

Asylrecht: Beschränkungen mit oder ohne Grundgesetzänderung

„Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“ – diese vier Worte des Artikels 16 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz sorgten in der sonst eher ereignisarmen Sommerzeit für einige innenpolitische Turbulenzen in der Bundesrepublik. Während sich der gewohnte Touristenstrom aus der Bundesrepublik in die benachbarten oder mehr oder minder weit entfernten Länder ergoß, erregte der Flüchtlingsstrom in die Bundesrepublik und nach West-Berlin die Daheimgebliebenen. Sechs Monate vor der Bundestagswahl bot sich den Parteien obendrein die Gelegenheit, sich in ein günstiges Licht beim Wähler zu bringen, zumal man weiß, daß mit allem, was mit Ausländern zu tun hat, Emotionen zu wecken sind, die sich schon bald vielleicht günstig auf dem Stimmzettel auswirken können.

Jeder zweite kommt via Ost-Berlin

Ausgangspunkt dieser jüngsten Debatte waren wieder einmal Meldungen über steigende Asylbewerberzahlen. Innenminister *Friedrich Zimmermann* erstattete zu einem Zeitpunkt, als in der Sache bereits erste Schlachten geschlagen waren, der Bundesregierung Bericht über das Ausmaß des Problems: Demnach wurden in den ersten sechs Monaten des Jahres 42 000 Asylsuchende in der Bundesrepublik und West-Berlin registriert. Schätzungen gehen davon aus, daß es Ende des Jahres rund 100 000 sein werden. Zum Vergleich: Während sich diese Zahl in der ersten Hälfte der 70er Jahre unterhalb der Grenze von 10 000 Asylbewerbern hielt, stieg die Zahl bis 1980 an: 1976: 11 000, 1977: 16 000, 1978: 33 000, 1979: 51 000, 1980: 107 000, sank bis 1983 auf unter 20 000 und stieg wieder an: 1984: 35 000, 1985: 74 000. Nach An-

gaben des Innenministeriums lebten am 31. 12. 85 4,4 Millionen Ausländer in der Bundesrepublik. In die Kategorie „Flüchtlinge“ entfallen davon 670 000 Personen, 65 000 sind anerkannte Asylanten. 270 000 Personen umfaßt die Gruppen derjenigen, die entweder keinen Asylantrag gestellt haben oder deren Asylantrag abgelehnt wurde, die dennoch aber nicht in ihre Heimatländer abgeschoben werden – aus humanitären Gründen. Rund 23 000 Asylbewerber haben in den ersten sechs Monaten dieses Jahres allein den Weg über den Ost-Berliner Flughafen Schönefeld nach West-Berlin und in die Bundesrepublik genommen.

Innenminister Zimmermann sah mit diesen Zuzugzahlen die Bundesrepublik an der Spitze der westeuropäischen Länder – in der Öffentlichkeit hielt man ihm dagegen die Zahlen des Flüchtlings-Hochkommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) entgegen, so auch ein Sprecher der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD): Demnach liegt die Bundesrepublik mit 126 000 Flüchtlingen oder 0,2 Prozent der Gesamtbevölkerung eher im Mittelfeld nach Schweden (90 600 / 1,1), der Schweiz (31 200 / 0,5), Frankreich (167 300 / 0,3) und Großbritannien (135 000 / 0,2) und vor Dänemark (8500 / 0,16) und den Niederlanden (15 000 / 0,1) (FAZ, 22. 7. 86). Während allerdings die UN-Behörde ihrer Rechnung Zahlen zugrunde legt, die international vergleichbar sind, und das sind anerkannte Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention, kommt der Innenminister auf über 600 000 Flüchtlinge, indem er auch solche Personengruppen hinzurechnet, die in den Angaben des UNHCR nicht auftauchen: De-facto-Flüchtlinge, die trotz fehlenden Asylantenstatus nicht abgeschoben werden, Asylbewerber,

sogenannte Kontingent-Flüchtlinge (z. B. aus Südostasien), heimatlose Ausländer u. a. Auch was die besondere Dringlichkeit des Problems in der Bundesrepublik angeht, gab sich das Innenministerium nicht geschlagen: Die Spitzenstellung der Bundesrepublik belegte es mit der Zahl der neu eingereisten Asylbewerber des vergangenen Jahres: Bundesrepublik 74 000, Frankreich 28 000, Niederlande und Belgien je 5000.

