

Abschotten ist keine Lösung

Zur Asyl- und Einwanderungssituation in der Bundesrepublik

Zu den größten politischen Herausforderungen nicht nur in Deutschland gehört gegenwärtig die Bewältigung der Zuwanderung aus den Ländern Ost- und Südosteuropas sowie der Dritten Welt. Seit Jahren schieben sich die Parteien gegenseitig die Schuld dafür zu, daß man politisch in diesen Fragen noch nicht weiter gekommen ist. Hermann Uihlein, Referatsleiter für Flüchtlings- und Aussiedlerhilfe beim Deutschen Caritasverband in Freiburg gibt im folgenden Beitrag einen Überblick über die Zugangssituation, über die Migrationsursachen, Asylpraxis und Asylrecht sowie über Lösungsansätze.

Die Bundesrepublik Deutschland ist innerhalb Europas ein bevorzugtes Ziel von Asylbewerbern. Ca. 50 Prozent der Asylbewerber, die 1991 nach Westeuropa kamen, stellten ihren Asylantrag in Deutschland, bezogen auf die EG-Staaten waren es sogar annähernd 60 Prozent (vgl. Tabelle 1). Das bedeutet jedoch keineswegs, daß die Bundesrepublik bevorzugtes Ziel der Flüchtlinge aller Welt ist (vgl. Tabelle 2).

Die Zusammensetzung der nach Deutschland kommenden Asylbewerber hat sich im Lauf der Jahre wesentlich geändert. Kam bis 1986 der größte Teil der Asylbewerber

Tabelle 1

Asylbewerber in Westeuropa		
	1990	1991
Belgien	12 950	15 100
Dänemark	5 300	4 600
Deutschland	193 000	256 100
Frankreich	56 000	46 500
Griechenland	4 400	2 150
Großbritannien	25 000	44 750
Italien	4 750	26 450
Niederlande	17 600	21 600
Norwegen	3 900	4 550
Österreich	22 800	27 300
Spanien	6 850	8 150
Schweden	28 900	27 000
Schweiz	35 850	41 600

Quelle: UNHCR

aus Ländern der sogenannten Dritten Welt (vor allem aus Asien und Afrika), so kommt seither der größte Teil aus Europa (vgl. Tabelle 3). Seit 1991 liegt der europäische Anteil bei über 65 Prozent. Allein aus dem ehemaligen Jugoslawien kamen 1992 39,7 Prozent aller Asylbewerber, gefolgt von Rumänien, der Türkei und Bulgarien (vgl. Tabelle 4).

Die Übergänge zwischen Flucht und Migration sind fließend

Asylbewerber sind seit 1991 die zahlenmäßig stärkste Zugangsgruppe. Die mit ihrer Aufnahme verbundenen Belastungen können jedoch nicht losgelöst betrachtet

werden vom Zugang einer weiteren Zugangsgruppe: der *Aussiedler*. Allein in den letzten vier Jahren (1988–1991) kamen ca. 1,2 Millionen Aussiedler (fast die doppelte Anzahl wie Asylbewerber). Zusätzliche 575 000 Anträge auf Aussiedlung lagen im Mai 1992 dem Bundesverwal-

Tabelle 2

Hauptaufnahmeländer (1989)		
Land	Anzahl der Flüchtlinge	aus
Pakistan	3 588 000	Afghanistan, Iran
Iran	2 825 000	Afghanistan, Irak
Malawi	812 000	Mozambique
Äthiopien	740 000	Sudan, Somalia
Sudan	694 000	Äthiopien, Tschad u. a.
Thailand	436 600	Kambodscha, Laos u. a.
Somalia	350 000	Äthiopien
Zaire	338 800	Angola u. a.
Tansania	266 200	Burundi, Mozambique u. a.
Indien	260 800	Sri Lanka, Tibet, Bangladesch u. a.

Quelle: UNHCR

tungsamt vor. Immer noch kommen täglich ca. 2000 Anträge hinzu.

Bei einer Gesamtschau der Zuwanderung müssen auch die sogenannten *Übersiedler* aus der ehemaligen DDR Berücksichtigung finden. Von 1987 bis 30. 6. 1990 kamen 641 000 Übersiedler, danach monatlich ca. 30 000. Diese innerdeutsche Ost-West-Wanderung hält immer noch an. Für die derzeitigen Belastungen des Wohnungsmarktes sind folglich nicht in erster Linie die Asylbewerber verantwortlich zu machen, wie dies oft leichtfertig geschieht. Ihr Anteil an der Gesamtzuwanderung der letzten Jahre liegt nur bei ca. einem Viertel.

