolgung der staatlichen gleich, aus der Erwägung heraus, daß es für das Schutzbedürfnis des Flüchtlings keinen entscheidenden Unterschied mache, ob er durch den Staat oder private Organisationen politischer, ethnischer, religiöser oder rassischer Verfolgung ausgesetzt sei. Der gemeinsame Standpunkt des Rates vom 04.03.1996⁴ spricht eher für die herkömmliche Auslegung. Danach kann Verfolgung in Bürgerkriegen oder anderen mit Gewalt verbundenen inneren oder allgemeinen Konflikten in diesen Situationen „sowohl vom Staat oder von durch den Staat unterstützten oder geduldeten Dritten ausgehen, als auch von Stellen, die faktisch die Hoheits-

⁴ Amtsblatt EG vom 13.03.1996, Nr. L 63/2

gewalt in einem Teil des Staatsgebiets ausüben, innerhalb dessen der Staat seinen Bürgern keinen Schutz mehr gewähren kann.“⁵

Tatsächlich ist die Kluft nicht so groß, wie es vielleicht auf den ersten Blick scheinen mag. Auch die Staaten mit einer eher restriktiven Auslegung des Flüchtlingsbegriffs der Genfer Konvention gewähren nämlich einen Schutz für Opfer von Bürgerkriegen oder Kriegen, sofern es sich um Personen handelt, die vergleichbar gravierenden Risiken wie politische Flüchtlinge im traditionellen Sinne ausgesetzt sind.

Freilich unterscheidet sich das Konzept der „temporary protection“ in einer Reihe von Punkten wesentlich von dem Flüchtlingskonzept der Genfer Konvention. Während die Genfer Konvention den Flüchtlingsstatus mit der Integration im Aufnahmeland bis hin zur Einbürgerung verknüpft, ist die vorübergehende Aufnahme grundsätzlich nicht auf einen Daueraufenthalt im Gastland ausgerichtet. Zum anderen basiert das Konzept der vorläufigen Aufnahme - zumindest im Grundsatz - auf politischen Ermessensentscheidungen der betreffenden Staaten. Obwohl kaum bezweifelt werden kann, daß sich eine große Zahl von Staaten heute zu dem Grundsatz bekennt, daß auch Opfern von Kriegen, Bürgerkriegen und allgemeiner Gewalt Schutz gewährt wird, hat sich daraus keine völkerrechtlich verbindliche Rechtspflicht, der

⁵ a.a.O., Ziff. 6.

ein individueller Anspruch des einzelnen Flüchtlings korrespondieren würde, entwickelt. Alle Anstrengungen, auf internationaler Ebene einen erweiterten Flüchtlingsbegriff rechtlich zu verankern, sind schon im Ansatz gescheitert. Dies schließt nicht aus, daß sich im nationalen Recht und aufgrund der Rechtsprechung der Organe der Europäischen Menschenrechtskonvention Individualrechte entwickelt haben.

Ein weiterer Unterschied zum Genfer System fällt bei den unter dem Konzept der „temporary protection“ aufgenommenen Flüchtlingen ins Auge. Er besteht ironischerweise darin, daß eine Reihe von europäischen Vereinbarungen über eine Kooperation bei der Behandlung des Flüchtlingsproblems nicht auf derartige Flüchtlinge anwendbar sind. Obwohl die Genfer Konvention nicht gerade auf die Förderung der internationalen Zusammenarbeit angelegt ist, hat es in den letzten Jahren unter dem Druck der Massenfluchtbewegungen doch einige Versuche gegeben, insbesondere auf europäischer Ebene das Problem der gemeinsamen europäischen Bewältigung des Flüchtlingsproblems zu lösen. Beispiele sind etwa das Dubliner Übereinkommen über eine ausschließliche Zuständigkeitsregelung in Asylverfahren, der Gemeinsame Standpunkt des Rates über die Flüchtlingsdefinition der Genfer Konvention und Entschlüsse der Innenminister über einheitliche Grundsätze des Asylverfahrens sowie über die Behandlung offensichtlich mißbräuchlicher und unbegründeter

Asylbegehren.⁶ Mag diesen Regelungen auch bislang nur ein beschränkter Erfolg zuteil geworden sein, so haben sie doch dazu beigetragen, eine unkontrollierte Weiterwanderung von Asylsuchenden ohne ausreichende Asylgründe einzuschränken. Alle diese Vereinbarungen und Absprachen sind allerdings auf Schutzbegehren nach der Genfer Konvention ausgerichtet. Daraus ergeben sich nicht nur eine Unsicherheit im Hinblick auf die unterschiedliche Auslegung der Genfer Konvention, sondern auch Regelungslücken. Personen können nämlich den europäischen Vereinbarungen, wie z.B. der Dubliner Konvention, dadurch entgehen, daß sie kein Schutzbegehren nach der Genfer Konvention, wohl aber ein Schutzbegehren gestützt auf alternative rechtliche oder quasi-rechtliche Instrumente, stützen.

Daß dies in der Praxis keineswegs völlig bedeutungslos ist, zeigt etwa die Entwicklung in der Bundesrepublik, wo eine Überlagerung von Asylbegehren und z.T. Verdrängung von Asylbegehren durch alternative Schutzbegehren, wie z.B. das Begehren nach Abschiebungsschutz gemäß § 53 AuslG festgestellt werden kann. So ergibt sich z.B. aus der Geschäftsstatistik des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge des Jahres 1998 (bis September 1998), daß insgesamt bereits 2.185 Personen ein Abschiebungsschutz nach § 53 AuslG gewährt worden ist, im

⁶ Für eine Übersicht vgl. *M. Schieffer*, Die Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten in den Bereichen Asyl und Einwanderung, Baden-Baden 1998; *E. Guild*, *The Developing Immigration and Asylum Policies of the European Union*, 1996.

Vergleich zu 4.166 Anerkennungen als Asylberechtigte (Art. 16a GG und Familienasyl eingeschlossen)⁷. Zahlreiche Personen stellen von vornherein keinen Asylantrag, sondern beantragen bei den Ausländerbehörden Abschiebungsschutz. Sie sind daher in der Statistik nicht berücksichtigt. Es kann vermutet werden, daß sich in anderen Mitgliedstaaten ähnliche Entwicklungen weg von einem Asylrecht, das in steigendem Maße restriktiven Auflagen unterliegt, zu einem alternativen Schutz vollziehen, nicht zuletzt auch im Hinblick auf die Anwendung einschlägiger europäischer und internationaler Vereinbarungen.

In diesem Zusammenhang wird ein Defizit alternativer Schutzmechanismen immer deutlicher. Das Konzept der „temporary protection“ wird, abgesehen von einigen rudimentären europäischen Regelungsansätzen, bislang sehr unterschiedlich gehandhabt. Wer als schutzbedürftig angesehen wird, unter welchen Voraussetzungen Schutz gewährt wird, in welcher Art der Schutz gewährleistet wird und welche Standards für die Rückkehr und Beendigung des Schutzes anwendbar sind, wird in den einzelnen Aufnahmestaaten durchaus unterschiedlich beurteilt. Hieraus ergibt sich die dringende Notwendigkeit, ein neues europäisches Konzept für die vorübergehende Aufnahme schutzbedürftiger Personen zu entwickeln, das die Genfer Konvention ergänzt.⁸

⁷ Auszug aus der Geschäftsstatistik des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge für Januar – September 1998, Stand 30.09.1998.

⁸ Vgl. dazu *Goodwin-Gill, Asylum, the Law and Politics of Change*, 1994, S. 13 ff.

II. Das Asyl- und Flüchtlingsrecht in der Europäischen Union

1. Die Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft nach dem Amsterdamer Vertrag

Der Amsterdamer Vertrag bewirkt mit der Vergemeinschaftung der bis dahin von Titel VI EUV erfaßten Sachbereiche „Einwanderung und Asyl“ eine grundlegende Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen für das Asyl- und Flüchtlingsrecht. War bisher das Asylrecht im wesentlichen eine Sache nichtbindender zwischenstaatlicher Zusammenarbeit aufgrund des „dritten Pfeilers“ des Maastrichter Vertrags, so wird nunmehr die Europäische Gemeinschaft für zentrale Bereiche der Asyl- und Flüchtlingspolitik zuständig. In Zukunft kann die Gemeinschaft in wichtigen Bereichen in der Form der gemeinschaftsrechtlichen Handlungsinstrumente, d.h. durch Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen den Rahmen eines europäischen Asylrechts in folgenden Bereichen festlegen:

- Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des für die Durchführung eines Asylverfahrens zuständigen Mitgliedstaats,
- Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten,
- Mindestnormen für die Anerkennung von Staatsangehörigen dritter Länder,

- Mindestnormen für die Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft.

Darüber hinaus wird in Art. 63 Abs. 2 EGV dem Rat die Befugnis und die Pflicht übertragen, Mindestnormen für den vorübergehenden Schutz von vertriebenen Personen aus dritten Ländern, die nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können, und von Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, sowie Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme von Flüchtlingen und vertriebenen Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten zu treffen.

Auch wenn zu beachten ist, daß bereits durch den Begriff „Mindestmaßnahmen“ eine vollständige Harmonisierung von vornherein ausgeschlossen ist, wächst der Gemeinschaft doch auf diese Weise eine erhebliche Kompetenz zu. Eine grundlegende Veränderung ergibt sich bereits dadurch, daß die Rechtsakte, die in Zukunft von der Europäischen Gemeinschaft erlassen werden, anders als die bisherigen Akte des „Dritten Pfeilers“, verbindlich sein werden, sie sind voll justitiabel im Rahmen des Prüfungsverfahrens vor dem Europäischen Gerichtshof, gelten unmittelbar und gehen innerstaatlichem Recht vor.

Nicht zuletzt auf Betreiben der Bundesrepublik Deutschland ist zunächst jedenfalls für einen Zeitraum von fünf Jahren sichergestellt, daß gegen den Willen eines Mitgliedstaats im Rat keine Beschlüsse verabschiedet werden können. Das Einstimmigkeits-

prinzip gilt für einen Zeitraum von fünf Jahren und wird anschließend durch eine Verfahrensweise abgelöst, wonach der Rat einstimmig darüber Beschluß faßt, wonach auf alle Bereiche oder Teile der Bereiche, die unter den Titel IV des Amsterdamer Vertrages fallen, das Verfahren des Art. 251 EGV anzuwenden ist, das dem Parlament ein Mitentscheidungsrecht einräumt und das Mehrheitsentscheidungen ermöglicht. Ein automatischer Übergang auf Mehrheitsentscheidungen ist also im Vertrag nicht vorgesehen.

Die Mitgliedstaaten haben sich darüber hinaus durch ordrep-public-Klauseln ein gewisses Maß an Souveränitätsrechten im Bereich des Asyl- und Einwanderungsrechts vorbehalten. Der neue Titel IV soll nach Art. 64 EGV die Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit nicht berühren. Es ist freilich unklar, welche rechtlichen Wirkungen diese Klausel entfaltet. Sie kann nicht dahin interpretiert werden, daß die Mitgliedstaaten befugt bleiben, auch im Bereich des Asyl- und Flüchtlingsrechts unter Berufung auf den ordrep-public und den Schutz der inneren Sicherheit Maßnahmen zu treffen, die mit den rechtlichen Rahmenbedingungen, die die Europäische Gemeinschaft gemäß den neuen Vorschriften erlassen hat, nicht in Einklang stehen. Auf der anderen Seite ist die Klausel nicht völlig bedeutungslos. Sie ist bei der Abgrenzung der Kompetenzbereiche der Gemeinschaft gegenüber den den Mitgliedstaaten verbliebenen Souveränitätsrechten in der Weise heranzuziehen, daß der Gemeinschaft kraft Art. 63 EGV keine umfassende Zustän-

digkeit zur Regelung der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit übertragen worden ist. Daraus folgt, daß Maßnahmen im Bereich des Art. 63 Abs. 1 und Abs. 2 EGV die Setzung eines rechtlichen Rahmens ermöglichen, ohne daß ausgeschlossen werden kann, daß zumindest bei vom Regelfall abweichenden konkreten Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung die Mitgliedstaaten zur Ergreifung von Maßnahmen zuständig bleiben. Die Abgrenzung kann freilich Schwierigkeiten machen. So stellt sich etwa die Frage, ob ein Mitgliedstaat besondere Maßnahmen treffen dürfte, um eine Überlastung des Asylverfahrens zu vermeiden.