Ergänzung oder Veränderung

Auch wenn von Anfang an klar war, daß das Schlupfloch in der Berliner Mauer wenn auch für einen beträchtlichen, so aber doch nur einen Teil des Problems verantwortlich gemacht werden kann, absorbierte dieser Ost-West-Aspekt am Asylproblem einige Energien. Während die Mauer auch 25 Jahre nach ihrem Baubeginn am 13. August 1961 für Bürger der DDR und Ostberlins nur wenig von ihrer Unüberwindbarkeit verloren hat, erweist sie sich für Angehörige von Dritte-Welt-Ländern als erstaunlich durchlässig. Die DDR-Behörden stellen Transit-Visa auch dann aus, wenn die entsprechenden Personen über kein Einreise-Visum in die Bundesrepublik verfügen. Während die DDR sich in Geheimabkommen mit Dänemark und Schweden verpflichtet hat, Flüchtlinge ohne ein Visum für eines der beiden skandinavischen Länder gar nicht erst auf die Fähren zu lassen, weigert sie sich bislang mit Hinweis auf das Viermächte-Abkommen, ähnlich im Reiseverkehr nach West-Berlin zu verfahren. Dabei bräuchte sie – so der Bonner Wunsch – lediglich die Regelung, die seit einem Jahr für die Tamilen bereits gilt, auch auf andere Einwanderergruppen auszuweiten.

Der Bundesrepublik sind in dieser Frage die Hände weitgehend gebunden: Der DDR käme es ja gerade gelegen, wenn die westlichen Schutzmächte und der Berliner Senat sich zu Kontrollmaßnahmen an der Grenze zwischen dem Ost-Teil und dem West-Teil Berlins entschlossen, be-

trachtet sie doch alle Bindungen West-Berlins mit der Bundesrepublik mit Argwohn und ist bemüht, der Grenze zwischen den westlichen und östlichen Teilen der Stadt über ihren Charakter als Sektorengrenze hinaus die Bedeutung einer Staatsgrenze zu geben. Mithin können West-Berlin und der Bund nicht an zusätzlichen Kontrollen interessiert sein, weil sie dadurch ihre eigenen Bemühungen um die Durchsetzung ihrer Auffassung vom Viermächte-Status der Stadt konterkarieren würden. Jedoch auch eine Einigung mit der DDR würde den Zugang von Asylanten nicht entscheidend verändern – alle westlichen Industrieländer haben heute mit diesem Phänomen zu tun. Wäre der Umweg über Berlin-Schönefeld verschlossen, würde sich der Zustrom wenigstens z. T. auf andere Kanäle verlagern.

Langfristig ist es daher von größerer Bedeutung, wenn nun wieder einmal über mögliche Änderungen im Asylrecht nachgedacht wird bis hin zu einer Änderung des Grundgesetzes, um dem Mißbrauch des Asylrechts besser begegnen zu können. Die Bundesrepublik kennt mit dem im Artikel 16 GG verankerten Asylrecht eine der am weitesten gehenden Asylrechtsbestimmungen überhaupt. Bereits in den Debatten des Parlamentarischen Rates von 1949 spielte die Frage eine Rolle, inwieweit es richtig sei, das Recht auf Asyl für politisch Verfolgte an irgendwelche Bedingungen zu knüpfen. Durchsetzen konnten sich schließlich die Befürworter eines uneingeschränkten Asylrechtes, wie es in Artikel 16 GG formuliert ist. Änderung dieses Artikels, wie sie in diesem Sommer schon recht früh auch Bundeskanzler *Helmut Kohl* in die Debatte geworfen hatte, heißt nun, daß man mit einem Zusatz wie z. B. „Näheres bestimmen Bundesgesetz“ die Möglichkeit zur materiellen Ausgestaltung des Asylrechtes eröffnet, die ohne diesen Gesetzesvorbehalt bis heute so nicht besteht. In der bestehenden, uneingeschränkten Form gibt es nur die Möglichkeit zu einem Asylverfahrensgesetz. Was man rein äußerlich zutreffend eine *Ergänzung* des Grundgesetzes nennt, würde nach Er-