Auf die neuen Bundesländer werden gegenwärtig 20 Prozent der ankommenden Asylbewerber verteilt. Fehlende Wohnungen und mangelhafte administrative Infrastruk-

Tabelle 3

In die BRD kommen aus:	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Europa	18 200	25 200	36 600	71 400	73 387	101 631	166 762
Afrika	8 100	9 500	3 600	6 500	12 479	24 210	36 094
Amerika	100	100	200	300	320	402	293
Asien	44 300	56 600	16 000	23 000	32 718	60 900	50 612
Staatenlos/ ungeklärt	3 200	3 300	1 000	1 800	2 414	5 920	2 451
Gesamt:	73 800	99 700	57 400	101 100	121 318	193 063	256 112

Quelle: Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge

tur führen dabei teilweise zu erheblichen Schwierigkeiten bei der Aufnahme. Ungenügende Vorbereitung der Bevölkerung und fehlende Begleitung durch qualifizierte Sozialarbeit ließ an einigen Orten Widerstand gegen die

Zuweisung von Asylbewerbern auftreten. Dennoch kann daraus nicht der verallgemeinernde Schluß gezogen werden, daß in den neuen Bundesländern eine größere Fremdenfeindlichkeit als in den alten herrscht. Statistisch gesehen ist das Gegenteil der Fall.

Nicht alle in die Bundesrepublik kommenden Asylbewerber sind politisch verfolgt. Die Übergänge zwischen *Flucht* und *Migration* sind fließend. Selbst wenn man die Freiwilligkeit als unterscheidendes Merkmal von Flüchtlingen und Migranten wählt, bleibt die Unschärfe. Verläßt jemand ein Kriegsgebiet, eine Notstands- oder Katastro-

Tabelle 4

1990		1991	
Land	Anzahl	Land	Anzahl
1. Rumänien	35 345	1. Jugoslawien	74 854
2. Jugoslawien	22 114	2. Rumänien	40 504
3. Türkei	22 082	3. Türkei	23 877
4. Libanon	16 229	4. Bulgarien	12 056
5. Vietnam	9 428	5. Iran	8 643
6. Polen	9 155	6. Nigeria	8 358
7. Bulgarien	8 341	7. Vietnam	8 133
8. Afghanistan	7 348	8. Afghanistan	7 337
9. Iran	7 271	9. UdSSR/GUS	5 690
10. Indien	5 612	10. Sri Lanka	5 623

Quelle: Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge

phensituation freiwillig, nur weil ihn niemand mit Gewalt zur Flucht zwingt? Freiwilligkeit und Zwang, push- und pull-Faktoren sind die äußeren Eckwerte eines Beziehungsgeflechtes ohne klar meßbare Übergänge. Um diese Schwierigkeiten muß man wissen, wenn man die oft als mangelhaft empfundene Definition der *Genfer Flüchtlingskonvention* (GFK) vor Augen hat, die sich nur auf die *Furcht vor Verfolgung wegen Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung* beschränkt, andere *existentielle* Fluchtgründe (wie z. B. Krieg) aber unberücksichtigt läßt.

Wie lassen sich die Asylbewerberzahlen senken?

Die Praxis nimmt auf solche definitorischen Schwierigkeiten keine Rücksicht. Wer Angst um sein Leben oder seine Freiheit hat, flieht, ob nun die fluchtauslösenden Ursachen letztendlich anerkannt werden oder nicht. Nicht immer kann man Flucht einer eindeutigen Ursache zuordnen, wie z. B. Krieg, oder persönliche erlittene Verfolgung aus politischen Gründen. Meist handelt es sich um eine Reihe von Fluchtauslösern, die erst zusammengekommen den Entschluß zur Flucht unausweichlich werden lassen.

Die unterschiedlichen Migrations- und Fluchtursachen führen im Laufe des Asylverfahrens zu einem je unterschiedlichen Status. Bei den *Asylbewerbern* handelt es sich dabei um Ausländer im Asylverfahren bis zum rechtskräftigen Abschluß. Die Zahl der *Asylberechtigten*

lag 1991 bei ca. 15 Prozent der getroffenen Entscheidungen und Urteile und ist abhängig von den gesetzlichen Vorgaben und der Rechtsprechung. Während die Anerkennungsquote durch das *Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge* (im weiteren: Bundesamt) 1985 noch bei 30 Prozent (ohne die Anerkennungen durch die Gerichte) lag, verringerte sich diese bis auf 2,4 Prozent im April 1990. 1991 wurden knapp sieben Prozent durch das Bundesamt und weitere sieben bis acht Prozent durch Gerichte anerkannt.