Aus Abs. 2 ergibt sich, daß ein plötzlicher Zustrom von Asylbewerbern und sonstigen Flüchtlingen allein nicht ausreicht, um eine besondere Kompetenz der Mitgliedstaaten zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung zu begründen, die geeignet sein könnte, die Kompetenzen der EG einzuschränken. Vielmehr ist in diesem Fall vorgesehen, daß der Rat auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit zugunsten der betreffenden Mitgliedstaaten vorläufige Maßnahmen beschließen kann. Vorläufige Maßnahmen i.S. des Art. 64 Abs. 2 können auch beinhalten, daß insoweit EG-rechtliche Normen vorübergehend für einen Mitgliedstaat außer Kraft gesetzt werden. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, daß der Amsterdamer Vertrag ebenso wie der Maastrichter Vertrag an mehreren Stellen auf die Menschenrechte der Europäischen Menschenrechtskonvention und das Genfer Abkommen v. 28.07.1951 Bezug nimmt. Ausdrücklich findet sich ein Verweis

auf die Bestimmungen des Genfer Abkommens in Art. 63, wo davon die Rede ist, daß Asylmaßnahmen „in Übereinstimmung mit dem Genfer Abkommen ... sowie einschlägigen anderen Verträgen“ ergriffen werden. In Art. 6 des EU-Vertrages heißt es darüber hinaus, daß die Union „auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit“ beruht und daß die Union die Grundrechte der Europäischen Menschenrechtskonvention achtet. Mit der Bezugnahme auf die Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention ist die Europäische Gemeinschaft bzw. die Europäische Union eine rechtliche Selbstbindung eingegangen, die ggf. auch vom Europäischen Gerichtshof durchgesetzt werden könnte. Damit ist freilich noch nicht zwangsläufig eine Inkorporierung des Inhalts der Genfer Konvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention in das europäische Gemeinschaftsrecht mit der Konsequenz verbunden, daß alle entgegenstehenden Rechtsakte und Beschlüsse als nichtig zu beurteilen wären. Die Formulierung deutet zunächst darauf hin, daß die Inbezugnahme von völkerrechtlichen Vertragspflichten, die für sämtliche EG-Mitgliedstaaten verbindlich sind, bedeutet, daß insoweit auch für die Europäische Gemeinschaft, soweit die Kompetenzen der Mitgliedstaaten auf sie übergegangen sind, entsprechende völkerrechtliche Verpflichtungen gelten sollen. Dies ist aber nicht gleichbedeutend mit einer Vergemeinschaftung der völkerrechtlichen Verträge als vorrangiger Prüfungsmaßstab für die Gültigkeit europäischen Gemeinschaftsrechts. Darüber hinaus ist zu be-

achten, daß die Inbezugnahme das rechtliche Verhältnis zwischen Genfer Konvention bzw. Europäischer Menschenrechtskonvention und den Mitgliedstaaten nicht ändert. Vielmehr bleiben hier die mitgliedstaatlichen Grundsätze und Prinzipien über die Transformation völkerrechtlicher Verträge ins nationale Recht nach wie vor anwendbar.

Eine Beschränkung der gemeinschaftlichen Kompetenz ergibt sich schließlich daraus, daß ausdrücklich in weiten Bereichen des Asyl- und Flüchtlingsrechts nur von „Mindestmaßnahmen“ die Rede ist. Daraus ergibt sich zwingend, daß z.B. im Bereich der sozialen Rechte von Flüchtlingen keine umfassende Harmonisierung durch die Europäische Gemeinschaft erfolgen kann, sondern allenfalls gewisse Minimalstandards festgelegt werden dürfen, die aber nach Maßgabe des innerstaatlichen Rechts von den einzelnen Mitgliedstaaten überschritten werden können. Entsprechendes gilt auch für die Aufnahme von Bürgerkriegsflüchtlingen und für die Anerkennungsstandards. EG-Mitgliedstaaten, die aufgrund verfassungsrechtlicher Grundsätze z.B. im Bereich des individuellen Asylrechts an der uneingeschränkten Übernahme der durch die Europäische Gemeinschaft festgelegten Anerkennungsstandards gehindert sind, können sich demnach nicht auf innerstaatliches Verfassungsrecht berufen, um eine großzügigere Auslegung, die ggf. auch unerwünschte pull-Effekte auslösen könnte, zu verhindern. Das bedeutet, daß auch die Bundesrepublik Deutschland aufgrund ihres individuellen Asylrechts nach Art. 16a Abs. 1 GG nicht gehindert wäre, ggf. abweichend von

europäischen Standards großzügigere Regelungen zu erlassen oder beizubehalten in bezug auf die Anerkennung von Flüchtlingen oder die Aufnahme von Bürgerkriegsflüchtlingen und die damit verbundenen sozialen Rechte.

Von erheblicher Bedeutung ist ferner die Ausweitung des Zuständigkeitsbereichs des Europäischen Gerichtshofs als Folge der Vergemeinschaftung der Sachbereiche Einwanderung und Asyl. Grundsätzlich erhält der Europäische Gerichtshof auch bei der Auslegung des europäischen Asylrechts eine Auslegungskompetenz, wobei Art. 68 EGV die allgemeinen Vorschriften über die Gerichtsbarkeit des EuGH allerdings modifiziert. Vorlegen können nur die letztinstanzlichen Gerichte. Man hat damit insbesondere im Bereich der Asyl- und Einwanderungspolitik Verzögerungen vermeiden wollen. Zum anderen ist nach Art. 68 Abs. 3 EGV ein Gutachtenverfahren möglich. Danach kann der Rat, die Kommission oder ein Mitgliedstaat den EuGH um eine Entscheidung in einer Frage der Auslegung des neuen Titels IV ersuchen. Damit soll das Ziel der einheitlichen Auslegung des gemeinschaftlichen Asyl- und Einwanderungsrechts befördert werden.

Auch hier ist durch eine Klausel ausdrücklich ausgeschlossen worden, daß der EuGH für Maßnahmen oder Beschlüsse, die eine Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung sowie die Gewährleistung der inneren Sicherheit betreffen, zuständig wird. Es ist fraglich, wer über die Reichweite dieser Beschränkung der Auslegungskompetenz entscheidet. Grundsätzlich hat der EuGH

die Kompetenz, den Amsterdamer Vertrag auszulegen und damit auch über die Reichweite der Zuständigkeitsbeschränkung zu entscheiden. Andererseits ist nach Wortlaut und Zweck des Vertrages klar, daß hier von vornherein ein gewisser Bereich nationaler Maßnahmen von der Überprüfungscompetenz des EuGH ausgenommen sein soll. Die Klausel des Art. 68 Abs. 2 EGV kann daher nicht mit den üblichen *ordre-public*-Klauseln des EG-Vertrags im Bereich der Marktfreiheiten gleichgesetzt werden.

Eine wichtige Einschränkung des Anwendungsbereichs des künftigen gemeinschaftlichen Asyl- und Flüchtlingsrechts ergibt sich schließlich daraus, daß aufgrund von Protokollen Sonderregelungen für Dänemark, das Vereinigte Königreich und Irland gelten. Diese drei Staaten haben sich gegen die Vergemeinschaftung der derzeit in Titel VI EUV geregelten Sachbereiche ausgesprochen und sind infolgedessen aufgrund von spezifischen *opt-out*-Regelungen an Maßnahmen nach dem neuen Titel IV nicht gebunden. Sie haben sich jedoch mit der Vergemeinschaftung dieser Sachbereiche auf der Ebene der übrigen 12 Staaten unter der Bedingung einverstanden erklärt, daß damit ihre Interessen nicht nachteilig tangiert werden.

Aufgrund der Zusatzprotokolle ist dem Vereinigten Königreich und Irland ein Recht eingeräumt worden, sich an asyl- und flüchtlingsrechtlichen Maßnahmen, die nach dem Titel IV EGV zukünftig erlassen werden, zu beteiligen.

Für Dänemark gilt wiederum, daß zwar keine allgemeine „opt-in“-Möglichkeit hinsichtlich der Annahme und/oder Anwendung einzelner Maßnahmen i.S. des Titels IV EGV besteht. Dänemark kann lediglich den übrigen Mitgliedstaaten mitteilen, daß es von dem Protokoll, wonach es sich nicht an den neuen Maßnahmen beteiligt, oder Teilen dieses Protokolls keinen Gebrauch mehr machen möchte. Zudem ist durch das Protokoll klargestellt, daß sich Dänemark auch weiterhin an Maßnahmen im Bereich der gemeinschaftlichen Visapolitik beteiligen wird.

2. Das Dubliner Übereinkommen - Vorteile und Defizite

Die Kriterien zur Bestimmung des für einen Asylantrag zuständigen Vertragsstaates sind im „Dubliner Übereinkommen“ von 1990 niedergelegt.⁹ Seit Inkrafttreten des Dubliner Abkommens finden die asylrechtlichen Bestimmungen des Schengener Durchführungsübereinkommens aufgrund des Bonner Protokolls¹⁰ keine Anwendung mehr. Die zentrale Bedeutung des Dubliner Abkommens liegt in der Festlegung von einheitlichen verbindlichen Zuständigkeitsregelungen, um eine unkontrollierte Weiterwanderung von Asylbewerbern zum Zweck der Durchführung erneuter oder

⁹ Das Übereinkommen ist gemäß Art. 22 Abs. 3 DÜ mit Wirkung zum 01.09.1997 in Kraft getreten. Zum Text vgl. BGBl 1994 II, 791; *Hailbronner*, AusIR B XI.

¹⁰ BGBl 1995 II, 738; *Hailbronner* D 8.1

paralleler Asylverfahren zu vermeiden. Aufgrund der Zuständigkeitsregelung soll jeweils nur ein EU-Mitgliedstaat zur Durchführung eines Asylverfahrens zuständig sein. Mehrfache Asylantragstellungen sollen auf diese Weise ebenso vermieden werden, wie die Situation, daß ein Asylbewerber von einem Staat an einen anderen Staat weitergereicht wird, ohne daß sich ein Staat für zuständig erklärt.¹¹ In der Praxis wird das Dubliner Übereinkommen ebenso wie die Anwendbarkeit der sicheren Drittstaatenregelung im allgemeinen eher kritisch beurteilt. Die Gründe dafür sind einmal in Strukturproblemen des Dubliner Übereinkommens zu suchen, zum anderen darin, daß das Dubliner Übereinkommen Kenntnisse und Informationen über Reisewege von Asylbewerbern voraussetzt, die häufig in der Praxis nicht vorhanden sind.

Grundsätzlich ist derjenige EU-Staat für die Behandlung eines Asylgesuchs zuständig, in den der Asylsuchende zuerst einreist.

