

50 Jahre Behörde im Wandel



1953 - 2003

50 Jahre

Behörde im Wandel

Herausgeber: Bundesamt für die Anerkennung
ausländischer Flüchtlinge
90461 Nürnberg

Redaktion: Marlene Kerpal
Ellen Linke

Layout: Birgit Koller

Titelbild oben: UNHCR

Selbstverlag, 2003

1. Auflage
Band 11 der Schriftenreihe

Druck und Bindung: Förster GmbH
92237 Sulzbach-Rosenberg

Alle Rechte vorbehalten.

Die in diesem Band abgedruckten Beiträge geben ausschließlich die Meinung des jeweiligen Autors wieder und widerspiegeln nicht die Meinung des Herausgebers.

ISBN 3-9807743-1-7

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Otto Schily Vorwort	7 - 10
Dr. Albert Schmid Grußwort	11 - 18
Dr. Günther Beckstein Grußwort	19 - 21
Dr. Ulrich Maly Grußwort	22 - 23
Jean-Daniel Gerber Die Asylpolitik der Schweiz im europäischen Umfeld	24 - 39
Prof. Dr. Michael Wollenschläger Deutsche Ausländer- und Asylpolitik in Bewegung	40 - 56
Stefan Berglund Humanitäre Asylpolitik in Deutschland	57 - 67
Dr. Reinhard Marx Probleme des Asyl- und Flüchtlingsrechts in der Verwaltungspraxis der Tatsachenfeststellung aus der Sicht des Anwalts	68 - 84
Paul Spiegel „Wann, wenn nicht jetzt?“ – Die jüdischen Auswan- derer aus den früheren GUS-Staaten und ihre Inte- gration in das jüdische Gemeindeleben in Deutsch- land	85 - 95
Prof. Dr. Rita Süßmuth Feminisierung von Migration und Flucht	96 - 108

Prof. em. Dr. Dr. h. c. Dieter Oberndörfer Zuwanderung und nationale Identität	109 - 120
Prof. Dr. Thomas Straubhaar Ökonomische Aspekte der Zuwanderung nach Deutschland	121 - 137
Prof. Dr. Friedrich Heckmann Mafiastrukturen? Organisationsformen von Menschenschmuggel	138 - 155
Wichtige Daten zur Geschichte des Bundes- amtes	156 - 160
Abkürzungsverzeichnis	161 - 164
Autorenverzeichnis	165 - 166

Vorwort



Otto Schily
Bundesminister des Innern

Bereits wenige Jahre nach ihrer Gründung, nämlich im Jahre 1953, führte die Bundesrepublik Deutschland ein gesetzlich geregeltes Verfahren zur Anerkennung von ausländischen Flüchtlingen ein. Das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (die sog. Genfer Konvention) war im selben Jahr ratifiziert worden. Um die Voraussetzungen für die tatsächliche Gewährung dieses Asylrechts zu schaffen, wurde am 6. Januar 1953 eine Asylverordnung zur Anerkennung und Verteilung von ausländischen Flüchtlingen erlassen. Dieses Jahr markiert damit den Beginn der Tätigkeit des heutigen Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge.

Das Anerkennungsverfahren wurde damals von einem Ausschuss, bestehend aus einem Vorsitzenden und zwei Beisitzern, durchgeführt. „Bei Bedarf“ - so heißt es in der Asylverordnung - „sind mehrere Ausschüsse zu bilden“. Damals konnte man sich sicherlich keine Vorstellung davon machen, welche Bedeutung das Thema Asyl für Deutschland und Europa im Laufe der kommenden Jahrzehnte bekommen sollte. Ein weiter Weg liegt zwischen diesen Anfängen des Asylverfahrens, das von einer doch recht überschaubaren Zahl von Asylbewerbern ausging – 1953 waren es nicht einmal 2.000 Antragsteller – und der Behörde, wie sie sich heute darstellt. Zumal die Anerkennung des Asylrechts nach Art. 16 Grundgesetz damals noch nicht zu den Aufgaben der neuen Bundes-

behörde zählte. Diese und weitere wichtige Aufgaben, wie die Prüfung zielstaatsbezogener Abschiebungshindernisse, wurden dem Bundesamt erst später übertragen.

Dass Deutschland, in dem selbst noch wenige Jahre zuvor Verfolgung und Unterdrückung in noch nie da gewesenem Ausmaß stattgefunden hatten und das unbeschreibliches Leid und Elend in die Welt getragen hatte, von politisch Verfolgten als Zufluchtsort angesehen wurde, ist ein durchaus erfreulicher Umstand. Und auch heute können und sollten wir stolz darauf sein, dass wir so vielen Menschen, die aus Furcht vor Verfolgung ihre Heimat verlassen mussten, helfen konnten und dass unser Land als sicherer Ort für Schutzbedürftige gilt.

In der alltäglichen Beschäftigung mit dem Thema Asyl in Deutschland gerät dieser Aspekt nur allzu leicht aus dem Blick. Das liegt vor allem daran, dass der Anteil derer, die sich tatsächlich auf politische Verfolgung berufen können, deutlich geringer ist, als der derjenigen, die sich unberechtigt auf das Asylrecht berufen.

Nicht nur politische Verfolgung, sondern auch Armut, Arbeitslosigkeit oder Naturkatastrophen in vielen Ländern der Erde bewegen Menschen zur Flucht und zu dem Versuch, im Ausland bessere Lebensbedingungen zu finden. Deutschland ist also auch aus anderen Gründen für Zuwanderer attraktiv. Da das Asylrecht jedoch dem Schutz vor politischer Verfolgung dient, kann nicht hingenommen werden, wenn es als Mittel genutzt werden soll, um ein sonst nicht bestehendes Aufenthaltsrecht auf Umwegen zu erreichen. Die Frage, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang Ausländern ein Aufenthaltsrecht gewährt werden soll, die nicht vor Verfolgung Schutz und Zuflucht suchen, wird nicht durch das Asylrecht, sondern durch das Ausländerrecht geregelt.