Um die Zahl der Asylbewerber zu senken, hat die Bundesregierung in der Vergangenheit eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, die allesamt letztendlich nicht zu dem gewünschten Erfolg geführt haben. So wurde versucht, Asylbewerbern den Aufenthalt in der Bundesrepublik *möglichst wenig attraktiv* zu gestalten, um damit einen angenommenen *Sogeffekt abzubauen*. Durch zahlreiche Gesetzesnovellen und Rechtsvorschriften wurde die soziale Situation von Asylbewerbern in den 80iger Jahren systematisch verschlechtert. Hierzu zählen das *zunächst zweijährige, später fünfjährige Ausbildungs- und Arbeitsverbot* (bis 1. 7. 1991), die Unterbringung in *Sammelunterkünften*, in der Regel verbunden mit Gemeinschaftsverpflegung und Kochverbot, *Beschränkung der Aufenthaltsgestattung* auf den Bezirk der Ausländerbehörde, *Streichung von Kinder- und Erziehungsgeld*, bis zu 20-prozentige *Kürzung der Sozialhilfe* (Hilfe zum Lebensunterhalt und sonstiger Sozialleistungen (z. B. Krankenhilfe), Vergabe der *Sozialhilfe als Sachleistung* bzw. über Wertgutscheine und Verpflichtung zu gemeinnütziger Arbeit. Das in der öffentlichen Diskussion immer wieder zu hörende Argument der gegenüber deutschen Sozialhilfeempfängern bevorzugten Behandlung von Asylbewerbern kann nur auf Fehlinformationen beruhen.

Vor allem die Ausweitung der Visapflicht auf praktisch alle fluchtrelevanten Länder im Verlauf der 80iger Jahre erschwerte gerade politisch Verfolgten eine Flucht nach Deutschland bzw. machte sie unmöglich. Bei der Einführung der Visapflicht ging es nicht nur um eine Verhinderung des *Mißbrauchs* des Asylrechts, sondern um eine Verhinderung bzw. möglichst weitgehenden Einschränkung der *Einreise aus diesen Ländern insgesamt*. Die Einführung der Visapflicht führte dazu, daß kaum noch Asylanträge *an der Grenze* gestellt werden. 1991 waren dies noch ca. fünf Prozent. Der Zugang erfolgt über – oft gefälschte – Touristenvisa, Transitvisa oder aber über die sogenannte „grüne Grenze“. Ist ein Asylbewerber aber erst einmal in der Bundesrepublik, so muß sein Asylantrag entgegengenommen und geprüft werden. Auch das *Nichtzurückweisungsprinzip* der Genfer Flüchtlingskonvention (Art. 33) erfordert eine Überprüfung, ob dem Asylbewerber bei einer Ausweisung Gefahr für Leben und Freiheit drohen würde.

Mit Recht wird in der politischen Diskussion auf die *Einzigartigkeit des deutschen Asylrechts* verwiesen, das dem Flüchtling einen subjektiven Rechtsanspruch auf Asylgewährung einräumt und ihm daraus folgernd das Recht zur

gerichtlichen Überprüfung einer ablehnenden Entscheidung über den ordentlichen Gerichtsweg gewährt (Art. 19, Abs. 4 GG). Ebenso einzigartig sind jedoch auch die Bemühungen, durch ständige Veränderung der rechtlichen Voraussetzungen und durch eingrenzende gerichtliche Entscheidungen die Latte zur Erreichung des Asyls so hoch zu legen, daß kaum noch jemand diese Hürden zu nehmen vermag (vgl. auch Tabellen 5 und 6; in diesem Jahr fiel die Anerkennungsquote von 5,5 Prozent im Januar auf 3,8 Prozent im April).

Was die *asylrechtlichen Voraussetzungen* betrifft, wurden

Tabelle 5:

Anerkennungen 1991 (nach Herkunftsregionen)		
	Anerkennungen in Prozent	Anzahl der Entscheidungen
Europa insgesamt	4,2	81 135
Afrika insgesamt	3,3	23 057
Amerika insgesamt	12,5	431
Asien insgesamt	16,2	33 901

Quelle: Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge

vor allem durch das *Asylverfahrensgesetz* von 1982 und seine Novellierung von 1987 wesentliche Ausschlußgründe zur Erlangung des Asyls auch für solche Personen eingeführt, die ihr Heimatland aus offensichtlicher und begründeter Furcht um ihr Leben und ihre Freiheit verlassen haben.

So heißt es in § 2, Abs. 1 AsylVfG: „Ein Ausländer, der bereits in einem anderen Staat vor politischer Verfolgung sicher war, wird nicht als Asylberechtigter anerkannt“. Damit kann die große Zahl derer, die *keinen direkten Fluchtweg zur Bundesrepublik* nehmen kann, sondern

Tabelle 6

Anerkennungen 1991 in den Ländern mit den meisten Entscheidungen durch das Bundesamt		
	Anerkennungen in Prozent	Anzahl der Entscheidungen
Rumänien	0,3	29 542
Jugoslawien	2,0	23 616
Türkei	8,3	18 464
Vietnam	0,6	7 145
Iran	47,2	6 541
Nigeria	0,0	6 526
Libanon	0,7	6 363
Ghana	0,5	4 049
Polen	0,4	3 295
Afghanistan	41,5	3 259

Quelle: Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge

über ein Drittland ausreisen muß, praktisch kein Asyl mehr erhalten. Die Folge war, daß die Anerkennungsquote in fast allen maßgeblichen Ländern z. T. erheblich sank.