11 Dubliner Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrags, BGBl. 1994 II, S. 792; *BT-Drs.* 671/93; abgedruckt bei *Hailbronner*, Ausländerrecht B 11; speziell zum Dubliner Übereinkommen s. *Hailbronner/Thiery*, ZAR 197, S. 55 ff.; *Müller-Graff*, The Dublin Convention: Pioneer and Lesson for Third-Pillar-Conventions, in: *Bieber/Monar* (Hrsg.), Justice and Home Affairs in the European Union, 1995, 49-63; *Hailbronner*, ZAR 1995, 3; *Gerlach*, ZRP 1993, 164; *Ress*, Die Auswirkungen der Abkommen von Schengen und Dublin auf die Asylpolitik der EG, in: *Pauly* (Hrsg.), Les accords de Schengen: Abolition des frontières intérieures ou menace pour les libertés publiques?, Maastricht 1993, 79-104; *Stefanini/Doublet*, RMC 1991, 391; *Achermann*, ASYL 1990, S. 12; *Marinho/Heinonen*, Eipascope Nr. 1998/3 S. 2.

Eine vorrangige Zuständigkeit ergibt sich jedoch für den Staat, der dem Ausländer eine Aufenthaltsgenehmigung oder ein Visum erteilt hat. Hat ein Familienangehöriger des Asylsuchenden bereits in einem EU-Staat die Flüchtlingseigenschaft im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention zuerkannt bekommen, so ist dieser Staat auch für die Prüfung des Asylgesuchs zuständig.¹² Wesentliches Ziel des Dubliner Übereinkommens ist, daß lediglich ein einziger Signatarstaat für die Prüfung eines Asylantrags eines Drittausländers zuständig ist. Damit soll verhindert werden, daß Asylsuchende von einem Vertragsstaat in den anderen weiterreisen (Asylum-Shopping).¹³ Das Dubliner Übereinkommen verpflichtet die Vertragsstaaten dazu, jeden Asylantrag, der von einem Drittausländer an der Grenze oder im Hoheitsgebiet gestellt wird, zu prüfen. Dieser Staat ist dann für die Dauer des Bestimmungsverfahrens für den Asylantragsteller verantwortlich. Als Asylantrag gilt jeder Antrag, mit dem ein Ausländer einen Mitgliedstaat um Schutz nach dem Genfer Abkommen bittet. Zur Durchführung der Prüfung des Asylbegehrens ist der zuständige Vertragsstaat verpflichtet, den Asylbewerber zu übernehmen oder im Falle der Weiterreise in einen anderen Signatarstaat während

12 Vgl. für Einzelheiten *Hailbronner/Thiery*, Schengen II und Dublin, der zuständige Asylstaat in Europa, ZAR 1997, 55.

13 So wird z.B. geschätzt, daß 10-30 % der Asylbewerber Asylanträge in mehreren europäischen Staaten stellen, vgl. Schlußbericht des Schweizerischen Bundesamts für Flüchtlinge v. 23. September 1993; *Hailbronner*, ZAR, 1992, S. 51, 53.

des laufenden Verfahrens wieder aufzunehmen.¹⁴ Das Dubliner Übereinkommen stellt es jeder Vertragspartei frei, einen Asylbegehrenden aufgrund des nationalen Rechts und unter Berücksichtigung der internationalen Verpflichtungen in einen Drittstaat zurück- oder auszuweisen. Ein Vertragsstaat kann daher auch einen Asylsuchenden ohne Rücksicht auf die Übernahmemöglichkeit nach dem Abkommen in einen sicheren Drittstaat zurück- oder ausweisen. Ist eine solche Zurückweisung oder Ausweisung in einen Drittstaat nicht möglich oder opportun, kann der Mitgliedstaat ein Übernahmeersuchen an den zuständigen Vertragsstaat richten. Dieser prüft seinerseits nach erfolgter Überstellung, ob er den Asylsuchenden in einen sicheren Drittstaat zurück- oder ausweisen kann. Erst wenn dies nicht möglich ist, besteht eine Verpflichtung zur materiellen Prüfung des Asylgesuchs.

Obwohl das Dubliner Übereinkommen vom Grundprinzip eine sinnvolle Regelung darstellt, um den Mißbrauch des Asylrechts zu unterbinden, haben sich in der Praxis eine Reihe von Anwendungsschwierigkeiten ergeben, die dazu führen, daß das Dubliner Übereinkommen bislang nicht die mit ihm verbundenen Erwartungen erfüllen konnte. Dies liegt zum einen daran, daß die erforderlichen Nachweise für die Anwendung der Zuständigkeitsregelung nach dem Dubliner Übereinkommen häufig nicht erbracht werden können. Das Dubliner Übereinkommen stellt auf das Kri-

¹⁴ Vgl. Art. 10 Abs. 1a in Verbindung mit Art. 11 DÜ; Zurücknahmepflicht bei laufenden Asylverfahren vgl. Art. 10 Abs. 1c in Verbindung mit Art. 13 DÜ.

terium der illegalen Einreise ab. Über das Vorliegen dieses Kriteriums kann aber oft kein Nachweis geführt werden, da der Reiseweg des Asylsuchenden nicht hinreichend bekannt ist. Die überwiegende Mehrzahl der das Hoheitsgebiet der EU-Mitgliedstaaten erreichenden Asylsuchenden wird daher nicht anhand der objektiven Kriterien des Dubliner Übereinkommens auf die Mitgliedstaaten verteilt. Vielmehr entscheidet regelmäßig die Stellung des ersten Asylantrags, also die subjektive Entscheidung des Asylsuchenden für das gewünschte Land über die Zuständigkeit für die Durchführung des Asylverfahrens. Für die Anwendbarkeit des Dubliner Übereinkommens ist daher von entscheidender Bedeutung, daß der Aufenthalt von Asylsuchenden in einem Mitgliedstaat vor ihrer Asylantragstellung ermittelt werden kann. Aus diesem Grunde ist eine Übereinkunft wünschenswert, wonach bei Aufgriffen illegaler Ausländer, d.h. einschließlich solcher Ausländer, die keinen Asylantrag stellen oder gestellt haben, Fingerabdrücke genommen werden und zentral gespeichert werden (vgl. EURODAC-Konventionsentwurf). Diese Fingerabdrücke sollten anschließend demjenigen Mitgliedstaat, in dem der illegale Ausländer einen Asylantrag stellt, zur Verfügung gestellt werden.

Eine weitere Schwierigkeit des Dubliner Übereinkommens besteht in der Kompliziertheit der formal-juristischen Anforderungen für die Rücküberstellung von Asylgesuchstellern. Das Dubliner Übereinkommen sieht eine komplizierte Prozedur für Ersuchen um Rückübernahme vor, die von den entsprechenden zentralen

Stellen des jeweils anderen Vertragspartners innerhalb bestimmter Fristen beantwortet werden muß.¹⁵ In zahlreichen Fällen wäre eine direkte Überstellung aufgrund der bestehenden Rückschiebungsabkommen erheblich einfacher als die Anwendung des Dubliner Übereinkommens. Da die Drittstaatenregelung vor allem im grenznahen Raum wirksam werden kann, könnten Übernahmeersuchen regelmäßig zwischen den örtlich zuständigen Grenzbehörden erledigt werden. In diesem Falle könnte der unmittelbare Geschäftsverkehr eine rasche Erledigung der Übernahmeersuchen und einen wirksamen Vollzug ermöglichen. Die nach Dublin vorgesehenen Bearbeitungszeiten (allein drei Monate für die Bearbeitung eines Übernahmeersuchens) sind demgegenüber viel zu lang. Eine Überstellung wird häufig durch Untertauchen des Ausländers verhindert werden. Das deutsche Bundesinnenministerium beabsichtigt daher, mit den wichtigsten Nachbarstaaten Absprachen über eine verkürzte Übernahmeprozedur zu treffen.

Nicht selten entziehen sich auch Asylbewerber einer Überstellung an den zuständigen Mitgliedstaat durch Untertauchen. Im Endergebnis trägt daher in der Praxis entgegen der Zielsetzung des Dubliner Übereinkommens regelmäßig nicht der zuständige Mitgliedstaat die Verantwortung für die Durchführung des Asylverfahrens, sondern derjenige Mitgliedstaat, den der Asylbewerber für seine Antragstellung ausgewählt hat. Dies kann z.B. am Beispiel

¹⁵ Vgl. für Einzelheiten *Hailbronner/Thiery*, ZAR 1997, S. 55 ff.

irakischer Asylbewerber gezeigt werden, für die nach dem Dubliner Übereinkommen an sich Griechenland oder Italien im wesentlichen zuständig wären. Faktisch ergibt sich aber aus den Zahlen der irakischen Asylbewerber und den Übernahmeersuchen, die aufgrund des Dubliner Übereinkommens gestellt worden sind, daß nur in einem sehr geringen Teil aller Fälle die Zuständigkeitsregelung des Dubliner Übereinkommens tatsächlich angewendet werden kann. Man ist sich daher darüber einig, daß die Nachweislage durch Ermittlung des Reisewegs eines Asylsuchenden verbessert werden muß. Darüber hinaus wäre wünschenswert, ein kohärentes System allgemeiner Rückübernahmepflichten zwischen den europäischen Aufnahmestaaten zu schaffen, dessen Umsetzung durch eine Datei von Fingerabdrücken illegal eingereister Ausländer zu unterstützen ist.

3. Vor- und Nachteile von Drittstaatenregelungen

Die Bundesrepublik Deutschland ist von sicheren Drittstaaten umgeben. Ungeachtet der Drittstaatenregelung sind im Jahr 1997 104.353 Personen als Asylgesuchsteller registriert worden.¹⁶ Hauptherkunftsländer im Jahr 1997 waren die Türkei, die Bundesrepublik Jugoslawien, Irak, Afghanistan, Sri Lanka, Iran, Georgien, Armenien, Pakistan sowie die Demokratische Republik

¹⁶ Vgl. Geschäftsstatistik des Bundesamtes v. 14.01.1998.