Aufgabe des Bundesamtes ist es, in einem gesetzlich geregelten Asylverfahren in jedem Einzelfall zu prüfen, ob tatsächlich eine asylrelevante Verfolgungsgefahr besteht. Der Behörde und jedem Mitarbeiter, der im Asylverfahren entscheidet, kommt damit eine große Verantwortung zu. Dieser Verantwortung kann nur gerecht werden, wer über umfassende und aktuelle Informationen über die Situation in den jeweiligen Herkunftsländern von Asylbewerbern verfügt. Das Bundesamt unternimmt

deshalb große Anstrengungen, um laufend auf dem neuesten Erkenntnisstand zu sein. Zunehmend bedeutsam wird der Kontakt zu den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Seit In-Kraft-Treten des Vertrages von Amsterdam 1999 gehört auch die Asylpolitik zu den vergemeinschafteten Aufgaben der Europäischen Union. Einzelne europäische Regelungen sind bereits in Kraft. So ist das Bundesamt auch für die Umsetzung der Rechtsverordnung Dublin II zuständig. Mit dieser EU-Verordnung wird erreicht, dass jedem Asylbewerber innerhalb der EU nur ein Asylverfahren eröffnet wird. Damit wird verhindert, dass missbräuchlich mehrere Verfahren in verschiedenen Mitgliedstaaten angestrengt werden.

Angesichts der neuen Bedrohungslage nach dem 11. September 2001 kommt dem Bundesamt auch eine wichtige Rolle im Bereich der Gefahrenabwehr zu. Es ist häufig die erste Anlaufstelle, die Motive und persönliche Hintergründe von eingereisten Ausländern erforschen kann. Ihm kommt damit eine große Verantwortung bei der Identifizierung von Personen, die die innere Sicherheit gefährden könnten, zu. Und es arbeitet intensiv mit den Sicherheitsbehörden zusammen, um potenzielle Gefahren rechtzeitig zu erkennen und den notwendigen Informationsfluss zu gewährleisten.

Das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge hat sich zu einer modernen Behörde mit über 2.300 Mitarbeitern und 24 Außenstellen entwickelt. Ihre Größe entspricht der Herausforderung, die die Bewältigung der Vielzahl von Asylverfahren darstellt. Durch einen umfassenden Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnik, die Anwendung moderner Verwaltungsinstrumente und die ständige Qualifizierung der Beschäftigten kann es ein zügiges Asylverfahren auf der Basis einer umfassenden und gewissenhaften Sachverhaltsaufklärung gewährleisten. Der Verfahrensbeschleunigung kommt eine besondere Bedeutung zu. Der tatsächlich Schutzbedürftige hat ein berechtigtes Interesse an einer schnellen Anerkennung und Schutzgewährung. Die Gesellschaft hat zudem ein berechtigtes Interesse daran, dass eine ungegerechtfertigte Berufung auf das Asylrecht schnell erkannt und ein möglicher Missbrauch von staatlichen Leistungen verhindert wird.

Immer deutlicher tritt zu Tage, dass der Integration von in Deutschland lebenden Ausländern in der Vergangenheit viel zu wenig Aufmerksamkeit gewidmet wurde. Die zum Teil dramatischen Folgen werden nun spürbar. Das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge hat als zentrale Asylbehörde über Jahrzehnte eine umfassende Kompetenz in Fragen der Migration erworben. Es ist damit in besonderer Weise dafür qualifiziert, zum Beispiel auch Aufgaben der Integration wahrzunehmen und vorhandene Ressourcen auch außerhalb des Asylverfahrens intensiv zu nutzen. In diesem Jahr hat das Bundesamt deshalb bereits zusätzliche Aufgaben übernommen, um Programme zur Förderung der sprachlichen, gesellschaftlichen und sozialen Integration zu bündeln. Es bereitet zudem ein bundesweites Integrationsprogramm vor. Ich sehe darin den Beginn eines Wandels von der reinen Asylbehörde zu einer Bundesbehörde mit einem breiten Aufgabenspektrum, das auch andere wichtige Aspekte der Migration umfasst.

Diese Festschrift soll nicht nur einen Überblick über die Geschichte der Behörde geben. Sie beleuchtet mit ihren Fachbeiträgen auch aktuelle Themen des Asylrechts und der Asylpolitik und bietet Ihnen damit eine hoffentlich interessante Lektüre.

Otto Schily
Bundesminister des Innern

Grußwort



Dr. Albert Schmid
Präsident des Bundesamtes für
die Anerkennung ausländischer
Flüchtlinge in Nürnberg

50 Jahre Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge – ein halbes Jahrhundert!

Doch was ist ein halbes Jahrhundert? In der Weltgeschichte allenfalls ein Wimpernschlag, aber im Dasein eines Menschen oder einer Institution durchaus ein bedeutendes Stück Geschichte. Der Beginn der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, in den auch die Einrichtung der Bundesdienststelle für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge fiel, ist die Geburtsstunde einer beeindruckenden Erfolgsgeschichte von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten. Ein halbes Jahrhundert, das geprägt war von rapiden Veränderungen, einer Fülle an Entscheidungen und stetiger Fortentwicklung, hat auch das Amt seit Beginn seiner Existenz permanent beeinflusst. Was im hölzernen Provisorium des sogenannten Valka-Lagers in Nürnberg-Langwasser seinen Ursprung in Form einer Bundesdienststelle nahm, ist heute zu einem Kompetenzzentrum für Migration, Integration und Flüchtlinge herangereift.

„Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“. Die Verankerung dieses Satzes in das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland machte das Grundrecht auf Asyl (Artikel 16 Abs.2 Satz 2 GG) einzigartig in der europäischen Verfassungsgeschichte. Dementsprechend aufwändig wurde

das Prüfungsverfahren ausgestaltet und entsprechend attraktiv wirkte es auf politisch verfolgte Menschen und solche, die vorgaben, politisch verfolgt zu sein. Ihre Zahl stieg von anfänglich ca. 2.000 Asylanträgen pro Jahr kontinuierlich. Das unberechenbare politische Weltgeschehen spiegelte sich in seinen negativen Auswirkungen durch Verfolgung, Flucht und Vertreibung direkt in der Zahl der Asylbegehren wider. Beispielhaft seien genannt: Ungarn-Aufstand, Prager Frühling, Palästina-Konflikt, Militärputsch in der Türkei, Jugoslawien-Krieg. Der andauernde Anstieg erreichte im Jahr 1992 mit 438.191 Anträgen einen historischen Höhepunkt und war von da an, durch gesetzliche Maßnahmen bedingt, stark rückläufig. Dieser Trend hält bis heute an.

Die Entwicklung der Asylbewerberzahlen stellte zu jeder Zeit auch eine Herausforderung der Verwaltung dar, und zwar auf den unterschiedlichsten Ebenen. Aus organisatorischer Sicht war die Abschaffung der Anerkennungsausschüsse und die Übertragung der Verfahren auf weisungsunabhängige Einzelentscheider mit dem Ziel der Verfahrensbeschleunigung im Jahre 1980 einer der wohl einschneidendsten Schritte. Auch die dezentralisierte Unterbringung der Asylbewerber und die damit verbundene Einrichtung von insgesamt 48 Außenstellen im gesamten Bundesgebiet Anfang der neunziger Jahre waren nicht minder große Herausforderungen. Konnten die Aufgaben personell im Jahre 1953 noch von 40 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bewältigt werden, waren 40 Jahre später 4.100 Mitarbeiter plus 1.000 weitere, die im Wege der Abordnung von anderen Behörden vorübergehend beim Bundesamt tätig waren, erforderlich. Neben den strukturellen und personellen Veränderungen wurde der Auf- und Ausbau einer modernen und leistungsfähigen Informationstechnik betrieben, denn ein permanenter Veränderungsprozess bedingt informationstechnischen Anpassungsbedarf.