Eine weitere gravierende Einschränkung bedeutete die *Not- und Kriegsklausel* des § 11, Abs. 1, Satz 2 AsylVfG, der besagt, daß ein Asylantrag offensichtlich unbegründet ist, wenn der Flüchtling nur „... einer allgemeinen Notsituation oder einer kriegerischen Auseinandersetzung ...“

zu entgehen versucht. Damit wurden automatisch alle *Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge* von der Asylgewährung ausgeschlossen (z. B. Tاملen 1985: 37,4 Prozent, 1991: 3,2 Prozent).

Auch *Nachfluchtgründe* (§ 1 a AsylVfG) wurden weitgehend ausgeschlossen. Handlungen von Asylbewerbern, die eine nachträgliche Verfolgung begründen können (z. B. öffentliches Eintreten in der Bundesrepublik für die Verwirklichung von Menschenrechten im Heimatland), müssen in einem kausalen Zusammenhang stehen zu Aktivitäten im Heimatland und den damaligen Fluchtgründen. Daß das Eintreten für das Einhalten der Menschenrechte im Heimatland legitim ist und schon an sich zur Verhaftung und Verfolgung bei einer eventuellen Rückkehr führen würde, bleibt unberücksichtigt und führt nicht zur Asylgewährung, wohl aber oft zu einem Bleiberecht.

Neben den Verschärfungen im Asylrecht hat vor allem die *höchstrichterliche Rechtsprechung* die Gewährung von Asyl eingeschränkt. Bereits am 29. 11. 1977 wurde in einem Grundsatzurteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) die „subjektive Verfolgungsfurcht“, wie sie der Genfer Flüchtlingskonvention zugrunde liegt, als nicht asylbegründend eingestuft und stattdessen die objektive Handlungsmotivation des verfolgenden Staates zur Grundlage der Asylgewährung gemacht.

Auch hat z. B. der Verwaltungsgerichtshof (VGH) Baden-Württemberg bei einem wegen eines politischen Deliktes schwer gefolterten Kurden aus der Türkei festgestellt: „Folter ist in der Türkei ein allgemeines Phänomen und auf kriminaltechnische Besonderheiten zurückzuführen“. Asylanspruch aber bestehe nur, wenn die Menschenrechtsverletzung über das Maß dessen hinausgehe, was die Leute dort „aufgrund des herrschenden Systems allgemein hinzunehmen haben“.

Die Zahl der de-facto-Flüchtlinge wächst

Religiöse Verfolgungen führen nicht mehr zur Anerkennung, sofern sie nicht „eine Schwere und Intensität aufweisen, die die Menschenwürde verletzt“. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG-Urteil v. 1. 7. 1987) sieht dies nur gegeben, „wenn staatliche Maßnahmen darauf gerichtet sind, die Angehörigen einer religiösen Gruppe sei es physisch zu vernichten oder vergleichbar schweren Sanktionen zu bedrohen, sei es ihrer religiösen Identität zu berauben, indem ihnen z. B. unter Androhung von Strafen an Leib, Leben oder persönlicher Freiheit eine Verleugnung oder gar Preisgabe tragender Inhalte ihrer Glaubensüberzeugungen zugemutet wird, oder sie daran gehindert wird, ihren Glauben im privaten Bereich zu bekennen“. Die Folge ist, daß staatliche Maßnahmen wie z. B. *Zwangsassimilierung* oder *radikaler Entzug der Möglichkeiten der öffentlichen Religionsausübung*, der Erziehung und Katechese als Wesensmerkmal christlichen Glaubens asylrechtlich irrelevant sind.

Die Gesamtheit der Einschränkungen der Asylgewährung durch Asylverfahrensgesetz und Rechtsprechung führt zu einer *wachsenden Zahl von sogenannten De-facto-Flüchtlinge*, die zwar kein Asylrecht erhalten, aber wegen internationaler Verpflichtungen und humanitärer Erwägungen nicht in ihr Heimatland zurückgeschickt werden können. Von den 57 605 abgelehnten Asylbewerbern des Jahres 1989 erhielten 34 Prozent ein Bleiberecht, 17 Prozent wurden geduldet, sechs Prozent stellten innerhalb der Bundesrepublik einen Folgeantrag, während 15 Prozent freiwillig ausreisten und sechs Prozent abgeschoben wurden. Bei 22 Prozent ist der weitere Verbleib unbekannt. An dieser Aufteilung dürfte sich seit 1989 nichts Wesentliches geändert haben.

Es geht nicht darum, jeglichen Asylmißbrauch, auch den bewußten, zu verneinen. Sowohl aus östlichen als auch aus südlichen Ländern versuchen Menschen über die Stellung eines Asylantrags in die Bundesrepublik zu gelangen, obwohl die Voraussetzungen hierfür nicht gegeben sind. Kirchen und Wohlfahrtsverbände haben sich nie gegen die Bekämpfung dieses Mißbrauchs durch den Staat ausgesprochen. Abzulehnen sind jedoch Maßnahmen, die auch den politisch Verfolgten und den um ihr Leben und ihre Freiheit fliehenden Menschen die Flucht in die Bundesrepublik unnötig erschweren oder ganz verunmöglichen.