Kongo. Im Jahr 1997 hat das Bundesamt insgesamt 170.801 Entscheidungen getroffen. 8.443 Personen (4,9 %) wurden als Asylberechtigte anerkannt. 9.779 Personen (5,7 %) erhielten Abschiebungsschutz wegen politischer Verfolgung nach § 51 AuslG. 101.886 Asylanträge wurden abgelehnt und 50.693 Anträge sonstwie erledigt. Mit Ausnahme der legal mittels eines Besuchervisums eingereisten Personen ist der weitaus größte Teil der Antragsteller auf dem Landweg (durchschnittlich werden nur ca. 3 - 4.000 Asylbegehren auf Flughäfen gestellt) illegal in die Bundesrepublik eingereist. Dennoch wird nur eine relativ kleine Zahl von Asylgesuchstellern in dem gemäß der Drittstaatenregelung vorgesehenen Verfahren, d.h. ohne inhaltliche Prüfung des Asylgesuchs, unverzüglich in den sicheren Drittstaat, aus dem sie nach Deutschland eingereist sind, zurückgeführt. Insgesamt sind im Jahr 1996 32.100 Ausländer aus Deutschland abgeschoben worden, davon 4.484 aufgrund eines negativen Asylverfahrens.¹⁷

Der entscheidende Grund für die mangelnde Anwendbarkeit der Drittstaatenregelung besteht darin, daß für die Rückführung in den sicheren Drittstaat entweder aufgrund von Rücknahmeabkommen oder aufgrund informeller Absprachen der übernehmende Staat regelmäßig den Nachweis verlangt, daß ein Asylgesuchsteller tatsächlich aus seinem Staatsgebiet illegal nach Deutsch-

¹⁷ Diese Zahlen beruhen auf Informationen des Niedersächsischen Innenministeriums, vgl. 3. Migrationspolitisches Forum, 11.05.1998, Bonn; zu beachten ist bei dieser Zahl, daß die Abschiebung nicht unmittelbar mit der Zahl der Asylgesuchsteller in einem bestimmten Zeitraum in Relation gesetzt werden kann.

land eingereist ist. Dem können Asylsuchende dadurch entgehen, daß sie ihren Reiseweg verschleiern und die Reisedokumente sowie sonstige Indizien, die auf einen Voraufenthalt in einem sicheren Drittstaat schließen lassen, vernichten. Auch der rapide Anstieg von Strafverfahren gegen Ausländer wegen Benutzung gefälschter Dokumente¹⁸ läßt darauf schließen, daß ein hoher Prozentsatz von Asylsuchenden durch Verschleierung der Reiseroute und der Identität sowohl die Anwendung der Drittstaatenregelung als auch die Anwendbarkeit von Rückübernahmeabkommen unmöglich macht. Da mangels eines aufnahmebereiten Drittstaates in derartigen Fällen die Frage geprüft werden muß, ob Abschiebungshindernisse im Hinblick auf politische Verfolgung oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe bestehen, ist trotz der Feststellung, daß ein Asylsuchender irgendwie über einen sicheren Drittstaat in die Bundesrepublik eingereist sein muß, eine Rückführung in den meisten Fällen unmöglich. Die deutschen Behörden wenden daher häufig eine Drittstaatenregelung gar nicht an, wenn von vornherein feststeht, daß der Reiseweg unbekannt ist oder vertraglich vereinbarte Rückübernahmefristen abgelaufen sind oder eine Abschiebung in den Herkunftsstaat einfacher erscheint als die Einleitung eines Verfahrens zur Rücksendung in einen sicheren Drittstaat. Das OVG Münster führt dies auf ein der gesetzlichen Regelung immanentes Defizit zurück, das darin bestehe, daß das Funktionie-

18 Steigerungsrate im Zeitraum 1990 - 1996: ca. 300 %, vgl. *Lederer, On the Politics and Economics of Illegal Migration, Managing Migration in the 21st Century*, Hamburg, 21.- 23.Juni 1997.

ren der Drittstaatenregelung weitgehend von Angaben des Ausländers und der Übernahmebereitschaft anderer Staaten abhängen. Daß Ausländer, denen an einer Einwanderung gerade in die Bundesrepublik Deutschland gelegen sei, kein Interesse daran hätten, an ihrer Abschiebung in einen Transitstaat mitzuwirken, liege ebenso auf der Hand wie die Abneigung der Nachbarstaaten, Ausländer noch längere Zeit nach der Durchreise zu übernehmen. Es folgert daher:

„Das Anliegen des Gesetzgebers, wonach die Drittstaatenregelung sich insgesamt nicht in Feststellungen über den Reiseweg des Asylsuchenden erschöpfen, sondern auch die Rückkehr des Betroffenen in den schutzbietenden Drittstaat zum Ziel haben sollte (vgl. Bundestagsdrucksache 12/4450, S. 20), wird damit weitgehend verfehlt. Eine gerechte Lastenverteilung zwischen den europäischen Ländern wird sich erst im Rahmen einer europaweiten Lösung erreichen lassen, die zu einer Verteilung der Asylbewerber auf die verschiedenen Staaten unabhängig vom jeweiligen Reiseweg führt...“¹⁹

Wenngleich die Feststellung des OVG zutrifft, daß die Drittstaatenregelung in der Mehrzahl der Fälle in Deutschland, wie in anderen europäischen Nachbarstaaten, die eine Drittstaatenregelung praktizieren, häufig nicht zu einer Rückführung von Asylgesuchstellern in den Drittstaat führt, so werden mit dieser Analy-

¹⁹ Urteil v. 30.09.1996, NVwZ 1997, 1141.

se doch wesentliche Aspekte einer Drittstaatenregelung und insbesondere die potentiellen Anwendungsmöglichkeiten im Zuge einer europäischen Harmonisierung des Einreise- und Visumsrechts unterschätzt. Für die psychologische Wirkung kann zunächst nicht außer Betracht bleiben, daß die Drittstaatenregelung als wesentlicher Teil des Asylrechts in Deutschland wie in anderen Staaten zu einem erheblichen Rückgang der Asylbewerberzahlen geführt hat. Die Anwendung der sicheren Drittstaatenregelung hebt ungeachtet der Anwendungsprobleme die Zugangsschwelle nicht unerheblich dadurch, daß zumindest diejenigen Ausländer, die unmittelbar an der Grenze oder im grenznahen Bereich aufgegriffen werden, zurückgewiesen bzw. zurückgeschoben werden.

Von erheblich größerer Bedeutung ist jedoch in diesem Zusammenhang, daß im Rahmen der Europäischen Union die Probleme der Erfassung und Registrierung von Asylsuchenden erkannt und mit dem Entwurf des Übereinkommens über die Errichtung von EURODAC für den Vergleich der Fingerabdrücke von Asylbewerbern und bestimmten weiteren Personengruppen illegal aufhältiger Drittausländer intensiv beraten werden.²⁰ Ziel von EURODAC ist die Errichtung einer zentralen automatisierten Datenbank, in der u.a. Fingerabdrücke derjenigen Ausländer gespeichert werden, die im Vertragsgebiet einen Asylantrag gestellt haben oder illegal eingereist sind. Nach dem Abkommensentwurf wäre jeder

²⁰ Vgl. Ratsdok 110 191/3/97, ASIM 160 Rev. 3

Mitgliedsstaat verpflichtet, jedem Asylbewerber und jedem Ausländer, der ohne oder mit verfälschtem Paß oder ohne erforderliche Aufenthaltsgenehmigung angetroffen wird, unverzüglich die Fingerabdrücke abzunehmen, sofern dem Ausländer nicht die Einreise verweigert wird. Damit würden erstmals die wesentlichen Voraussetzungen dafür geschaffen, den Reiseweg eines Ausländers unabhängig von seiner Kooperationsbereitschaft zu ermitteln. Durch die Ausdehnung der Registrierungspflicht auf „illegale Ausländer“ wird der Anwendungsbereich des Abkommensentwurfs wesentlich erweitert, nachdem in der Praxis (vgl. Italien) in verstärktem Maße die förmliche Stellung eines Asylantrags vermieden wird und Asylbewerber sich auf bloße Abschiebungshindernisse berufen. Auf diese Weise soll die Anwendung von Übereinkommen im Rahmen der EU (Dubliner Übereinkommen) vermieden werden und damit die Rücküberstellung in Anwendung derartiger Abkommen unmöglich gemacht werden.

4. Aufnahme von Bürgerkriegsflüchtlingen, Temporary Protection und Burden-sharing

Die Versuche, im Rahmen der Europäischen Union einheitliche Grundprinzipien über den vorübergehenden Schutz für Vertriebene festzulegen und ein Konzept einer europäischen Lastenverteilung zu entwickeln, sind bislang über Ansätze kaum hinausgekommen. Die Kommission hat zwar auf der Grundlage einer Entschließung des Rats vom 25.09.1995 zur Lastenverteilung hin-

sichtlich der Aufnahme und des vorübergehenden Aufenthalts von Vertriebenen²¹ sowie eines Beschlusses des Rats vom 04.03.1996 über ein Warn- und Dringlichkeitsverfahren zur Lastenverteilung hinsichtlich der Aufnahme und des vorübergehenden Aufenthalts von Vertriebenen²² einen Vorschlag eines Ratsbeschlusses betreffend den vorübergehenden Schutz für Vertriebene am 05.03.1997 vorgelegt, der am 24.06.1998 abgeändert worden ist.²³ Der Kommissionsvorschlag in der Fassung vom 24.06.1998 sieht vor, daß eine Gemeinsame Maßnahme erlassen werden soll, die anzuwenden ist auf Personen, die durch eine Regelung über den vorübergehenden Schutz begünstigt werden. In Art. 2 des Vorschlags ist vorgesehen, daß der Rat bei der Annahme von Regelungen über den vorübergehenden Schutz auf Vorschlag eines Mitgliedstaats oder der Kommission Solidaritätsmechanismen beschließen kann, um diejenigen Mitgliedstaaten zu unterstützen, die von der Zulassung von Personen, die durch eine Regelung über den vorübergehenden Schutz begünstigt werden, besonders betroffen sind. Der danach vorgesehene Beschluß, der unter der Überschrift „Grundsatz der Solidarität“ steht, sieht in der Hauptsache eine finanzielle Unterstützung aus dem Gemeinschaftshaushalt vor, die zur Deckung bestimmter Kosten, die im Zusammenhang mit der vorübergehenden Aufnahme von Personen entstehen, dient. Die Unterstützung soll einmal einen Beitrag für provisorische Unterkünfte, für Leistungen

21 Amtsblatt EG Nr. C 262/1 v. 07.10.1995

22 Amtsblatt EG Nr. L 63/10 v. 13.03.1996

23 Vgl. Kom (97), 93 endgültig; Kom (1998), 372 endgültig.

zur Sicherung des Lebensunterhalts und für medizinische Nothilfe während der ersten drei Monate der Aufnahme sowie Beiträge zu Projekten zur Aufnahme von Personen, insbesondere zu Ausgaben für die Unterbringung, soziale Hilfsleistungen und Bildungsmaßnahmen umfassen.²⁴

Der Vorschlag für eine gemeinsame Maßnahme betreffend den vorübergehenden Schutz für Vertriebene sieht zunächst ein Verfahren vor, wonach im Fall von Massenfluchtbewegungen von Personen der Rat beschließt, ob eine Regelung über den vorübergehenden Schutz eingeführt wird. In dem Beschluß soll mindestens folgendes festgelegt werden: einmal die spezifischen Personengruppen, auf die die Regelung über den vorübergehenden Schutz Anwendung findet und die Dauer der Regelung. In Art. 5 des Vorschlags ist Solidarität der Grundsatz bei der Durchführung der Regelung über den vorübergehenden Schutz konkretisiert. Ursprünglich war vorgesehen, daß der Rat eine Befugnis erhalten sollte, geeignete Maßnahmen zur Unterstützung der Mitgliedstaaten zu erlassen, die von dem Massenzustrom von Personen, die internationalen Schutzes bedürfen, besonders betroffen sind. Die Bestimmung stieß auf den Widerstand einer Reihe von Mitgliedstaaten. Um nicht jedweden Fortschritt im Bereich des vorübergehenden Schutzes in Frage zu stellen, hat die Kommission nun in einem geänderten Text vorge-

²⁴ Vorschlag für eine gemeinsame Maßnahme betreffend die Solidarität bei der Aufnahme und dem Aufenthalt von Vertriebenen, die durch eine Regelung über den vorübergehenden Schutz begünstigt werden.

schlagen, die Bestimmungen, welche die Unterstützung besonders betroffener Mitgliedstaaten ermöglichen könnten, aus der Regelung über den vorübergehenden Schutz heraus-zunehmen. Man erhofft sich dadurch eine raschere Annahme derjenigen Bestimmungen, über die sich eine Einigung abzuzeichnen beginnt. Demgegenüber hat das Europäische Parlament bei der Beratung des Art. 5 vorgeschlagen, daß ein von der Kommission anzufertigender Bericht vorsieht, daß die Personen, die internationalen Schutzes bedürfen, vor oder zum Zeitpunkt der Ankunft im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten nach einem in dem Beschluß festgelegten Verteilerschlüssel den Mitgliedstaaten zugewiesen werden. Der Verteilerschlüssel soll danach insbesondere die wirtschaftliche Lage, Größe und Aufnahmekapazität der Mitgliedstaaten berücksichtigen. Außerdem soll ein europäischer Flüchtlingsfonds geschaffen werden, der als Finanzinstrument des Haushalts der Union dient, in dem der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten konkreter Ausdruck verliehen wird.²⁵