Der so genannte Asylkompromiss vom 6.12.1992 und die daraufhin erfolgte Änderung des Grundgesetzes durch die Einfügung des Artikels 16a sowie das In-Kraft-Treten des neuen Asylverfahrensgesetzes zum 1. Juli 1993 enthielten umfangreiche Regelungen, wie die Bestimmung verfolgungssicherer Herkunftsländer, sicherer Drittstaaten und die Ausweitung der bislang zentralen Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts Ansbach auf alle deutschen Verwaltungsgerichte. Damit wurde ein umgekehrter Trend mit stetig sinkenden Asylbewerberzahlen eingeleitet.

Für das Bundesamt begann eine Phase der Konsolidierung, die neben einem Personalabbau auch zur Schließung von Außenstellen führte, deren Zahl heute auf 24 halbiert ist. Auf der Grundlage des Projekts „Moderner Staat - Moderne Verwaltung“ wurde eine Qualitätsoffensive ins Leben gerufen, in die alle Bereiche des Amtes eingeschlossen waren. Prioritäres Ziel war die Verbesserung der Qualität der Entscheidungen des Bundesamtes, die auf Grund der exorbitanten Zugangszahlen teilweise nicht mit der erforderlichen Intensität geprüft und bearbeitet werden konnten und deshalb in einigen Fällen öffentlicher Kritik ausgesetzt waren.

Als Maßnahmenbündel zur Optimierung des Asylverfahrens wurde die Aus- und Fortbildung der Einzelentscheider/-innen intensiviert. So wurden insbesondere „sonderbeauftragte Einzelentscheider/-innen“ für den Umgang mit geschlechtsspezifisch Verfolgten, Folteropfern, traumatisierten Flüchtlingen und unbegleiteten Minderjährigen psychologisch und rechtlich geschult. Um diesen besonders sensibel gelagerten Fällen gerecht zu werden, wurde der Einsatz für den gesamten Verfahrensbereich geregelt und darüber hinaus ein Leitfaden zum Umgang mit traumatisierten Asylbewerbern erarbeitet. Außerdem nahmen Dolmetscherinnen an Schulungen speziell für den Einsatz in Anhörungen traumatisierter Frauen teil.

Schließlich wurde beim Informationszentrum Asyl und Migration, das die relevanten Daten aus den Herkunftsländern und zur Rechtsprechung sammelt und analysiert, ein Expertenforum eingerichtet. Diesem gehören Fachleute aus verschiedenen Bereichen an, die das Bundesamt in Fragen umfassender und objektiver Informationsgewinnung und -aufbereitung beraten.

Als weiterer Baustein zur Sicherstellung und Steigerung eines qualitativ hochwertigen und effektiven Asylverfahrens wurde die Konzeption eines leistungsfähigen IT-Systems erforderlich, um den gestiegenen Anforderungen sowohl im nationalen als auch im internationalen Bereich gerecht zu werden. So wird der Kernprozess Asyl durch die Fachanwendung MARiS (MigrationAsylReintegrationsSystem) unterstützt. Die Workflow-Technologie erlaubt eine zukunftssichere und flexible IT-Unterstützung der Geschäftsprozesse. Aktenbearbeitung und Aktenar-

chivierung erfolgen in elektronischer Form. Die jeder Zeit verfügbaren „Akten“ am Computer ermöglichen schnellere Arbeitsabläufe. Der hohe technische Standard garantiert zudem Auswertungsmöglichkeiten in den Bereichen Zuwanderung, Integration und Reintegration. MARIS ist ein bedienerfreundliches, ergonomisch optimiertes IT-System auf der Basis neuester Technik. Dank seines modularen Aufbaus kann es jederzeit ergänzt bzw. umgebaut werden. Dies ermöglicht eine schnelle und effektive Reaktion auf gesetzliche Veränderungen sowie gesellschaftliche Entwicklungen in den Herkunftsländern. Damit hat sich das Bundesamt zu einer der modernsten und fortschrittlichsten Behörden Deutschlands auf diesem Gebiet entwickelt.

Eine weitere, ganz entscheidende Phase wurde für das Bundesamt mit der Diskussion um ein Zuwanderungsgesetz eingeleitet. Den ausschlaggebenden Anstoß hatte die Greencard-Initiative von Bundeskanzler Gerhard Schröder im Frühjahr 2000 gegeben. Mit der Einsetzung der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ am 12. September 2000 erreichte der Bundesminister des Innern, Otto Schily, schließlich eine „Enttabuisierung“ des Themas Zuwanderung und legte eine solide Basis für den dann folgenden Diskurs. So konnte bereits während der Arbeiten der Kommission ein reges Interesse an diesem überaus komplexen und gesellschaftspolitisch relevanten Thema in fachlichen und politischen Kreisen verzeichnet werden.

Der am 4. Juli 2001 vorgelegte Bericht der nach ihrer Vorsitzenden bekannt gewordenen „Süssmuth-Kommission“ ist wahrscheinlich die umfassendste Bestandsaufnahme der Zuwanderungs- und Integrationslage in der Bundesrepublik überhaupt, eine Leistung, die im Dickicht von bislang bestehenden fragmentierten Zuständigkeiten und unzureichender Datenbasis nicht hoch genug gewürdigt werden kann. Der Bericht bietet ganz konkrete Vorschläge für die Gestaltung künftiger Zuwanderungsverfahren und betont die eminente Bedeutung der Integration, für die zugleich dezidierte Handlungsempfehlungen aufgestellt werden. Nach dem Prinzip des one stop government schlug die Kommission konsequenterweise die Bündelung von zentralen Aufgaben unter dem Dach einer Bundesoberbehörde vor.

Mit dem am 7. November 2001 im Kabinett beschlossenen „Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und

zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern“, dem Zuwanderungsgesetz (ZuwG), hat der Gesetzgeber diesen Vorschlag aufgegriffen und durch die Einsetzung eines „Bundesamts für Migration und Flüchtlinge“ umgesetzt. Das Zustandekommen des ZuwG wurde am 18. Dezember 2002 aus formellen Gründen vom Bundesverfassungsgericht für nichtig erklärt. Der daraufhin erneut eingebrachte Gesetzentwurf befindet sich im Vermittlungsverfahren.