laß entsprechender Asylgesetze den Weg zu einer *Veränderung* des Asylrechts ebnen und damit etwas anderes sein als eine bloße Ergänzung.

Wochenlang zog sich nun eine Debatte hin, die angesichts der koalitionsinternen Auseinandersetzung vergessen machte, daß es in Bonn auch Oppositionsparteien gibt. Während der CSU-Vorsitzende und bayrische Ministerpräsident *Franz-Josef Strauß* sowie Innenminister Zimmermann weiterhin von der Notwendigkeit einer Grundgesetzänderung ausgehen, wollte die Berliner Bürgermeisterin und Schulsenatorin, *Hanna-Renate Laurien*, einen solchen Schritt allenfalls als „allerletzte Möglichkeit“ gelten lassen. Vollends in Gegensatz zu Zimmermann setzte sich Laurien, als sie dessen Überlegungen, das Asylthema zum Wahlkampfthema zu machen, zurückwies. Laurien rief dazu auf, das Asylthema nicht noch zusätzlich zu dramatisieren, sondern ein parteiübergreifendes „Bündnis der Vernünftigen“ zu bilden. Dies könne verhindern, daß „Emotionen geweckt werden, die in Haß münden“ und „ein Klima entstehen lassen, in dem die Gruppen am linken und rechten Rand ihr Süppchen kochen können“.

Abgelehnt, aber nicht abgeschoben

Die Kirchen reihten sich in dieser Frage in die Zahl derjenigen ein, die eine Änderung des Grundgesetzes ablehnten. Der Rat der EKD wies darauf hin, daß er im Asylrecht eine Ausprägung des obersten Gebotes der Verfassung sehe, die Menschenwürde zu schützen. Die Rechtslage in anderen westeuropäischen Ländern zeige im übrigen, daß eine Änderung des Grundgesetzes nicht die konkreten Probleme lösen würde. Als Mittel zur Abwehr von möglichem Mißbrauch des Asylrechtes nennt der Rat eine bessere personelle Ausstattung der mit Asylfragen befaßten staatlichen Stellen und eine administrative Straffung, mit dem Ziel, daß Asylbewerber, die keinen Rechtsgrund zum Verbleiben haben, unverzüglich zurückkehren. Alle rechtlichen und politischen Mit-

tel sollten ausgeschöpft werden, um das Einschleusen von Menschen aus asylfremden Gründen zu verhindern. Dennoch müßten aber Möglichkeiten erhalten bleiben, auch nicht anerkannten Asylbewerbern aus humanitären Gründen einen zeitweiligen Aufenthalt zu gewähren (epd, 28. 7. 86). *Albrecht Martin*, Vorsitzender des Evangelischen Arbeitskreises der CDU/CSU, kritisierte unterdessen die EKD-Erklärung, weil sie keine Aussagen über die Ursachen des Problems mache. Wer politische Verantwortung trage, so Martin, müsse die Frage stellen, wann die Grenze der Aufnahmefähigkeit der Bundesrepublik erreicht sei.