Auch das neue Asylverfahrensgesetz löst nicht alle Probleme

Neben dem in seinem Umfang meist sehr überschätzten Mißbrauch des Asylrechts durch unberechtigte Asylantragsteller gibt es jedoch auch einen *staatlichen „Asylmißbrauch“*. So mußten seit 1984 Flüchtlinge aus Osteuropa generell einen Asylantrag stellen, obwohl sie aufgrund eines Beschlusses der Innenministerkonferenz von 1966 unabhängig vom Ausgang des Asylverfahrens ein Bleiberecht in der Bundesrepublik erhielten (am 14. 4. 89 aufgehoben). Nicht selten sind Zuständigkeitsfragen hinsichtlich der Gewährung von Sozialhilfe Motiv für Beamte, zur Stellung eines Asylantrags zu raten, obwohl der Asylantrag kaum Aussicht auf Erfolg hat, eine Rückkehr ins Heimatland aber ebenso nicht möglich ist.

Unverständlich ist auch, warum nicht die bestehende gesetzliche Möglichkeit genutzt wird, um Ausländern, die nicht in ihr Heimatland abgeschoben werden können, einen Aufenthalt nach § 33 Ausländergesetz durch Übernahmeerklärung des Bundesinnenministeriums zu gewähren. Hierdurch würde beispielsweise vermieden, daß die vietnamesischen Arbeitnehmer aus der DDR oder auch die Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien in ein in der Regel aussichtsloses Asylverfahren gedrängt würden, ohne Möglichkeit, diese Flüchtlinge nach einer Ablehnung des Asylantrags auch abschieben zu können.

Die Vermeidung dieser unnötigen und meist ungewollten Asylantragstellungen würde die Asylbewerberstatistik

erheblich nach unten korrigieren, die Anerkennungsquote ansteigen lassen und dadurch die Akzeptanz der Flüchtlinge in der Bevölkerung verbessern helfen. Sie wäre ein wichtiger Beitrag zur Versachlichung der Asyldebatte und würde neben Kosteneinsparungen viel menschliches Leid und soziale Härten während der unnötigen Asylverfahren vermeiden helfen.

Nachdem weder „Abschreckungspolitik“ noch Visapflicht das weitere Ansteigen der Asylbewerberzahlen verhindern konnten, einigten sich Politiker von CDU/CSU, FDP und SPD im Herbst 1991 auf eine *Beschleunigung der Asylverfahren* mit Hilfe des neuen *Asylverfahrensgesetzes*, um offensichtlich unbegründete Asylantragsteller möglichst bereits innerhalb von sechs Wochen abschieben zu können. Dieser im Prinzip richtige Ansatz hat jedoch wesentliche Schwächen, und es sind erhebliche Zweifel angebracht, ob das Ziel, durch möglichst schnelle Abschiebung sogenannter „Wirtschaftsflüchtlinge“ auch zu einer Senkung der Zugangszahlen zu kommen, tatsächlich erreicht werden kann.

Zunächst ist in Rechnung zu stellen, daß in der Vergangenheit nur etwa 30 Prozent Ablehnungen als „offensichtlich unbegründet“ eingestuft wurden. Dies korrespondiert mit der hohen Zahl der Duldungen trotz Ablehnung des Asyls. Die zugrundeliegende Ausgangsthese, daß der überwiegende Teil der Asylbewerber „Wirtschaftsflüchtlinge“ seien, die in einem schnellen Verfahren relativ leicht auszusondern seien, dürfte sich wohl nicht bewahrheiten.

Trotz Verabschiedung des Gesetzes bestehen noch keine praktikablen Vorstellungen darüber, wie der *große Antragsstau von über 300 000 Asylgesuchen* abgebaut werden soll.

Wesentliches Element des neuen Asylverfahrensgesetzes sind *große Erstaufnahmeeinrichtungen*, um Außenstellen des Bundesamtes rentabel und funktionsfähig zu machen. Nicht überall sind solche vorhanden, teilweise wird deren Schaffung aus ideologischen oder parteipolitischen Gründen oder auch wegen des Widerstandes der betroffenen Kommunen verzögert. In diesen Erstaufnahmeeinrichtungen sollen Asylbewerber längstens drei Monate bleiben (Ziel ist sechs Wochen), um danach entweder abgeschoben oder auf dezentrale, kleinere Einheiten verlegt zu werden. Es bleibt abzuwarten, ob sich Erstaufnahmeeinrichtungen in der vorgesehenen Größenordnung (500–1500 Personen) bewähren. Die Erfahrungen der Vergangenheit haben gezeigt, daß das Konfliktpotential mit der Größe der Einrichtung steigt. Das neue Asylverfahrensgesetz wird trotz aller Mängel sicherlich zu einer Verfahrensbeschleunigung in Einzelfällen führen. Die Lösung der Probleme im Asylbereich wird es jedoch nicht bringen.