Unabhängig vom Gesetz sind dem Bundesamt durch ministeriellen Organisationserlass bereits neue Aufgaben zum 1. Januar 2003 übertragen worden. Im Bereich der Integrationsförderung werden erstmals Programme zur Förderung der sprachlichen, gesellschaftlichen und sozialen Integration gebündelt. Sei es durch Sprachkurse für ausländische Arbeitnehmer und deren Familienangehörige, durch gemeinwesenorientierte Projekte für Zuwanderer, durch die Gewährung von Zuschüssen zur Ausländersozialberatung, durch Seminarveranstaltungen für ausländische Frauen, durch Multiplikatorenseminare zur Stärkung der interkulturellen Kompetenz und durch Aufgaben im Rahmen der Aufnahme und Verteilung jüdischer Immigranten.

Im Bereich internationale Aufgaben, Flüchtlingsschutz und Rückkehrförderung wurde beim Bundesamt die Zentralstelle für Informationsvermittlung (ZIRF) zur Koordinierung und Gestaltung der Rückkehrförderung eingerichtet und schließlich ist das Bundesamt im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen die nationale Kontaktstelle und Registerbehörde.

Durch diesen Aufgabenzuwachs befindet sich das Bundesamt aktuell im Wandel von der reinen Asylbehörde zum migrationspolitischen Kompetenzzentrum Deutschlands. Das Bundesamt ist durch die vorgenommene Bündelung der Zuständigkeit im Bereich Migration nunmehr die zentrale Behörde im Asyl- und Migrationsbereich.

Dazu ist eine umfassende Neustrukturierung des gesamten Hauses erforderlich. Dies spiegelt sich äußerlich in der Darstellung neuer Organisationsstrukturen wider und setzt sich innerlich fort bis hin zur Veränderung der Denkstrukturen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Auf Grund der komplexen Prozesse ist daher eine optimale Umsetzungsstrategie

gefordert. Mit Mitteln des Instrumentariums Change Management, also der organisierten Umsetzung von Veränderungen, geschah und geschieht dies auf verschiedenen Ebenen und Bereichen. Das Bundesamt ist zudem bestrebt, ein partnerschaftliches Verhältnis zu Bürgern, Migranten, zu gesellschaftlichen Gruppen und Unternehmen sowie zu den Ländern und Kommunen aufzubauen und zu pflegen.

Das Bundesamt versteht sich auch als Förderer und Initiator von Netzwerken zur Förderung der Integration. Damit wird die Fragmentierung von Zuständigkeiten aufgelöst, die Eigenständigkeit der verschiedenen Akteure bewahrt, gefördert und koordiniert, ohne jedoch zentralistisch zu wirken. Wichtige Partner werden frühzeitig beteiligt und in die Mitverantwortung genommen. Netzwerkarbeit ermöglicht wegen seiner dezentralen Struktur einen umfassenderen und vertieften Integrationsprozess und fördert die Nachhaltigkeit der Maßnahmen.

Die Übernahme neuer Aufgaben hat dazu geführt, dass eine Vielzahl neuer Einsatzbereiche entstanden ist, durch die neue Perspektiven in der Personalentwicklung eröffnet werden konnten. Es wird jetzt und zukünftig großer Wert darauf gelegt, dass sich Mitarbeiter/innen – vor allem ab der Referatsleiterebene – nicht nur zuständig im Sinne klassischen Verwaltungshandelns fühlen, sondern verantwortlich im Sinne eines modernen Dienstleistungsunternehmens.

Die strategische Orientierung der Personalentwicklung im Bundesamt soll die Organisationsziele sowie die Interessen des Dienstherrn mit den Interessen der Mitarbeiter/innen soweit wie möglich zur Deckung bringen, eine bedarfsgerechte Verwendung des Personals gewährleisten, die persönliche und fachliche Qualifikation der Mitarbeiter/innen fördern und eine enge Einbindung in die Gestaltung des Veränderungsprozesses ermöglichen.

Die neuen Aufgaben bedingen noch stärker interkulturelle Handlungskompetenz aller Mitarbeiter/innen. Erfahrungen im Amt hierzu haben wir bisher bei der Durchführung der Asylverfahren. Für die Auszubildenden im Bundesamt werden derzeit Angebote zum Erwerb interkultureller Kompetenz in der Verwaltung durch externe Firmen unterbreitet. Bei erfolgreicher Bewertung ist vorgesehen, diese später umfas-

send auch auf weitere Mitarbeiter/innen des Amtes auszudehnen. Die Kenntnis der Bedingungen und Schwierigkeiten interkultureller Kommunikation ist nicht allein ein Wissen, das man sich im Rahmen von Fortbildungsveranstaltungen aneignet, sondern vielmehr eine Form der Sozialkompetenz, die trainiert und verinnerlicht werden muss. In einem Land mit kultureller Vielfalt wird sie damit zu einem wesentlichen Qualitätsmerkmal von Ämtern und Behörden im Umgang mit ihren Mitbürgern.

Wichtig bleibt dabei, im Auge zu behalten, dass es nicht darum geht, ein paar neue Spezialisten auf dem Gebiet der interkulturellen Kompetenz heranzubilden, sondern dass letztlich jede Mitarbeiterin und jeder Mitarbeiter motiviert werden soll, in Eigenverantwortung sich darum zu bemühen. Dazu die erforderliche Hilfestellung im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten zu geben, wird Aufgabe der öffentlichen Hand bleiben. Für das Bundesamt gilt, was für die Verwaltung allgemein gilt, dass bei Neueinstellungen bzw. Nachbesetzungen von Personal – sofern diese nach haushaltsrechtlichen Vorgaben überhaupt möglich sind – noch stärker Mitarbeiter mit sog. Migrationshintergrund gewonnen werden sollen. Allein aus der Bilingualität und dem Wissen um unterschiedliche Mentalitäten werden wichtige Ressourcen erschlossen, die – ganz nebenbei – auch einen aktiven Beitrag zur Integration von Mitbürgern ausländischer Herkunft darstellen.

Der Migrationsprozess verlangt eine ganzheitliche Betrachtung. Diese reicht von den Migrationsursachen über Asylgewährung und Integration bis hin zur Reintegration, der freiwilligen Rückkehrförderung. Die Mitarbeit auf diesem weiten Feld der Verwaltung stellt für den Einzelnen darin Tätigen nicht nur eine Herausforderung, sondern auch eine persönliche Bereicherung dar.