Gegen eine Einschränkung des Asylrechtes sprachen sich auch der Präsident der deutschen Kommission *Justitia et Pax*, der Limburger Bischof *Franz Kamphaus*, und der Vorsitzende der Ad-hoc-Arbeitsgruppe Asyl der Kommission Weltkirche der Deutschen Bischofskonferenz, Weihbischof *Wilhelm Wöste* (Münster), aus. Die Entscheidung darüber, wer als politischer Flüchtling im Sinne des Grundgesetzes anerkannt werden könne, darf nach Ansicht von *Kamphaus* weder aus außen- oder innenpolitischen noch aus wirtschaftlichen, nationalistischen oder rassistischen Gründen eingeschränkt werden.

Da eine Änderung des Grundgesetzes entweder nicht gewollt oder nicht durchsetzbar ist, scheint es kurzfristig auf eine Reihe von Veränderungen unterhalb dieser Schwelle hinauszuweisen. Seit Sommer letzten Jahres liegt ein Gesetzentwurf des Bundesrates vor, der auf Anträge der unionsregierten Bundesländer Bayern, Baden-Württemberg und Berlin zurückgeht. Asylbewerbern soll demnach das Geltendmachen von sogenannten Nachfluchtgründen erschwert werden. Gemeint sind damit solche Asylbewerber, die die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme des Asylrechtes erst nach ihrer Flucht geschaffen haben, z. B. durch eine entsprechende politische Tätigkeit in Emigrantensorganisationen. Asylbewerbern, die bereits in einem Drittland Zuflucht gefunden haben, soll der Zugang verwehrt wer-

den. Im Gespräch ist auch eine Verlängerung des Arbeitsverbotes für Asylbewerber auf fünf Jahre und Erleichterungen beim Abschieben von Asylbewerbern mit offensichtlich unbegründeten Anträgen. Außerdem wird darüber nachgedacht, ob die Vereinbarung zwischen Bund und Ländern aus dem Jahr 1966, nach der abgelehnte Asylbewerber aus Ostblockländern auch bei negativem Ausgang des Asylverfahrens nicht abgeschoben werden, aufgehoben werden kann.

Was in den Sommerwochen als ein Grundsatzkonflikt erscheinen konnte, verdeckte jedenfalls z.T. die Probleme, um die es geht, eher als daß es sie offenlegte. Zwischen Berlin einerseits und München/Bonn andererseits muß der Dissens keineswegs so tief sein, wie es zuweilen erschien. Vielleicht geht man in Berlin nur realistischer von den Stimmenverhältnissen aus und verrennt sich nicht in einen Streit um eine Grundgesetzänderung, von der viele meinen, sie brächte gar nicht die erwarteten Vorteile. Jedenfalls hat man sich auch in Berlin nicht grundsätzlich gegen eine Grundgesetzänderung ausgesprochen. Andererseits bedeutet die Tatsache, daß eine geplante Grundgesetzänderung u.U. verhindert wird, nicht, daß damit das Asylrecht unverändert bleibt. Die Änderungen unterhalb der Schwelle der Grundgesetzänderung können durchaus ähnlich einschneidend sein. Insofern spricht sogar einiges dafür, daß eine Grundgesetzänderung in dem Sinne ehrlicher wäre, als man nicht weiterhin die Fiktion eines unangetasteten Asylrechts aufrechterhält.

Asylrecht nicht grenzenlos

Die Rolle kirchlicher Stellen und Gruppen scheint in dem Zusammenhang unverzichtbar zu sein, wenn sie manche Horrorvisionen angesichts vermeintlicher Asylantenfluten zu rechtrücken, legitime Rechte der Asylbewerber einklagen und unermüdlich die westlichen Länder an ihre weltweite Verantwortung erinnern.