Vor allem seitens der GRÜNEN und der SPD wird auf ein *Einwanderungsgesetz* gedrängt. Damit soll Personen, die nicht unter politischer Verfolgung leiden, legale Zugangs- und Aufenthaltsmöglichkeiten eröffnet werden: „Wenn es echte Einwanderer gibt, dann gibt es weniger

falsche Asylbewerber“ (Cohn-Bendit). An dieser These mag einiges richtig sein und möglicherweise läßt sich tatsächlich die Zahl der Asylbewerber senken, wenn andere Formen der Einwanderung zur Verfügung stehen, sicher ist dies jedoch nicht. Der Vorteil eines Einwanderungsgesetzes liegt in der *Steuerung* des Zugangs, nicht in der *Begrenzung*. Sollte dabei, wie vorgesehen, politisch Verfolgten der Zugang auf jeden Fall außerhalb von Einwanderungsquoten gesichert werden, ist eher mit einer *Zunahme der Gesamtzuwanderung* zu rechnen. Langfristig gesehen ist ein Einwanderungsgesetz aber wegen der klareren Zuordnung der verschiedenen Migrationsgruppen vorteilhaft, kurzfristig könnte es zu einem geringfügigen *Rückgang der Asylbewerberzahlen* und damit zu einer Entlastung der Asyldiskussion führen, ohne allerdings die Gesamtzuwanderung zu senken. Eine Gefahr sollte nicht übersehen werden: Die Festlegung von Einwanderungsquoten könnte ein Einstieg für die Erstellung von Quoten auch für Asylbewerber sein. Dies würde dem besonderen Charakter des Asyls jedoch zuwiderlaufen.

Über die Auslegung der Genfer Flüchtlingskonvention besteht kein Einvernehmen

Im Herbst 1990 wurde von einer interministeriellen Arbeitsgruppe unter Beteiligung der Länder und unter Federführung des Bundesministeriums des Innern eine „*Flüchtlingskonzeption*“ erarbeitet und am 25. September 1990 im Kabinett erörtert und verabschiedet. Sie geht von der richtigen Annahme aus, daß *Flüchtlingsbewegungen kaum von der internen Asylpolitik beeinflusst* werden können, und es deshalb nötig ist, die *Fluchtursachen* zu bekämpfen. Das Konzept nennt hierfür drei Aktionsbereiche: 1. durch Verstärkung der *Entwicklungszusammenarbeit* und der *Wirtschaftshilfe* bessere Rahmenbedingungen zum Verbleib zu schaffen; 2. durch *Hilfe an Erstaufnahmeländer* Flüchtlingen den Verbleib in der Nähe ihrer Heimat zu ermöglichen und eine Weiterwanderung unnötig zu machen; 3. durch *Anreize zur freiwilligen Rückkehr*, verbunden mit Reintegrationshilfen, Flüchtlingen die Möglichkeit einer Rückkehr zu geben.

Das Konzept ist in sich schlüssig und vor allem langfristig gesehen der richtige Lösungsansatz. Es hat allerdings drei Nachteile: Es eignet sich nicht für kurzfristig erwartete Erfolge, sondern kann nur mittel- bzw. langfristig wirksam werden, es benötigt erhebliche finanzielle Mittel und ist ohne Beteiligung anderer Staaten am Konzept nicht effektiv, da die hierfür erforderlichen Gelder von einem Staat allein nicht aufgebracht werden können. Es hat den Anschein, daß die Flüchtlingskonzeption nicht mit der ihr gebührenden Dringlichkeit politisch umgesetzt wird. Es wäre dringend nötig, wenigstens auf europäischer Ebene einen *Grundkonsens zur Bekämpfung der Fluchtursachen* zu finden und die daraus sich ergebenden Konsequenzen bei der Umsetzung zu ziehen.

Unser Grundgesetz gibt jedem Ausländer, der sich an der Grenze oder innerhalb der Bundesrepublik auf politische Verfolgung beruft, das subjektive Recht auf Prüfung seines Asylantrags. Dies, so meinen viele, läßt sich bei dem derzeitigen Massenandrang nicht mehr aufrechterhalten. Eine Grundgesetzänderung soll bewirken, daß erstens Asylbewerber *aus Ländern, in denen zweifelsfrei keine Verfolgung stattfindet*, ohne vorläufiges Bleiberecht zurückgewiesen oder ausgewiesen werden können. Daß zweitens Asylbewerber, die in einem *Drittland* Zuflucht gefunden haben, in dem sie vor Verfolgung sicher sind, ebenfalls zurückgewiesen oder ausgewiesen werden können. Drittens sollen Asylbewerber, deren Anträge in einem anderen Land *rechtsverbindlich abgelehnt* worden sind, unmittelbar ausgewiesen werden können. Viertens sollen in einem Europa der offenen Grenzen Asylrecht und Asylpraxis der Mitgliedsstaaten *harmonisiert* und in das deutsche Recht übernommen werden können.