Rückblickend lässt sich sagen, dass die Turbulenzen, die das Bundesamt während des vergangenen halben Jahrhunderts durchlebt und durchstanden hat, eine positive Bewährungszeit waren, um optimistisch in die Zukunft zu sehen und die damit verbundenen Herausforderungen tatkräftig anzunehmen.

Jedes Unternehmen ist nur so gut wie die Menschen, die darin arbeiten. Deshalb sei an dieser Stelle allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für

ihren engagierten Einsatz und die hervorragenden Leistungen, die über all die Jahre erbracht worden sind, ein ganz besonders herzlicher Dank ausgesprochen und auch allen den Menschen, die die Arbeit des Amtes von außen wohlwollend und fördernd begleitet haben.

Für die Zukunft bleibt der Wunsch, die herausfordernde Aufgabe einer zentralen Behörde für Migration und Flüchtlinge tatkräftig zu meistern und zu gestalten.

*Dr. Albert Schmid
Präsident des Bundesamtes für die
Anerkennung ausländischer Flüchtlinge*

Grußwort



*Dr. Günther Beckstein
Bayerischer Staatsminister
des Innern*

Das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge blickt auf eine 50-jährige bewegte Geschichte zurück. Zum „runden“ Geburtstag überbringe ich allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern meine herzlichen Glückwünsche.

Als die Väter des Grundgesetzes den Satz „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“ in das Grundgesetz aufnehmen, sollten die Lehren aus dem Unrechtssystem des Nationalsozialismus gezogen werden. Niemand konnte damals jedoch vorhersehen, welche Bedeutung die Gewährung eines einklagbaren, mit Verfassungsrang ausgestatteten Rechtsanspruchs auf Schutz vor politischer Verfolgung für die weitere Geschichte der Bundesrepublik Deutschland haben würde.

Ausgehend von bescheidenen Anfängen im Jahre 1953 als Bundesdienststelle hat sich in den vergangenen Jahrzehnten ein im In- und Ausland hochgeachtetes Bundesamt mit großer Fachkompetenz entwickelt. Der Jubilarin wurden immer neue Aufgaben übertragen. Die vorrangige und wichtigste Aufgabe besteht aber noch immer darin, die Feststellung zu treffen, ob jemand zu Recht Schutz vor politischer Verfolgung begehrt oder anderweitigen Abschiebungsschutz genießt.

Als Hauptproblem erwies sich im Laufe der Jahre, dass immer mehr Menschen nicht zuletzt aus wirtschaftlichen Gründen nach Deutsch-

land gelangten und eine politische Verfolgung nur behaupteten, um ein ihnen nicht zustehendes Aufenthaltsrecht zu erlangen. Wir sind zwar weit entfernt von den Asylzahlen des Jahres 1992, als 438.000 Personen einen Asylantrag in Deutschland stellten. Dass wir das Problem der missbräuchlichen Antragstellung jedoch nicht aus dem Blickfeld verlieren dürfen, beweist die aktuelle Statistik. In den ersten fünf Monaten dieses Jahres

- wurden nur 1,94 % der Antragsteller als politisch Verfolgte anerkannt,
- erhielten nur weitere 2,41 % Abschiebungsschutz gemäß § 51 Abs.1 des Ausländergesetzes (AuslG) und
- wurde nur bei weiteren 1,6 % der Antragsteller ein Abschiebungshindernis gemäß § 53 AuslG bejaht.

Das Beispiel Großbritanniens, das in wenigen Jahren anstelle Deutschlands zum begehrtesten Asylsland in Europa aufgerückt ist, zeigt, wie schnell sich die Flüchtlingsströme verschieben können, wenn der Missbrauchsbekämpfung zu wenig Beachtung geschenkt wird.

Das Bundesamt hat in den vergangenen Jahrzehnten bei der Bewältigung neuer Herausforderungen große Flexibilität und großen Ideenreichtum unter Beweis gestellt. Es hat auch der Asylgesetzgebung wesentliche Impulse gegeben. Hierfür gebührt dem Bundesamt Respekt und Anerkennung.

Aus Anlass des 50-jährigen Bestehens möchte ich dem Bundesamt aber nicht nur für seine bemerkenswerten Leistungen danken. Ich möchte auch die herausragende Stellung hervorheben, die das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in der bayerischen Behördenlandschaft einnimmt und als Arbeitgeber in vielen Regionen Bayerns erfüllt. Im Nachhinein hat sich die Entscheidung, den Hauptsitz des Bundesamtes in Bayern anzusiedeln, für alle Beteiligten als Glücksfall erwiesen.

Seit der Novellierung des Asylrechts im Jahre 1992 ist die Kompetenz des Bundesamtes und der Ausländerbehörden im Großen und Ganzen zwar klar voneinander abgegrenzt. Die räumliche Nähe ermöglicht

jedoch – bei Respektierung und Wahrung der jeweiligen Kompetenzräume – einen regen und fruchtbaren Erfahrungsaustausch sowie eine bessere Koordinierung und Abstimmung im Interesse schnellerer Verfahrensabschlüsse.

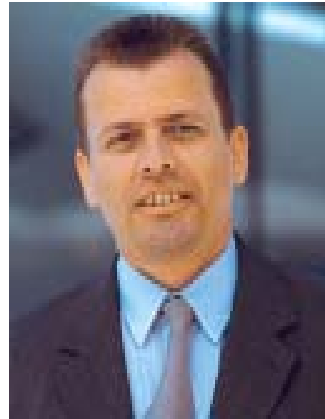
Letztlich liegt eine rasche und fundierte Sachentscheidung im Interesse aller Beteiligten, auch der Betroffenen selbst. Nur wenn es gelingt, den Verfahrensmisbrauch noch besser als bisher zu bekämpfen, wird langfristig die Bereitschaft in der Bevölkerung, wirklich politisch Verfolgten rasch und nachhaltig zu helfen, nicht abnehmen.

Noch ist unklar, ob bzw. welche neue Aufgaben auf das Bundesamt im Rahmen staatlicher Bemühungen um eine bessere Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung zukommen werden. Ich bin mir jedoch sicher, dass das Bundesamt ungeachtet aller Vorgaben auf europäischer Ebene hierbei auch künftig eine zentrale und unverzichtbare Rolle spielen wird. Jedenfalls wünsche ich von Herzen, dass sich der erfolgreiche Weg auch in den kommenden fünf Jahrzehnten kontinuierlich fortsetzt.

Gerne sage ich dem Bundesamt, das so eng mit Bayern verbunden ist, alle erdenkliche Unterstützung bei der Bewältigung neuer Herausforderungen und der Entwicklung zielführender neuer Lösungsansätze zu. Gleichzeitig hoffe ich auf eine Fortsetzung der guten und bewährten Zusammenarbeit.