Manipulationen an asylrechtlichen Bestimmungen können immer nur die Tore für die Asylbewerber verkleinern oder vergrößern. Die Frage danach, warum diese Personen ihre Länder überhaupt verlassen, wäre schon keine Frage der Asylpolitik mehr, sondern einer weltweiten wirtschaftlichen Zusammenarbeit bzw. der Achtung der Menschenrechte. Dennoch sollten sich auch kirchliche Stellen nicht allzu holzschnittartig auf die Alternative „für oder gegen die Asylbe-

werber“ festlegen. Gerade weil – wie dies immer wieder behauptet wird – das Asylrecht im Grundgesetz keineswegs „grenzenlos“ ist, muß ein Rechtsstaat darüber nachdenken, wer mit der Bezeichnung „politisch Verfolgter“ aus dem Grundgesetz gemeint ist und wer damit nicht gemeint ist, ohne daß dadurch gleich der Eindruck entsteht, die Qualität des Asylrechts richte sich nach der Quantität derjenigen, die von ihm Gebrauch machen wollen. K. N.

Frankreich: Streit um ein kirchliches Hilfswerk

Ein Wort von *Dom Helder Câmara* machte in letzter Zeit in Frankreich erneut die Runde: Wenn er den Hunger der Armen stille, nenne man ihn einen Heiligen; wenn er jedoch die Ursachen dieses Hungers analysiere, halte man ihm vor, ein Kommunist zu sein. Ähnlich wie dem Altbischof von Recife/Brasilien geht es derzeit dem kirchlichen französischen Hilfswerk „*Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement*“ (CCFD). Diese Einrichtung kirchlicher Entwicklungsarbeit – vergleichbar dem Bischöflichen Hilfswerk Misereor in der Bundesrepublik – ist wieder einmal heftig ins Schußfeld rechter und extrem-rechter Kritiker geraten: Von Subversion ist die Rede, von marxistischen Einflüssen, von Desinformation der Öffentlichkeit, vom Mißbrauch von Spendengeldern, von einem unzulässigen Monopol des CCFD bei der alljährlich abgehaltenen Fastenaktion, von mangelnder Zusammenarbeit mit den Ortskirchen in den Entwicklungsländern.

Angriffe von rechts

Vorwürfe dieser Art an die Adresse von CCFD sind keineswegs neu: Seit mehr als 15 Jahren ist das Hilfswerk Zielscheibe solcher Kritik. In den letzten Monaten erreichte sie jedoch einen so bisher nicht gekannten Höhepunkt: Unter dem Autoren-Pseudonym Guillaume Maury war im

Herbst 1985 ein Pamphlet erschienen. Sein Titel: „Die Kirche und die Subversion. Das CCFD“, herausgegeben von der *Union Nationale Inter-Universitaire* (UNI), einer Organisation der extremen Rechten, die seit den Tagen der 68er Ereignisse zum Kampf bläst gegen Marxismus und Subversion bzw. das, was sie dafür hält. Dem Hilfswerk wird darin u. a. vorgehalten, es gehe ihm letztlich nicht um Fragen der Gerechtigkeit und des Hungers, sondern um die Revolution und um den Versuch, den christlichen Werten, die in den Ländern der Dritten Welt lebendig seien, „den Klassenkampf aufzupfropfen“.

Figaro Magazine, der neokonservative Wortführer in Frankreich, veröffentlichte Auszüge dieser Schrift. Eine Serie von Zeitungs- und Zeitschriftenartikeln folgte. Im Frühjahr dieses Jahres zog die Zeitschrift *Famille Chrétienne* mit der Veröffentlichung eines Berichtes nach, den ein inzwischen pensioniertes Mitglied der Sozialkammer des Obersten Gerichtshofes Frankreichs nach einer Informationsreise durch Chile verfaßt hatte. Dieser kommt darin zu dem Ergebnis, daß die Mehrheit der vom CCFD an Chile gegangenen Zahlungen eine Unterstützung darstellten für die Ausbreitung der marxistischen Ideologie. CCFD hat inzwischen gerichtliche Schritte gegen die Attacken angekündigt (*Le Monde*, 8. 5. 86).