Die diesem Vorschlag zugrundeliegende Überlegung, politisch Verfolgten freien Zugang zu gewähren, andere aber, die entweder nicht verfolgt sind oder bereits Schutz gefunden haben, bereits an der Grenze abzuweisen bzw. sofort wieder abzuschicken, wäre ein brauchbarer Ansatz zur Senkung der Asylbewerberzahlen, wenn es dabei nicht einen *systemimmanenten Zielkonflikt* gäbe: Die Frage, ob jemand politisch verfolgt ist, kann erst nach Prüfung der vorgetragenen Verfolgungsgründe beantwortet werden.

Dies ist jedoch an der Grenze nicht im erforderlichen Maß möglich. Wer also weiterhin politisch Verfolgte aufnehmen will, muß denjenigen, der sich darauf beruft, zunächst – wenigstens vorläufig – einlassen und seine Gründe überprüfen. Die vorgeschlagene Liste sogenannter verfolgungsfreier Länder, die eine Abweisung an der Grenze ermöglichen soll, ist in der Praxis wenig hilfreich. Entweder es werden in eine solche Liste nur „absolut verfolgungsfreie Länder“ aufgenommen, dann bewegt sich die Zahl der hierdurch möglichen Abweisungen bei maximal drei Prozent des derzeitigen Zugangs, ist also zur Erreichung des gesteckten Ziels zu unbedeutend. Um überhaupt eine größere Anzahl von Asylbewerbern über eine solche Liste zu erfassen, wäre es nötig, die Hauptherkunftsländer mit geringer Anerkennungsquote (z. B. Bulgarien, Rumänien, GUS, Jugoslawien) mit aufzunehmen. Dann aber kann der Anspruch, politisch Verfolgten auf jeden Fall Aufnahme zu gewähren, nicht aufrechterhalten werden. Auch in Ländern ohne generelle Unterdrückungspolitik oder systematischer Verfolgung von Oppositionellen, kann es sehr wohl zur Verfolgung Einzelner kommen. Diejenigen würden dann ohne Prüfung an der Grenze abgewiesen.

Unter der Prämisse, politisch Verfolgte aufnehmen zu wollen, ist auch der Verweis auf sichere Drittländer, über die Flüchtlinge gekommen sind, nicht haltbar. Für eine quantitative Relevanz kämen hier in erster Linie die Deutschland umgebenden Staaten in Frage, da weniger als zehn Prozent der Flüchtlinge direkt aus dem außereu-

ropäischen Ausland kommen. Mit keinem der europäischen Staaten ist aber bisher *Einvernehmen über die inhaltliche Auslegung der Genfer Flüchtlingskonvention* hergestellt worden. Solange beispielsweise Frankreich Flüchtlinge aus dem Iran relativ großzügig ausweist, die Schweiz Flüchtlinge aus Algerien und Indien erst gar nicht aufnimmt, kann nicht vom gleichen Grundverständnis der Flüchtlingseigenschaft ausgegangen werden, die eine solche Rückweisung von Asylsuchenden an diese Staaten erlauben würde. Das gleiche gilt für die *gegenseitige Anerkennung von Asylentscheidungen*.

Ein einheitliches Verständnis über die Auslegung der Genfer Flüchtlingskonvention – das wäre die Voraussetzung für die Anwendung der Sichere-Drittländer-Theorie – scheint jedoch noch in weiter Ferne. Im übrigen ist für die Abweisung von Asylsuchenden, die in einem anderen Land bereits Sicherheit vor Verfolgung gefunden hatten, eine Grundgesetzänderung *nicht erforderlich*. Bereits jetzt sieht das Asylverfahrensgesetz vor, daß Ausländern die Einreise zu verweigern ist, „wenn offensichtlich ist, daß er bereits in einem anderen Staat vor politischer Verfolgung sicher war“ (AsylVfG § 9,1 bzw. § 18,2 neuer Fassung). Wer argumentiert, daß diese Regelung in der Praxis wegen des Grundgesetzartikels 16 nicht greift, müßte erklären, warum diese Bestimmung auch in das neue Asylverfahrensgesetz unverändert übernommen wurde.