5. Fazit

Als Fazit bleibt festzuhalten, daß der Amsterdamer Vertrag ausreichende rechtliche Instrumentarien bereithält, um Fluchtbewegungen als gemeinsames Problem der Europäischen Gemeinschaft zu erfassen und zu regeln. Was bislang fehlt, ist der aus-

²⁵ Vgl. EP Dok A 4 – 0399/98 (Wiebenga).

reichende politische Wille, die Grundsätze über europäische Solidarität und gemeinsame Verantwortlichkeit in ausreichendem Maße auf das Asyl- und Flüchtlingsrecht anzuwenden. Das „Abschieben“ der Verantwortlichkeit auf einige wenige aufgrund geographischer Gegebenheiten hauptbetroffene Staaten, insbesondere Österreich und Deutschland, wird jedoch spätestens mit der Osterweiterung der Europäischen Union nicht mehr funktionieren. Diese Staaten werden ihrer mit dem Beitritt zur Europäischen Union übernommenen Pflicht, die Prinzipien des Dubliner Übereinkommens anzuwenden und jedem Asylbewerber eine faire Prüfung des Asylgesuchs zu ermöglichen, nur dann gerecht werden können, wenn effektive Verfahrensweisen einer echten Lastenteilung geschaffen worden sind. Andernfalls werden sich weder die Zuständigkeitsregeln des Dubliner Übereinkommens noch das System der vorrangigen Zuständigkeit sicherer Drittstaaten halten lassen. Nur wenn es gelingt, ein europäisches burden-sharing zu erreichen und zu einheitlichen Grundsätzen über vorübergehende Aufnahme und Schutzbedürftigkeit von schutzsuchenden Ausländern zu gelangen, wird es auch möglich sein, effektiver als bisher unkontrollierte Wanderungsbewegungen einzuschränken und die beschränkten Kapazitäten der Europäischen Union zur Aufnahme von schutzbedürftigen Personen denjenigen vorzubehalten, die dieses Schutzes in erhöhtem Maße bedürfen.

Statement für die Podiumsdiskussion*

Jonas Widgren, Direktor des International Centre for Migration Policy Development, Wien

Es ist nicht leicht für Herrn Appave aus Genf und auch nicht für mich aus Wien, hier die letzten Redner zu sein, nachdem wir eine Reihe sehr interessanter und weiser Aussagen von bedeutenden deutschen Politikern und Fachleuten gehört haben.

Was gibt es dem noch hinzuzufügen?

Aber vielleicht ist es unsere natürliche Rolle, zu versuchen, die Trends und Anliegen Deutschlands in einen weiteren, internationalen Rahmen zu stellen.

Ich werde mich in meinem kurzen Statement auf drei Punkte konzentrieren:

- die Erforderlichkeit einer neuen europäischen Debatte über langfristige Migrationspolitik,
- die Notwendigkeit, die Frage der EU-Osterweiterung ernsthafter in Angriff zu nehmen,
- und die dringende Aufgabe, einen Notfallplan für das Eintreffen der Kosovo-Albaner zu erstellen.

* Statement für die Podiumsdiskussion im Rahmen der Fachtagung „Asyl und Migration“ des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge am 02. Oktober 1998 in Nürnberg.

Ich brauche nicht dazuzusagen, daß ich hier ganz persönlich spreche und nicht einen formellen ICMPD-Standpunkt verrete. ICMPD erhält als zwischenstaatliche Institution politische und finanzielle Unterstützung von mehr als 20 Staaten, einschließlich einer wesentlichen Unterstützung durch Deutschland, und eine unserer wichtigsten Aufgaben ist es, die Entwicklung einer tragfähigen gesamteuropäischen Migrationspolitik zu fördern.

1. Langfristige Migrationspolitik

Was den ersten Punkt betrifft (langfristige Strategien), so scheint es, daß in den Jahren 1998 und 1999 endlich ein gemeinsamer Ansatz auf europäischer Ebene zum Tragen kommen wird.

Sehen wir uns doch in diesem Zusammenhang die Entwicklung der letzten 15 Jahre an: Im Jahr 1985 betrug die Gesamteinwanderungszahl nach Westeuropa etwa 900.000, die Einheitliche Europäische Akte über die Abschaffung der Grenzen wurde vorgelegt, die Asylkrise begann sich auszuweiten, aber es gab keine regionalen Gremien für die Entwicklung tragfähiger Strategien, außer den alteingesessenen des Europarates und der OECD.

Im Jahr 1991 war die Gesamteinwanderung nach Europa auf zwei Millionen angewachsen, es kamen Ängste über weitere Massenzuströme als Folge der Veränderungen im Osten auf, die Anzahl der Asylsuchenden belief sich auf 550.000, die Europäische Gemeinschaft hatte gerade den ersten Entwurf eines Außengrenzabkommens sowie des Dubliner Abkommens

ausgearbeitet, und auf Initiative von Deutschland, Österreich und der Schweiz kamen in Dresden 16 westliche Staaten zusammen, um eine migrationspolitische Plattform einzuberufen, die von Wolfgang Schäubles „Flüchtlingskonzeption“ stark beeinflusst war. Er berief 1991 auch alle EU- und osteuropäischen Staaten zur Ministerkonferenz nach Berlin, um ein pan-europäisches System zur Verhinderung illegaler Wanderungen zu schaffen.

Dies alles hatte in den folgenden beiden Jahren großen Einfluß auf die europäische Migrationspolitik. Gemeinsame Maßnahmen waren sofort erforderlich. 1993 stieg die Gesamtanzahl der Einwanderer nach Europa dramatisch auf 2,6 Millionen an, der Krieg in Bosnien war in vollem Gange, eine halbe Million Bosnier wurde auf zeitweiliger Basis aufgenommen, und die formellen Asylanträge von aus anderen Ländern Eingereisten erreichten mit 700.000 einen absoluten Höhepunkt. Aber die gute Neuigkeit war, daß es keine anderen Massenzuwanderungen aus Osteuropa gab und daß Deutschland, Frankreich und die anderen europäischen Länder die Asylkrise bewältigten, indem sie die Strategien der EG-Arbeitsgruppen und von Dresden anwendeten. Tatsächlich kann 1993 als das „Jahr der Migrationspolitik-Umwälzung“ bezeichnet werden.

Was geschah damals?

Mit einem rapiden Rückgang der Asylanträge und anscheinend vermindertem Druck an den Grenzen sowie der Erweiterung, aber auch Fragmentierung der EU-Arbeit im Bereich Asyl und Einwanderung nach Maastricht verloren die europäischen Staa-

ten sowohl ihren Kompaß als auch ihr Steuerrad über den Strategieprozeß. Es gab zwar eine Menge notwendiger Feinarbeit im Detail, aber keine Geschlossenheit, keinen umfassenden multilateralen Ansatz. Ein Grund für diese Mängel liegt in der schwachen Koordination der Migrationsaktivitäten unter der ersten (geldgebenden), der zweiten (vorbeugenden) und der dritten (kontrollierenden) Säule des Maastricht-Vertrages. Der Vertrag von Amsterdam kann zwar eine bessere politische Koordinierung auf europäischer Ebene voranbringen, aber nicht ohne einen verstärkten Beitrag seitens der Mitgliedstaaten.

Aus diesem Grund hat Österreich sein Strategie-Papier über Einwanderungs- und Asylpolitik in der EU am ersten Tag seiner Präsidentschaft auf den Tisch gelegt. Dieses Papier war nicht nur in Österreich heftiger Medien- und Parlamentarierkritik ausgesetzt. Diese Kritik ist jedoch unfair, da sie sich nicht mit dem Inhalt des Papiers auseinandersetzt, d.h. mit den Erfordernissen einer einheitlichen europäischen Migrationspolitik für das nächste Millennium, deren Ausrichtung in gleichmäßiger Weise sowohl auf die Vermeidung von Vertreibungen (durch politische Vorbeugung und Menschenrechtsaktionen), auf Grenzkontrollen in einem erweiterten Europa und auf die harmonische Integration jener, die ordnungsgemäß eingewandert sind, zielt. Die Kritik ist aber in dem einzigen Punkt fair, den sie hervorgehoben hat, aber nur in diesem einen. Das Papier enthält nämlich einen gefährlichen und schlecht formulierten Satz über die Genfer Konvention. Natürlich sollte die Genfer Konvention nicht durch ein neues europäisches Instrument ersetzt werden, doch ist ein neues europäisches

Flüchtlingsinstrument zusätzlich zur Genfer Konvention dringend erforderlich.

Ich habe erst gestern die korrigierte Fassung des österreichischen Papiers gelesen, das jetzt in Brüssel vorgelegt wurde, und ich kann Ihnen versichern, daß es große Verbesserungen in der Formulierung der kritischen Punkte gibt. Ich hoffe aufrichtig, daß sich die neue Regierung, wenn sie im nächsten Jahr die EU-Präsidentschaft übernimmt, auf höchster politischer Ebene für den österreichischen Entwurf einsetzen und daß die EU sich zu einer geschlossenen europäischen Migrations- und Flüchtlingspolitik verpflichten wird. Diese sollte spätestens dann, wenn die Fünfjahres-Pflichtenliste über Migration und Asyl des Amsterdamer Vertrags erfüllt ist, in Kraft treten. Soweit meine erste Bemerkung.

2. EU-Osterweiterung

Jetzt zur zweiten, der EU-Osterweiterung, und ich will sie sehr kurz halten. Drei Hauptaufgaben liegen vor uns, was die Erleichterung der Eingliederung der ersten Gruppe von fünf Anwärterstaaten (Polen, Tschechien, Ungarn, Slowenien und Estland) in das Migrations- und Flüchtlingsystem der EU angeht.

Erstens müssen die Wähler in den Grenzregionen von Deutschland und Österreich davon überzeugt werden, daß keine jobhungrigen Polen, Tschechen oder Ungarn massenweise hereinstören werden, wenn es auch für sie Reisefreiheit gibt. Denn

wenn die Gefahr von Massenzuströmen von Jobhungrigen bestünde, würde es keine Reisefreiheit geben. Kürzlich in Österreich bekanntgegebene Schätzungen haben aufgezeigt, daß der potentielle Zustrom von Arbeitskräften aus den Nachbarstaaten bei offenen Grenzen über einen Zeitraum von zehn Jahren durchaus verkraftbar wäre und keine Arbeitsmarkt-Probleme verursachen würde.

Zweitens: Gerade jetzt, wo Deutschland, und vor allem das Bundesamt in Nürnberg, in Zusammenarbeit mit dem UNHCR, ein ausgezeichnetes EU-Phare-Programm für die Übermittlung des Asyl-Besitzstandes der Dritten Säule umsetzen wird, gibt es nun großen Bedarf für ein Parallelprogramm für Grenzkontrollen, das alle 11 Anwärterstaaten umfassen soll, einschließlich Zypern. So ein Programm, für das ICMPD derzeit Verhandlungen mit der EU-Kommission in Brüssel führt, soll idealerweise nächstes Jahr gestartet werden.

Und drittens, vergessen Sie nicht, daß die Nachbarn der assoziierten Staaten sehr besorgt sind über die Auswirkungen, die die Erweiterung hinsichtlich wachsender Belastungen und Isolierung auf sie haben wird.