*Dr. Günther Beckstein,
Bayerischer Staatsminister
des Innern*

Grußwort



*Dr. Ulrich Maly
Oberbürgermeister
der Stadt Nürnberg*

50 Jahre Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFI) – das sind auch 50 Jahre gelebte Zeitgeschichte in Nürnberg. Oftmals landen Bundesbehörden wie Ufos in Städten, die nicht Hauptstadt sind, und sie bleiben dort häufig Fremdkörper. Beim Bundesamt ist das nicht so. Lassen Sie mich das an zwei Aspekten verdeutlichen:

Das Bundesamt ist in der Südstadt, Frankenstraße 210 untergebracht. Die schlichte Adresse sagt nichts über die wechselvolle Geschichte des Gebäudes aus: Kurz vor Beginn des zweiten Weltkrieges fertig gestellt, diente das Kasernengebäude vor allem der Ausbildung von Funkern eines SS-Nachrichten-Ersatzbataillons. Nach dem Krieg nutzte die US-Army die Kaserne und benannte sie nach einem amerikanischen Kriegshelden „Merrell-Barracks“. Nach dem Abzug der Amerikaner stand das Gebäude für kurze Zeit leer und schließlich zogen Bundesbehörden ein, u.a. das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, aber auch eine Zweigstelle des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR).

SS-Kaserne, Merrell-Barracks, Südkaserne, Bundesamt, Vereinte Nationen: das Gebäude spiegelt die wechselvolle Geschichte Deutschlands und insbesondere Nürnbergs wider. Auf jeden Fall ein Beispiel für gelungene Konversion. Nur am Rande sei erwähnt, dass das Bundesamt in der Südstadt in einem Gebiet angesiedelt ist, für das das Thema

GRUSSWORT

„Integration und Migration“ eine große Rolle spielt. Hier lebt ein großer Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund in Nürnberg.

Einen nicht ganz so dramatischen Wechsel wie bei den Bewohnern des Gebäudes, aber einen trotzdem bemerkenswerten Wandel haben die Themenstellungen des Bundesamtes durchlaufen. Neben der Bearbeitung der Asylverfahren hat das Bundesamt zusätzliche Aufgaben im Bereich der Integration übernommen, wie z.B. die Förderung der sozialen Integration von Migranten durch gemeinwesenorientierte Projekte, Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufnahme jüdischer Immigranten aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion und die Förderung der Integration von Migranten durch soziale Maßnahmen. Gerade diese Themenschwerpunkte sind für eine Stadt wie Nürnberg von großer Bedeutung, denn fast jeder dritte Nürnberger, d. h. insgesamt ca. 160.000 Personen haben einen Geburtsort außerhalb Deutschlands. Wir legen deshalb einen besonderen Schwerpunkt auf das Thema „Integration und interkulturelle Verständigung“. Die diesbezügliche Zusammenarbeit mit dem Bundesamt ist erfreulich konstruktiv und erfolgt in enger Abstimmung. Also, wahrlich keine Bundesbehörde auf Distanz!

Wir freuen uns, eine solche Bundesbehörde in unserer Stadt zu haben. Für die weiteren Lebensjahre wünschen wir alles Gute, vor allem dass möglichst bald ein vernünftiges Zuwanderungsgesetz verabschiedet wird.

*Dr. Ulrich Maly
Oberbürgermeister*

Die Asylpolitik der Schweiz im europäischen Umfeld

Jean-Daniel Gerber

Direktor des Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF)¹, Schweiz

1. Die Schweiz als Einwanderungsland

Die Schweiz war immer auch ein Einwanderungsland, selbst wenn sie dies – wie die meisten europäischen Staaten – bis heute nicht richtig wahrhaben will. Waren es Ende des 17. Jahrhunderts die Hugenotten, welche nach der Aufhebung des Edikts von Nantes durch Ludwig XIV als Glaubensflüchtlinge zu Tausenden in die Schweiz flohen, brachten die bürgerlichen Revolutionsbewegungen des 19. Jahrhunderts Anhänger der europäischen Demokratiebewegungen auf das Gebiet der Eidgenossenschaft. Später folgten ihnen Vertreter von sozialistischen und kommunistischen Ideen. Gleichzeitig waren die Wanderungsbewegungen von den sozialwirtschaftlichen Umwälzungen im Rahmen der Industrialisierung und der Entwicklung hin zum frühkapitalistischen Nationalstaat geprägt. Gerade auch aus Deutschland war eine bedeutende Einwanderung von Arbeitskräften in die Schweiz zu verzeichnen.²

Das für die Schweiz folgenreichste – und sicherlich auch düsterste – Kapitel in ihrer Asyl- und Flüchtlingspolitik ist ohne Zweifel dasjenige von 1933-1945. Die Politik der Schweizer Regierung gegenüber jüdischen Flüchtlingen sowie weiterer durch das nationalsozialistische Regime verfolgten Gruppen (Sozialisten und Kommunisten, Jenische, Homosexuelle) ist in ihren grundlegenden Zügen bereits 1957 im sogenannten „Ludwig-Bericht“ aufgearbeitet worden. Der 2002 veröffentlichte Schlussbericht der vom Bundesrat eingesetzten „Bergier-Kommission“, ein internationales Historikerteam unter der Leitung des Lausanner Professors Jean-François Bergier, förderte nach einer mehrjährigen Forschungsarbeit zwar eine Reihe neuer Fakten und Erkenntnisse zu Tage, bestätigte aber grösstenteils die im Ludwig-Bericht dargestellte

zwiespältige Flüchtlingspolitik der Schweiz.³ Dessen zentrale Aussage lautete, dass die verantwortlichen Entscheidungsträger und Behörden zwar weitgehend nach bestem Wissen im Landesinteresse gehandelt hätten, durch ihre vorwiegend fremdenpolizeilich geprägte Optik und damit abwehrende Flüchtlingspolitik aber Mitverantwortung am Tod zahlreicher zurückgewiesener Flüchtlinge auf sich geladen haben.

Die – wenn auch lange Zeit nur hinter vorgehaltener Hand geäußerte – Einsicht, dass die Flüchtlingspolitik der Schweiz im Zweiten Weltkrieg nicht nur rühmliche Züge aufweist, dürfte auch mit ein Grund gewesen sein, weshalb gegenüber den in den 50er und den 60er Jahren in die Schweiz gelangten politischen Flüchtlingen eine großzügige Haltung an den Tag gelegt wurde. Entscheidender aber war natürlich, dass die Ungarn-Flüchtlinge 1956, die vor der chinesischen Okkupation geflohenen Tibeterinnen und Tibeter 1958 oder später dann die 1968 in die Schweiz gelangten Tschechen und Slowaken dem Druck und der Verfolgung kommunistischer Regimes entkommen waren. Der Kalte Krieg hatte eine bipolare Welt geschaffen, in welcher man entweder auf der Seite der Guten oder der Bösen stand – und die Schweiz stand auf der Seite der Westmächte, sprich der Guten. Nach dem Motto „Der Feind meines Feindes ist mein Freund“ wurden die Ostflüchtlinge mit offenen Armen aufgenommen.