Auch der Verweis auf die Notwendigkeit der Grundgesetzänderung wegen der Verträge von Schengen II und Dublin trägt letztlich nicht. Zum einen besteht die bereits erwähnte Regelung des § 9,1 bzw. § 18,2 (neu) des Asylverfahrensgesetzes, die durch die in den Abkommen festgelegte Pflicht zur Prüfung des Asylantrags im hierfür zuständigen Land künftig eine größere Bedeutung erhalten könnte. Zum anderen wäre zu überprüfen, ob die Zahl der Asylbewerber, die über die EG-Länder einreisen, einen so schwerwiegenden Eingriff wie den einer Grundgesetzänderung tatsächlich rechtfertigt. Hier sind Zweifel angebracht, da die Flüchtlinge aus den Hauptherkunftsländern, speziell die 65 Prozent, die aus Osteuropa kommen, in der Regel nicht über EG-Staaten einreisen.

Die Änderung des Grundgesetzes wird von vielen als das *Allheilmittel* in der Asylfrage betrachtet. Unter Beibehaltung des Anspruchs, politisch Verfolgten Schutz gewähren zu wollen, was von allen Politikern versichert wird, sind die mit einer Grundgesetzänderung verbundenen Erwartungen zumindest überzogen (hierzu auch: Peter Neuhauser, „Positionen zur derzeitigen Asyl Diskussion“, in: „CARITAS“, 6/1992).

Eine Änderung des Art. 16 GG würde die Bundesrepublik Deutschland auch nicht aus ihren Verpflichtungen aus internationalen Verträgen zum Schutz schutzbedürftiger Personen entlassen. Erinnert sei an die *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte*, die *Europäische Menschenrechtskonvention* (EMRK), die *Genfer Flüchtlingskonvention* von 1951 mit Zusatzprotokoll von 1967, die *KSZE-Schlussakte* und die *Antifolterkonvention*.

Die bisherigen Bemühungen um eine Harmonisierung des Asylrechts in Europa sind trotz intensiver Bemühungen der Bundesregierung noch nicht weit vorangekommen. In den maßgeblichen Verträgen von Schengen II und Dublin wurden lediglich Fragen der *Zuständigkeit für Asylgesuche* sowie eine *einheitliche Visapolitik* behandelt. Auch auf dem Gipfel in Maastricht konnte sich die Bundesrepublik nicht damit durchsetzen, eine EG-Kompetenz zur Harmonisierung des Asylrechts zu schaffen. Allerdings will man bis Anfang 1993 gemeinsame Maßnahmen zur Harmonisierung des Asylrechts verabschieden. In dem vorgesehenen Arbeitsprogramm sollen folgende Themen behandelt werden: Anwendung und Durchführung des Dubliner Übereinkommens, Harmonisierung des materiellen Asylrechts, Harmonisierung der Ausweisungspolitik gegenüber abgelehnten Asylbewerbern und illegalen Einwanderern sowie die Einrichtung einer Stelle für Informations- und Gedankenaustausch („clearinghouse“). Mit einer europäischen Harmonisierung des Asylrechts ist die Gefahr verbunden, eine Einigung auf *niedrigem Niveau* anzustreben, um ein Scheitern des Vorhabens nicht im Keim zu ersticken. Eine internationale Arbeitsgruppe von *Caritas Europa* hat Eckwerte erarbeitet, die nach ihrer Ansicht Grundlage für Verhandlungen sein müssen (veröffentlicht in „CARITAS“, 3/1992, erhältlich bei: Deutscher Caritasverband, Referat Flüchtlings- und Aussiedlerhilfe, Postfach 420, 7800 Freiburg).

Die Aufnahmebereitschaft der Bevölkerung muß gewährt werden

Da Deutschland derzeit ca. 60 Prozent der in die EG kommenden Asylbewerber aufnimmt, ist die Bereitschaft der anderen EG-Staaten an einer einheitlichen europäischen Regelung – gelinde ausgedrückt – nicht sehr ausgeprägt.

Die Bundesrepublik liegt an der Nahtstelle zwischen dem hochindustrialisierten Westeuropa und den bisher kommunistischen Ländern des Ostens. Der auf ihr liegende Wanderungsdruck aus diesen Ländern ist enorm. Trotz aller Probleme, vor allem auf dem Wohnungsmarkt, kann die Lösung angesichts unserer auf Außenhandel angelegten Wirtschaft nicht in der Abschottung liegen. Die Bundesrepublik und ihre Bevölkerung müssen sich auf eine andauernde Zuwanderung einstellen. Auch wenn dies kurzfristig Probleme und Belastungen mit sich bringt, langfristig ist sie sogar nötig (vgl. Heiner Geissler, Zugluft, München, 1990).

Eine ethisch verantwortbare Steuerung der Immigration ist ebenso vonnöten wie die Stärkung der Aufnahmebereitschaft der Bevölkerung durch Aufklärung über die Migrationshintergründe. Es ist Aufgabe der Bundesregierung, der Bevölkerung das verfassungsmäßig geschützte Grundrecht auf Asyl hinsichtlich seines Ursprungs, seiner Bedeutung für die Flüchtlinge und seines ethischen Wertes zu erläutern und auf die sich daraus ergebenden Konsequenzen hinzuweisen.

Hermann Uiblein