Länder wie die Ukraine, Kroatien und Moldavien müssen von einem pan-europäischen Programm erfaßt werden, und das versuchen wir im Budapester Prozeß zu erreichen, der alle 40 Staaten der Region einschließt, plus die transatlantischen Länder. Dank Prof. Dr. Schelter hat die Prager Ministerkonferenz vor einem Jahr einen genauen Umsetzungsplan für alle teilnehmenden Staaten angenommen, und ICMPD in Wien bemüht sich mit

großem Einsatz um eine effiziente Umsetzung der Empfehlungen.

3. Flüchtlingskrise Kosovo

Mein Schlußkommentar zu diesem begrenzten Einführungsstatement bezieht sich auf den Kosovo. Da wir alle schon 1992 - 1993 damit befaßt waren, Lösungen für die bosnische Flüchtlingskrise zu finden, stellt die derzeitige Situation einen wahren Alptraum dar. Nichts wurde aus der früheren Krise gelernt. Sowohl Europäer wie Amerikaner sind unentschlossen über ihre Verantwortlichkeit, die Militäraktionen zu stoppen, während gleichzeitig wöchentlich 100 Dörfer von serbischen Einheiten zerstört werden, und es mindestens 400.000 Vertriebene gibt, was ja das Ziel der Repressionen ist. Es ist völlig klar, daß von den 90.000, die in die benachbarten Gebiete von Albanien, Montenegro und Bosnien geflüchtet sind, weder alle zurückkehren noch alle dort bleiben werden, wo sie jetzt sind, da sie dort ernsthaft von Hunger und Kälte bedroht sind.

In Ungarn und Tschechien befinden sich bereits insgesamt etwa 12.000 neu angekommene Kosovoer, und selbst die Schengen-Grenzen konnten den Zustrom weder nach Österreich noch Deutschland noch der Schweiz verhindern. Seit dem Drenica-Massaker im März beläuft sich die Gesamtzahl von neu zugewanderten und asylsuchenden Kosovoern in EU-Staaten auf

35.000 und in Nicht-EU-Staaten in Zentraleuropa auf etwa 100.000.

Die EU-Innenministerkonferenz von letzter Woche befaßte sich erstmals mit diesem Problem, aber die erörterten Maßnahmen greifen zu kurz für den umfassenden Plan der Prävention, der zeitweiligen Schutzmaßnahmen und der Lastenteilung des ausgezeichneten österreichischen Strategiepapiers. Zum Jahresende wird die EU unvermeidlich eine neue Bosnien-Krise am Hals haben, auch bezüglich anwachsender Zuströme zu Teilen des EU-Gebietes.

Es ist höchste Zeit, einen umfassenden Plan für den leidenden Kosovo und seine flüchtenden Bewohner zu entwickeln und auch umzusetzen. Ohne einen solchen Plan ist es zweifelhaft, ob überhaupt noch länger über migrationspolitische Strategien gesprochen werden kann.

Statement für die Podiumsdiskussion*

Gervais Appave, Koordinator der Inter-Governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia, Genf

Einschätzung der aktuellen Herausforderungen in der Asylpolitik

Der politische Zusammenhang

Aus Sicht des Politikers ist die Asylfrage lediglich ein Teil des gegenwärtigen globalen Wanderungsszenarios, das schnellem Wandel unterworfen ist. Egal, ob es sich um nationale oder internationale, freiwillige oder erzwungene, legale oder illegale, individuelle oder gemeinschaftliche Wanderungsströme handelt, sie alle führen letztendlich zu einem Ausmaß an Mobilität der Bevölkerung, dessen Größenordnung und Vielschichtigkeit ohne Beispiel ist.

Die Migrationsexperten sind sich im allgemeinen einig, daß die späten achtziger Jahre einen Wendepunkt darstellten. Davor waren internationale Wanderungen von Süd nach Nord oder von Ost

* Aktualisiertes Statement für die Podiumsdiskussion im Rahmen der Fachtagung „Asyl und Migration“ des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge am 02. Oktober 1998 in Nürnberg.

nach West teilweise durch politische Barrieren, aber teilweise auch durch mangelnde Reisemöglichkeiten stark eingeschränkt. Die dennoch stattfindenden Bewegungen wurden mit mehr oder weniger strikt gehandhabten, geordneten Migrationsverfahren verwaltet, die verschiedene Kombinationen von ständiger oder vorübergehender Zuwanderung für Arbeit, Familienzusammenführung oder Schutzgewährung vorsahen.

Der Zusammenbruch der Sowjetunion und die gleichzeitige Öffnung Chinas zur restlichen Welt, in Kombination mit der sogenannten Transport- und Kommunikationsrevolution, schufen erstmals die Voraussetzungen für Mobilität in wahrhaft globalen Dimensionen. Armut, bewaffnete Auseinandersetzung, politische Instabilität und Umweltkatastrophen führen zusammengenommen zu sogenannten vielschichtigen Bevölkerungsströmen, in denen sich gleichermaßen Menschen finden, die Schutz vor Verfolgung suchen, wie solche, die den verschiedensten - von der Natur oder den Menschen verursachten - Notlagen entgehen wollen, sowie auch andere, die für sich und ihre Familien einfach bessere Chancen suchen.

Angesichts dieser großen Nachfrage entwickelte sich schnell eine Schlepperindustrie, die Reisemöglichkeiten unter Vermeidung der regulären Einreisekontrollen anbot. Der jetzt in Deutschland und anderen Industriestaaten bestehende gesetzliche und verwaltungstechnische Rahmen für die Bearbeitung von Asylanträgen ist als notwendige Reaktion auf diese komplexe Sachlage entstanden, insbesondere, damit die Regierungen ihren Verpflichtungen gegenüber denjenigen nachkommen, denen wirklich

der internationale Schutz zusteht, während tatsächlicher oder beabsichtigter Mißbrauch gleichzeitig streng geahndet wird.

Heute möchte ich vor allem einige Schwierigkeiten aufzeigen, denen sich die Politiker bei ihren Bemühungen, hier das empfindliche Gleichgewicht zu wahren, gegenübersehen bzw. gegenübersehen werden. Zuvor erlauben Sie mir jedoch einen Rückblick auf den bisher zurückgelegten Weg.

Der zurückgelegte Weg

Anfang der neunziger Jahre, als die Anzahl der Asylanträge in Westeuropa, Nordamerika und Australien dramatisch answoll, wurden diese Asylverfahren intensiv entwickelt. In Europa stieg die Zahl der Anträge von 73.700 im Jahr 1983 auf den Rekordwert von 692.400 im Jahr 1992, das ist ein Anstieg um das Neunfache. Deutschland mußte mit 438.200 eingegangenen Anträgen über die Hälfte dieser Zahl verkraften.

Angesichts des Drucks dieser Zahlen mußten die Asylländer dringend sicherstellen, daß die Beurteilung schnell, richtig und zuverlässig vonstatten ging. Dahinter stand zum einen der Wunsch, diejenigen mit einem echten Schutzanspruch schnell von denen ohne diesen zu trennen, und zum anderen die Sorge, daß der Verwaltungsapparat ansonsten durch einen langen Rückstau von Anträgen blockiert würde, denn dann könnten un-

lautere Antragsteller Asylanträge lediglich als Vorwand benutzen, um die Rückkehr in ihr Heimatland zu verhindern.

Auch wenn die nationalen Verfahren von unabhängigen Regierungen eigenständig entwickelt wurden, ist es kein Zufall, daß es viele Ähnlichkeiten gibt: die Arbeit fand größtenteils im Rahmen enger, formeller und informeller, inter-gouvernementaler Konsultationen statt. So ist beispielsweise festzustellen, daß alle Länder Asylverfahren auf eine solide gesetzliche Grundlage stellten. Alle setzten professionelle Asylentscheider ein und schulten sie, und schufen umfangreiche Fachbibliotheken und Datenbanken über die Ursprungsländer, um das Entscheidungsverfahren zu erleichtern und zu verbessern. Es wurden unabhängige Berufungsverfahren eingeführt, um den Antragstellern ein größtmögliches Maß an Gerechtigkeit im Verwaltungsprozeß zuteil werden zu lassen. Zur Verkürzung der Bearbeitungszeiten wurde die Technik, insbesondere die EDV, intensiv genutzt. Ferner wurden soziale Hilfen vorgesehen, damit für die Antragsteller während der Verfahrensdauer Unterkunft und Unterhalt gesichert ist.

Gleichzeitig ergriff man parallele Maßnahmen, um Mißbrauch zu verhindern: indem man ungerechtfertigte Mehrfachanträge weitmöglichst verhinderte; indem man Schnellverfahren für offensichtlich unbegründete Anträge einführte; indem man die Konzepte des sicheren Ursprungslandes und des sicheren Drittlandes einführte; indem man Berufungsverfahren derart straffte, daß mutwillige und hinhaltende Berufungsanträge nicht zum Zu-ge

kommen, und indem man, soweit möglich, selektiv Visapflichten einführt.

Dieses Maßnahmenpaket führte insgesamt zu einer ständigen Abnahme der Asylanträge in Europa von der Rekordzahl von 692.400 im Jahr 1992 auf 326.800 im Jahr 1994 und 250.600 im Jahr 1996. Im gleichen Zeitraum fielen die Anträge in Deutschland auf 127.200 und 116.300 im Jahr 1996. Besonders interessant ist hierbei, daß der deutsche Anteil aller europäischen Anträge von 66% 1992 auf 49% 1996 fiel.

1997 zeigt die Statistik jedoch eine deutliche Abflachung des Abwärtstrends bei den Anträgen in Europa auf 268.600, gefolgt von einem merklichen Anstieg auf 329.200 im Jahr 1998. Obwohl dieser Anstieg größtenteils den Zuströmen aus dem Kosovo zuzuschreiben ist, enthalten die Zahlen doch einen deutlichen Hinweis darauf, daß Europa sich nach den aus Notsituationen entstandenen Flüchtlingsströmen Anfang der neunziger Jahre nunmehr einem chronischen Problem auf niedrigerem, aber doch signifikantem Niveau gegenüber sieht. Mit anderen Worten: die politischen Reaktionen der letzten Jahrzehnte haben die betroffenen Länder besser in die Lage versetzt, das Problem in den Griff zu bekommen, aber sie konnten es nicht beseitigen und momentan sieht es so aus, daß ihnen das auch künftig nicht gelingen wird.

Daher muß weiter nach wirksamen Lösungen gesucht werden, aber wo? Die folgende Liste ist nicht als Aktionsprogramm zu verstehen und möchte lediglich die Hauptprobleme aufzeigen, mit denen sich die Praktiker wahrscheinlich auseinandersetzen werden müssen.

Zukünftige Aufgaben

Die aktuellen Systeme funktionsfähig erhalten

Die naheliegendste Aufgabe besteht darin, die Funktionsfähigkeit der vorhandenen Asylsysteme zu erhalten und wenn möglich, zu verbessern. Wenn auch, wie oben ausgeführt, jedes nationale Anerkennungsverfahren eine komplexe, über Jahre hin gewachsene Struktur besitzt, muß es weiterhin dem jeweiligen Bedarf angepaßt werden. So wird es beispielsweise schon eine schwierige Aufgabe sein, auch nur den höchsten Grad an Professionalität bei den Entscheidern zu erhalten oder sie fortlaufend mit exakten und umfassenden Informationen über die Ursprungsländer zu versorgen. Genauso müssen die gesetzlichen Grundlagen ständig überprüft werden, damit sie auch neuen Anforderungen sowohl für die wirksame Schutzgewährung als auch für die Mißbrauchskontrolle stets flexibel begegnen können.