Weniger großzügig zeigte sich die Schweizer Bevölkerung gegenüber den Gastarbeitern vorwiegend aus dem südlichen Nachbarland Italien, aber auch aus Spanien oder Portugal. Diese wurden zwar im Gefolge der nach dem Zweiten Weltkrieg einsetzenden Hochkonjunktur als nützliche Arbeitskräfte angesehen, allerdings auch als störendes „fremdes“ Element. Der abwertende Begriff der „Tschingge“ für die italienischen Einwanderer zeigt die damalige Ablehnung dieser von der Wirtschaft dringend benötigten Arbeitskräfte auf. Das aufkommende Gefühl der Überfremdung gipfelte Ende der 60er Jahre in mehreren Überfremdungsinitiativen, wobei die 1970 zur Abstimmung gelangte „Schwarzenbach-Initiative“ noch heute ein Begriff ist. Zwar wurden alle Initiativen abgelehnt, doch das latente Gefühl der Überfremdung und des „Ausverkaufs der Heimat“ hat sich bis zum heutigen Tag

¹ Unter Mitarbeit von Andrea Binder Oser und Rolf Götschmann, Mitarbeitende BFF Schweiz.

² Einen ausgezeichneten Überblick bietet WOTTRENG, Willy: Ein einzig Volk von Immigranten. Die Geschichte der Einwanderung in die Schweiz, Zürich 2000.

³ Die Schweiz, der Nationalsozialismus und der Zweite Weltkrieg. Schlussbericht der unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg, Zürich 2002.

gehalten. Dabei darf nicht vergessen werden, dass die Schweiz mit einem Ausländeranteil von 20 % an der ständigen Wohnbevölkerung einen der höchsten Ausländeranteile in Europa überhaupt hat.

Es kann auf diesem knappen Raum keine Bilanz der Einwanderung in die Schweiz bis zum Inkrafttreten des ersten Asylgesetzes 1981 vorgenommen werden. Sicher aber ist, dass die Schweiz über die Jahrhunderte trotz aller Schwierigkeiten von den Immigranten mehrheitlich profitiert hat. Die Immigration, sei sie nun politisch, religiös oder wirtschaftlich motiviert gewesen, hat der Schweiz immer wieder neue Impulse und Ideen gegeben, was für die beispiellose ökonomische und soziale Erfolgsgeschichte der Schweiz von entscheidender Bedeutung war. Die Integration der Zugewanderten in die schweizerische Gesellschaft kann im geschichtlichen Rückblick ebenfalls als erfolgreich bezeichnet werden. Größere soziale Konflikte, verbreitete Arbeitslosigkeit unter den Zugewanderten und Auseinandersetzungen zwischen den verschiedenen Kulturen konnten weitgehend vermieden werden.

2. Das Schweizer Asylgesetz: Eine fortwährende Baustelle

Bis Ende der 70er Jahre kannte die Schweiz kein Asylgesetz. Die Gesuche von Personen, welche in der Schweiz um Schutz vor politischer Verfolgung nachsuchten, wurden auf der Grundlage des „Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer“ (ANAG) aus dem Jahre 1931 geprüft. Die Auslegung der entsprechenden Paragraphen wiederum basierte auf der UNO-Flüchtlingskonvention, der die Schweiz 1955 beigetreten war. Erst 1979 wurde ein eigentliches Asylgesetz verabschiedet, welches 1981 in Kraft trat.

Dieses entwickelte sich aber zu einer fortwährenden Baustelle: Seit dem Inkrafttreten des Gesetzes am 1. Januar 1981 wurde dieses Regelwerk bisher sieben Teil- und Totalrevisionen unterworfen.⁴ Gegenwärtig berät das Eidgenössische Parlament die achte Teilrevision. Diese kontinuierlichen Revisionsarbeiten sind hauptsächlich auf zwei Phänomene zurückzuführen: einerseits auf den seit Anfang der 80er Jahre wachsenden Anstieg von Asylgesuchen und andererseits auf das veränderte Profil (Herkunft, Fluchtgründe) der Asylsuchenden. Parallel zu den sich geänderten äußeren Rahmenbedingungen rückte die emotional gefärbte Kontroverse über „Asylmissbrauch“ und eine angeblich „zu large“

⁴ Schweizerisches Asylgesetz, SR [Systematische Rechtssammlung des Bundesrechts] 142.31.

Asylgesetzgebung⁵ immer stärker in den Vordergrund der schweizerischen Innenpolitik.

Die Gesetzesrevisionen zwischen 1979 – 2003.

Mit dem Erlass des ersten Asylgesetzes von 1979 wurden zwei Ziele verfolgt: einerseits die Schaffung eines klaren rechtlichen Rahmens für die Asylpolitik und andererseits eine bessere Verankerung und Ausgestaltung der Rechtsstellung aufgenommener Flüchtlinge. Gleichzeitig wurde im Parlament betont, dass die Asylgewährung ein politischer und nicht rechtlicher Akt sei und bleiben müsse.⁶ 1983, nur zwei Jahre nach Inkrafttreten des Asylgesetzes, sprach der Bundesrat in seiner Botschaft zur ersten Gesetzesrevision von den „großen und dringenden Problemen im Asylwesen“.⁷ Grund dafür war eine kontinuierliche Zunahme der Asylgesuche seit Ende der 70er Jahre und die damit verbundene lange Verfahrensdauer von vier bis sechs Jahren bis zu einem rechtskräftigen Entscheid. Mit der ersten Teilrevision, die 1984 in Kraft trat, wurden als wichtigste Punkte die zweite Beschwerdeinstanz abgeschafft, das Asyl- und Wegweisungsverfahren zusammengelegt sowie Nichteintretenstatbestände eingeführt.