Bewältigung der Gerichtsverfahren

Eine, zumeist nicht erwartete, Folge der Einführung stark formalisierter Gesetzes- und Verwaltungsstrukturen für die Anerkennungsverfahren war die exponentielle Zunahme der Gerichtsverfahren. Selbstverständlich sind Berufungsverfahren integraler Bestandteil des Asylverfahrens und es gibt keinerlei Anlaß, an ihre Abschaffung zu denken. Vielmehr geht es hier um etwas anderes. Es ist festzuhalten, daß mit zunehmender Komplexität des Systems die Fälle sowohl zahlenmäßig als auch im Schwierigkeitsgrad zugenommen haben. In einer Hinsicht kann dies als Hinweis auf das Funktionieren der Entscheidungsverfahren in demokratischen Gesellschaften angesehen werden. Andererseits jedoch besteht zumindest ein gewisses Risiko, daß die Asylverfahren schließlich so häufig im Gericht enden, daß das Verfahren allein durch die Tatsache der Berufungsmöglichkeit gelähmt wird. Hier besteht das Problem darin, festzulegen, an welchem Punkt der gerechte Ausgleich zwischen der Möglichkeit zur Berufung bzw. zum Folgeantrag und der Notwendigkeit, einen Fall innerhalb eines angemessenen Zeitraums zum Abschluß zu bringen, liegt.

Durchsetzung der Rückführung

Auf den ersten Blick scheint dies nichts mit der Asylfrage zu tun zu haben, trotzdem kann es bei keiner ernsthaften Diskussion

des Themas unerwähnt bleiben. Für die langfristige Glaubwürdigkeit des Systems und somit folglich auch für den langfristigen Erhalt der Flüchtlingsanerkennungsverfahren ist die Rückführung derjenigen, die am Ende des Verfahrens als nicht schutzbedürftig befunden wurden, unabdingbar.

Wenn viele abgelehnte Asylbewerber das Land nach einer endgültigen negativen Entscheidung verlassen, läßt sich der erhebliche Aufwand zur Feststellung der Schutzwürdigen in den Augen der Öffentlichkeit wesentlich besser rechtfertigen.

Umgekehrt fragt man nach dem Wert eines äußerst teuren Prüfungsverfahrens, wenn die meisten abgelehnten Asylbewerber nicht ausreisen. Der Vollzug der Rückführung ist auch eine deutliche Warnung an potentielle illegale Einwanderer, daß sich der Mißbrauch nicht lohnt.

Obwohl es so wichtig ist, haben die meisten Asylländer stets Schwierigkeiten damit gehabt, auch nur einen Bruchteil der abgelehnten Asylbewerber zurückzuführen, und es sind eindeutig neue Ansätze notwendig, einschließlich stärkerer Bemühungen, die Ursprungsländer zu veranlassen, ihre im Ausland befindlichen Staatsangehörigen ohne Papiere wieder aufzunehmen.

Schließung der Schutzlücke

Der Begriff „Schutzlücke“ wird vielfach als praktische, wenngleich vage Umschreibung für die Notwendigkeit des internationalen

Schutzes für Personen gebraucht, die der sehr genauen Definition des Flüchtlingsbegriffs der Konvention über den Flüchtlingsstatus von 1951 nicht entsprechen, die aber aufgrund von Umständen, die ihre Menschenrechte in unzumutbarer Weise beeinträchtigen, unfähig oder unwillig sind, in ihr Heimatland zurückzukehren. Diese Umstände ergeben sich oft aufgrund von Kriegen, Bürgerkriegen oder Terrorismus und stellen eine undefinierte aber wachsende Grauzone in nächster Nähe zu dem Geltungsbereich der eigentlichen Konvention von 1951, jedoch von ihr getrennt, dar.

Eine weitere, damit zusammenhängende Entwicklung ist die Heranziehung von Instrumenten wie der Konvention gegen die Folter oder der Europäischen Menschenrechtskonvention als ersatzweise Schutzinstrumente.

Auf die Forderungen nach Schutz aufgrund dieser Umstände haben die meisten Asylländer durch die Einrichtung weiterer Schutzkonzepte reagiert, die sich technisch, jedoch nicht immer qualitativ von denen des Schutzes nach der Konvention unterscheiden. Da es jedoch keinen abgesprochenen Rahmen für die Behandlung dieser Fälle gibt, besteht langfristig die große Gefahr der Zersplitterung der Politik, sofern die internationale Gemeinschaft keine entschiedeneren Anstrengungen unternimmt zu definieren, welche Arten des Schutzes für die sich abzeichnenden aktuellen Bedürfnisse angemessen sind.

Reaktion auf durch Notlagen ausgelöste Zuströme

Die gegenwärtig in den Industrieländern eingeführten Asylverfahren sind speziell dafür ausgelegt, Einzelfälle zu beurteilen. Jeder Antragsteller kann einen detaillierten persönlichen Antrag stellen, der alle Aspekte enthält und vor der Entscheidung sorgfältig geprüft wird. Diese Art der Bearbeitung beinhaltet alle Vorteile von Einzelfallentscheidungen - insbesondere die Gründlichkeit der Prüfung - ist jedoch bei einem Massenzustrom ungeeignet, wenn Kosten, Zeitaufwand oder auch logistische Notwendigkeiten nach anderen Methoden verlangen. Die umfassenden Vertreibungen nach dem Ausbruch der Feindseligkeiten im früheren Jugoslawien Anfang der neunziger Jahre boten den Aufnahmeländern Gelegenheit, eine ganze Reihe von Arbeitshypothesen hierzu zu entwickeln, u.a. darüber, wie wichtig es ist, vorbereitet zu sein; den Wert und die Grenzen vorübergehender Schutzgewährung; die Bedingungen für die Durchführung von Rückführungsprogrammen nach dem Notstand und die Notwendigkeit regionaler Konsultationen. Vor allem verdeutlichten sie die Notwendigkeit einer wirksamen Lastenteilung und die zahlreichen praktischen Hindernisse, die dem entgegenstehen. Eindeutig ist in diesem Bereich eine gehörige Portion politischen Willens notwendig, wenn man Fortschritte erreichen will.

Alternativen zum Asyl aufzeigen

Die Asylverfahren in Europa, Nordamerika und Australien basieren auf der Annahme, daß Asylbewerber weiterhin ihre Ur-

sprungsländer verlassen und über große Entfernungen reisen werden, um Schutz zu finden. Angesichts der einleitenden Bemerkungen über die Bevölkerungswanderungen trifft dies wahrscheinlich zu. Gleichzeitig muß man sich jedoch auch fragen, ob internationaler Schutz denn tatsächlich am effektivsten gewährt wird, wenn ihn nur diejenigen in Anspruch nehmen können, die sich eine Fahrkarte in ein Industrieland kaufen können.

Die augenblicklichen Systeme sind in doppelter Hinsicht teuer: teuer für das Asylland und teuer für den Asylbewerber. Angesichts dieser Tatsache gibt es allen Grund, intensiv nach Alternativen zum Asyl zu suchen, beispielsweise durch Schutzangebote in der Heimatregion oder dadurch, daß eine Flucht durch rechtzeitiges vorbeugendes Eingreifen der internationalen Gemeinschaft sogar überflüssig gemacht wird.

Zwischenzeitlich sollte die Öffentlichkeit informiert bleiben

Während sich die Regierungen alle Mühe geben, angesichts des zunehmenden Wanderungsdrucks das Gleichgewicht zwischen Schutzbedürfnis und Mißbrauchskontrolle zu wahren, hat die Öffentlichkeit sie von außen skeptisch und mit Unbehagen beobachtet. Asylfragen wurden zu extrem sensiblen politischen und Wahlkampfthemen. Unsere Welt ändert sich schnell, für einige zu schnell; und bei ihren Erklärungsversuchen für diese Verände-

rungen fällt es manchen leichter, die sozialen, politischen oder wirtschaftlichen Probleme den leicht erkennbaren „Anderen“ anzulasten als den abstrakten globalen Umstrukturierungsprozessen.

Asylfragen sind das Thema manch einer hitzigen Debatte, die aber selten zu besserem Verständnis führt, noch seltener zur Konzeption einer wirkungsvollen Politik, da die Gefühle über die Vernunft siegen und subjektiven Eindrücken mehr geglaubt wird als den Tatsachen.

Daher kommt diesem Symposium eine so große Bedeutung zu. Hier wurde eine Vielzahl von Praktikern und anderen Beteiligten am Migrationsmarkt aus allen Bereichen zusammengebracht, die durch einen offenen und deutlichen Meinungs austausch Mißtrauen beseitigen und falsche Annahmen ausräumen können, um ein positives Klima für die konstruktive Beteiligung der Öffentlichkeit zu schaffen.

Autorenverzeichnis

Professor Dr. Kurt Schelter, geb.1946;

Studium der Rechts- und Staatswissenschaften von 1966 - 1970 in Erlangen - Nürnberg. Nach der zweiten juristischen Staatsprüfung Promotion (1975) zum Dr. jur. mit dem Thema „Demokratie als Ordnungsprinzip in privilegierten Interessenverbänden“. Ab 1974 Regierungsrat im Bayerischen Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung. 1981 Leiter des Landtags- und Kabinettsreferats, 1984 Leiter des Ministerbüros. Von 1988 bis 1989 Protokollchef der Bayerischen Staatsregierung. 1989 Berufung als Amtschef des Bayerischen Staatsministeriums für Bundes- und Europaangelegenheiten nach Bonn unter gleichzeitiger Ernennung zum Ministerialdirektor. Vom 15. September 1993 bis Oktober 1998 Staatssekretär im Bundesinnenministerium, dort zuständig für die Koordination des Bereiches Innere Sicherheit (zuständig für Polizei, Verfassungsschutz, Bundesgrenzschutz mit GSG 9 und Katastrophenschutz). Langjährige Dozententätigkeit an den Universitäten München und Regensburg, seit 1994 Honorarprofessor an der Universität München.

Auswahl aus Veröffentlichungen: Kommentar zum Bayerischen Personalvertretungsgesetz, 1977; Personalvertretungsrecht. Ein Leitfaden für Studium und Praxis. 1984; Betriebsverfassungsrecht in Stichworten, 1988. Seit 1993 Herausgeber der „Schriften zur Europäischen Integration“.

Dr. Günther Beckstein, geb.1943;

Studium der Rechtswissenschaften in Erlangen und München.

Seit 1971 selbständiger Rechtsanwalt. 1975 Promotion zum Dr. jur. mit dem Thema „Der Gewissenstäter im Straf- und Strafprozeßrecht“.

Von 1973 bis 1978 Bezirksvorsitzender der Jungen Union Nürnberg-Fürth. Seit 1991 Vorsitzender des Bezirksverbands Nürnberg-Fürth-Schwabach der CSU, Mitglied des Parteivorstands der CSU. Von 1980 bis 1992 Landesvorsitzender des Arbeitskreises Polizei der CSU; seither Ehrenvorsitzender. Seit 1974 Mitglied des Bayerischen Landtags. Von 1978 bis 1988 Vorsitzender des Sicherheitsausschusses des Bayerischen Landtags. Vom 19. Oktober 1988 bis 17. Juni 1993 Staatssekretär im Bayerischen Staatsministerium des Innern, seit 17. Juni 1993 Staatsminister im Bayerischen Staatsministerium des Innern.

Dr. Herbert Schnoor, geb.1927;

Studium der Rechtswissenschaften an den Universitäten Würzburg und Göttingen. Promotion zum Dr. jur., Regierungsrat in der Bezirksregierung Stade. 1964 Referent im Kultusministerium von Nordrhein-Westfalen. 1966 persönlicher Referent des Kultusministers. 1969 Versetzung in das nordrhein-westfälische Innenministerium, Ernennung zum Ministerialdirigenten, Leiter der Personalabteilung. 1970 Bestellung als Staatssekretär in das Ministerium für Wissenschaft und Forschung. 1975 Chef der Staatskanzlei. 1980 Innenminister. 1988 Ernennung zum

stellvertretenden Ministerpräsidenten. Mit der Konstituierung der rotgrünen Koalitionsregierung am 17. Juli 1995 Ausscheiden aus dem Ministeramt und dem Landtag.

Stv. Direktorin Karola Paul;

Studium der Rechtswissenschaften an den Universitäten Marburg und Freiburg von 1965 – 1970. Nach dem ersten Staatsexamen Studium in Frankreich am Institut Européen des Hautes Etudes Internationales von 1970 bis 1971, Diplomabschluß. Nach dem zweiten Staatsexamen Tätigkeit als Rechtsanwältin von 1973 - 1974. Beamtin beim Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge von 1974 – 1979. Seit 1979 beim UNHCR tätig. Verwendung in der Vertretung des UNHCR in Bonn als beigeordnete Rechtsberaterin und als stellvertretende Leiterin und Rechtsberaterin von 1979 - 1985. Verwendungen in ausländischen Vertretungen des UNHCR: 1985 - 1988 in Mogadishu, Somalia. 1988 - 1990 in Manila, Philippinen, als stellvertretende Leiterin. 1991 - 1993 am Sitz des UNHCR in Genf, als Abteilungsleiterin. 1993 - 1995 in Bangkok, Thailand, als stellvertretende Leiterin. Seit 1995 stellvertretende Direktorin beim Europabüro des UNHCR in Genf.

Professor Dr. Friedrich Heckmann, geb. 1941;

Studium der Soziologie, Geschichte und Volkswirtschaftslehre. 1967 Master of Arts, Sociology, an der University of Kansas. 1972

Promotion zum Dr. rer. pol. in Soziologie. 1980 Habilitation an der Universität Bamberg. 1982-1992 Professor für Soziologie an der Hochschule für Wirtschaft und Politik in Hamburg. 1992 Berufung an die Universität Bamberg als Professor für Soziologie, Leiter des europäischen forums für migrationsstudien (efms), Institut an der Universität Bamberg.

Arbeitsgebiete: Sozialisationsforschung, Geschichte der Soziologie, Soziologie der Migration und Migrationspolitik, Soziologie interethnischer Beziehungen, Sozialstruktur Deutschlands.

Auswahl aus Veröffentlichungen:

Sozialisation in der Erwachsenenbildung, Frankfurt - New York 1977; Die Bundesrepublik: ein Einwanderungsland?, Stuttgart 1981; Ethnische Minderheiten, Volk und Nation - Soziologie interethnischer Beziehungen, Stuttgart 1992; Soziologie für Erziehungs- und Sozialberufe, München 1993, Mitautor und Mitherausgeber; Migration Policies: a Comparative Perspective. With a Foreword by Richard v. Weizsäcker, Stuttgart 1995, Herausgeber zusammen mit W. Bosswick; Freizügigkeit in Europa. Migrations- und europapolitische Aspekte des Schengen Vertrages. Herausgeber zusammen mit Veronica Tomei, Europa Union Verlag, Bonn 1996.

Professor Dr. Josef Schmid, geb. 1937;

Studium der Betriebs- und Volkswirtschaft (Diplom-Volkswirt), danach Studium der Soziologie, Psychologie und Philosophie. Ab 1971 wissenschaftlicher Assistent am Institut für Soziologie der

Universität München. 1974 Promotion zum Dr. phil.. 1980 Habilitation vor der Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität München (Dr. rer.pol.habil.) und Berufung auf den neu errichteten Lehrstuhl für Bevölkerungswissenschaft an der Universität Bamberg.

Auswahl aus Veröffentlichungen: Bevölkerungsveränderungen in der Bundesrepublik Deutschland - Eine Revolution auf leisen Sohlen, Kohlhammer Verlag, Stuttgart 1984; Das verlorene Gleichgewicht - Eine Kulturökologie der Gegenwart, Kohlhammer Verlag, Stuttgart 1992; Bevölkerung - Umwelt - Entwicklung. Eine humanökologische Perspektive, Westdeutscher Verlag, Opladen 1994.

Rege Publikationstätigkeit, Vortrags- und Studienreisen in das außereuropäische Ausland. Referent auf UN-Konferenzen zur Bevölkerungsfrage. Mitglied des Kuratoriums des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung Wiesbaden. Mitglied der International Union for the Scientific Study of Population (IUSSP) und der European Association for Population Studies (EAPS) sowie des wissenschaftlichen Beirats der Deutschen Gesellschaft für Humanökologie (HÖK) Berlin. Vorsitzender des wissenschaftlichen Beirats der Studiengesellschaft für Mittelstandsfragen e.V. München.

Dr. habil. Hartmut Wendt, geb.1944;

Studium der Bibliothekswissenschaft und Geographie (Diplomgeograph und wiss. Bibliothekar). Ab 1971 wissenschaftlicher As-

sistent am Institut für Geographie der Humboldt-Universität zu Berlin. 1974 Promotion zum Dr. rer.nat., 1976 - 1979 wiss. Mitarbeiter am Institut für Städteplanung und Architektur der Bauakademie. 1980 - 1989 Institut für Soziologie der Akademie der Wissenschaften. 1986 Habilitation an der mathematisch-naturwissenschaftlichen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin zum Dr. rer.nat.habil.. 1990 - 1993 wiss. Mitarbeiter am Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung Wiesbaden. Ab 1993 Referatsleiter „Analyse Islamische Staaten“ im Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, Nürnberg. Leiter des Arbeitskreises „Migration - Integration - Minderheiten“ der Deutschen Gesellschaft für Bevölkerungswissenschaft.

Arbeitsgebiete: Vergleichende Demographie, Familienbildung, Fertilität; Migration und Asylwanderung.

Auswahl aus Veröffentlichungen:

Computeratlas Demographie (Hrsg.), Berlin 1991; Familienbildung und Familienpolitik in der ehemaligen DDR, Wiesbaden 1993; The former German Democratic Republic: The Standardized Family. In: Family Life and Family Policies in Europe. Vol. 1. Structures and Trends in the 1980s; Ed. Kaufmann, F.-X. u.a..Oxford 1997.

Weitere zahlreiche Veröffentlichungen zur Geburten- und Bevölkerungsentwicklung in Deutschland sowie Wanderungsprozessen, zur Asylwanderung und Wanderungspolitik in Fachzeitschriften.

Professor Dr. Kay Hailbronner, geb. 1943;

Studium der Rechtswissenschaften an den Universitäten Heidelberg und Tübingen von 1962-1966. Nach der ersten juristischen Staatsprüfung 1966 Referendarausbildung und Assistent am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg.

1970 zweite juristische Staatsprüfung, von 1971 bis 1974 Wissenschaftlicher Assistent an der Juristischen Fakultät der Universität Heidelberg; Promotion zum Dr. jur. 1972.

Seit 1974 Hauptamtlicher Referent am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht; 1977 Habilitation an der Universität Heidelberg.

1977 Regierungsdirektor beim Justizministerium des Landes Rheinland-Pfalz; abgeordnet zum Bundesverfassungsgericht (Referat Vizepräsident Prof. Dr. Wolfgang Zeidler).

Seit 1979 ordentlicher Professor für öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht an der Universität Konstanz; von 1988 bis 1992 Richter im Nebenamt am Baden-Württembergischen Verwaltungsgerichtshof. Seit 1994 Leiter des Forschungszentrums „Europäisches und Internationales Ausländer- und Asylrecht“; seit 1997 Jean Monnet Chair in Europarecht, seit 1999 Mitglied im Wissenschaftsrat.

Auswahl aus Publikationen:

Der Schutz der Luftgrenzen im Frieden (1972); Die Freiheit der Forschung und Lehre als Funktionsgrundrecht (1979); Ausländer-

recht, Ein Handbuch (1984; 2. Aufl. 1989); Kommentar zum Hochschulrahmengesetz (1986); Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Koordinierung des Einreise- und Aufenthaltsrechts. Ihre Auswirkungen auf das Asylrecht der Bundesrepublik Deutschland (1989); Staatsangehörigkeitsrecht - Kommentar (zusammen mit G. Renner; 1991); Handkommentar zum EWG-Vertrag (zusammen mit Klein, Magiera, Müller-Graff; 1991); Ausländerrecht, Kommentar, Grundwerkslieferung 1992; Reform des Asylrechts, Konstanz 1994, 145 S.; Rückübernahme eigener und fremder Staatsangehöriger, Völkerrechtliche Verpflichtungen der Staaten, Heidelberg 1996, 96 S.; Lehrbuch Völkerrecht (zusammen mit Graf Vitzthum, 1997). Dazu eine Reihe weiterer Fachveröffentlichungen in Sammelwerken, Kommentaren und Zeitschriften.

Koordinator Gervais Appave, geb. 1949;

Nationalität: Australier; Studium der Erziehungswissenschaften. 1978 - 1986 Tätigkeiten in der australischen Immigrationsbehörde, Direktor der Flüchtlingsabteilung. 1987 – 1994 Regionaler Leiter für Immigrationsangelegenheiten bei diplomatischen Vertretungen Australiens im Ausland. 1995 – 1996 Direktor der Sektion Flüchtlinge, Immigration und Asyl im Departement für auswärtige Angelegenheiten und Handel. 1996 - 1997 Direktor der nationalen Anti-Rassismus Kampagne im Departement für Immigration und Multikulturelle Angelegenheiten. Seit 01.01.1997 Koordinator der **Inter-Governmental Consultations on Asylum**, Re-

fugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia (IGC). IGC ist ein zwischenstaatliches Forum für Informationsaustausch und Zusammenarbeit in Migrationsfragen. Es wird finanziert durch 16 Teilnehmerstaaten und hat zum Ziel, den mit Migrationsfragen befaßten Stellen in den Teilnehmerstaaten die Möglichkeit zum informellen Informationsaustausch und zur Konzertierung ihrer Verfahrensweisen und Politiken zu geben. Seit 1991 verfügt IGC über ein Sekretariat in Genf.

Direktor Jonas Widgren, geb. 1944;

Nationalität: Schwede; Studium der Philosophie, Magisterabschluß.

1967 - 1982 verschiedene Tätigkeiten im schwedischen Staatsdienst, 1982 - 1987 Staatssekretär im Arbeitsministerium, zuständig für Einwanderungsfragen, hochrangige Funktionen in internationalen Organisationen (z.B. UNHCR, Europarat, UNESCO, ILO). Ab 1985 Mitinitiator und (erster) Koordinator des IGC. Seit 1993 Mitbegründer und Direktor des ICMPD. Das **I**nternational **C**entre for **M**igration **P**olicy **D**evelopment (ICMPD) ist eine internationale Organisation in Wien. Sie wurde 1993 auf Initiative Österreichs und der Schweiz gegründet und wird durch jährliche Zuwendungen von „Sponsorländern“ (z.Zt. Österreich, Schweiz, Ungarn, Slowenien) sowie „ad hoc“-Leistungen im Zusammenhang mit Einzelprojekten finanziert. Ziele des ICMPD sind Initiierung und Entwicklung langfristiger Migrationsstrategien

sowie Förderung der länderübergreifenden Zusammenarbeit in Migrationsfragen.