Angesichts stetig steigender Asylgesuchszahlen – waren es 1979 noch unter 1000, wurden 1987 zum ersten Mal mehr als 10'000 Asylgesuche eingereicht – und der immer noch sehr langen Dauer der Asylverfahren trat am 1. Januar 1988 bereits die zweite Teilrevision in Kraft – wiederum mit dem Ziel der Verfahrensbeschleunigung sowie eines verbesserten Vollzugs rechtskräftiger Wegweisungsentscheide. Wie bereits bei der ersten Teilrevision wurde in der Botschaft des Bundesrates auf die geänderte Herkunft und die neuen Fluchtgründe der Asylsuchenden hingewiesen. Waren es bis Ende der 70er Jahre überwiegend Personen aus osteuropäischen Ländern, die um Asyl nachsuchten, kamen seit Anfang der 80er Jahre die meisten Asylsuchenden aus Ländern der Dritten Welt. Dies führte zur Feststellung, das Flüchtlingsproblem sei auch ein Migrationsproblem.⁸ Die stetig steigende Zahl hängiger Asylgesuche rührte ferner daher, dass anders als bei Personen aus kommunistisch regierten Ländern, die im Zweifelsfalle und ohne eingehende Einzelprüfung als Flüchtlinge anerkannt wurden, die Trennung von sog. „Wirtschaftsflüchtlingen“ - „die wirtschaftlicher und sozialer Not

⁵ Gattiker, Mario: Das Asyl- und Wegweisungsverfahren, Bern 1999, S. 14.

⁶ Efiouyi-Mäder, Denise: Asylpolitik der Schweiz 1950-2000, ASYL 2003/2, S. 3-9, (5).

⁷ BBl [Bundesblatt] 83.046, S. 2.

⁸ BBl 85.072, S. 6.

entfliehen“⁹ - von „echten Flüchtlingen“ eine gründliche Abklärung jedes Einzelfalles nötig machte. Als Folge dieser wesentlich strikteren Anwendung des Flüchtlingsbegriffs und des Verfahrens nahmen die negativ entschiedenen Gesuche zahlenmäßig an Bedeutung stark zu. Gleichzeitig sanken die Anerkennungsquoten massiv.

1990 trat die dritte, vor allem in verfahrensrechtlicher Hinsicht wichtige Teilrevision des Asylgesetzes in Kraft. Kernpunkt der Revision war der dringliche Bundesbeschluss über das Asylverfahren, mit dem das erstinstanzliche Verfahren erneut beschleunigt und das Beschwerdeverfahren gestrafft wurden. Um die Legitimation getroffener Entscheide zu erhöhen, wurde zudem eine verwaltungsunabhängige Rekursinstanz, die Asylrekurskommission, geschaffen. Neu wurde auch die safe-country-Regelung eingeführt, gemäss derer auf ein Asylgesuch nicht eingetreten wird, wenn die betroffene Person aus einem verfolgungssicheren Land kommt (Regelvermutung). Basierend auf der Einsicht, dass Asyl- und Flüchtlingsprobleme zu einer Daueraufgabe geworden sind, wurde zudem das heutige Bundesamt für Flüchtlinge geschaffen.

Trotz sinkendem Trend in der Entwicklung der Asylgesuche – nach dem Rekordwert von 42'000 im Jahr 1991 und dem Rückgang auf 18'000 im Jahr 1992 erhöhte sich die Zahl der Gesuche 1993 wieder auf 24'000 blieb das Thema Asyl ein Politikum, das eine breitere Öffentlichkeit intensiv beschäftigte. Grund dafür war das Problem straffälliger und dissozialer Asylsuchender und anderer Ausländer, insbesondere im Zusammenhang mit dem Drogenhandel. Der Bundesrat trat zwar der Behauptung, Asylsuchende beherrschten den Drogenhandel in der Schweiz, entgegen, erachtete aber „eine härtere Gangart gegenüber dem Missbrauch des Asylrechts, insbesondere durch straffällige Asylsuchende, als nötig“.¹⁰ Vor diesem Hintergrund wurden in der vierten Teilrevision sog. „Zwangsmaßnahmen im Asyl- und Ausländerbereich“ erlassen. Primäres Ziel war es, den Wegweisungsvollzug von Asylsuchenden und illegal anwesenden Ausländern zu verbessern. Konkret wurden eine Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft sowie unter bestimmten Voraussetzungen die Ein- und Ausgrenzung von Ausländern in bzw. aus einem festgelegten Gebiet eingeführt.

1995 unterbreitete die Schweizer Regierung dem Parlament eine Total-

⁹ BB1 85.072, S. 6.

¹⁰ BB1 93.128, S. 5.

revision des Asylgesetzes,¹¹ welche am 1. Oktober 1999 in Kraft trat. Diese wurde als nötig erachtet, weil das Asylgesetz von 1979 wichtige Bereiche nicht oder nur ungenügend regelte, so unter anderem Fragen des Datenschutzes, der Organisation der Fürsorge sowie des Schutzes von sog. Gewaltflüchtlingen. Diese erfüllen zwar nicht die Voraussetzungen des Flüchtlingsbegriffs, benötigen aber infolge von (Bürger-) Kriegen und Situationen allgemeiner Gewalt Schutz. Gleichzeitig wurden im Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich einige der Revisionspunkte, u.a. neue Nichteintretensstatbestände (Identitätstäuschung, Nichtabgabe von Reisepapieren ohne entschuld bare Gründe, missbräuchliches Nachreichen eines Asylgesuches), in einen separaten Erlass gekleidet und vorzeitig auf den 1. Juli 1998 in Kraft gesetzt.

Die Hauptpfeiler der zurzeit von den Eidgenössischen Räten beratenen achten Revision sind eine neue Drittstaatenregelung mit der Kompetenz des Bundesrates, sichere Drittstaaten bezeichnen zu können, die Einführung einer humanitären Aufnahme bei Unzulässigkeit und Unzumutbarkeit der Wegweisung, das Asylverfahren und die Beschwerdemöglichkeit an den Empfangsstellen und Flughäfen sowie neue Finanzierungsmodelle im Asylbereich. Angesichts der angespannten Lage der Bundesfinanzen – das Asylbudget belastet den Bundeshaushalt jährlich mit ca. 700 Millionen EUR – ist zudem geplant, ab Anfang 2004 Personen, die einen rechtskräftigen Nichteintretensentscheid erhalten haben, als illegal anwesende Ausländer zu betrachten und in solchen Fällen keine Sozialhilfe mehr zu entrichten. Damit soll auch ein abschreckender Effekt gegenüber Asylsuchenden erzielt werden, die ihre Identität verschleiern oder die Behörden vorsätzlich täuschen.

Druck von Rechts

Die Asylgesetzgebung in der Schweiz ist entscheidend durch das Konkordanzsystem sowie den Föderalismus geprägt. Da alle wichtigen politischen Kräfte – Sozial- und Christdemokraten, Liberale und Konservative – in der Regierung vertreten sind, ist die Suche nach Kompromissen und Lösungen, die auf die Zustimmung eines breiten politischen Spektrums stoßen, unabdingbar. Zudem ist der Einbezug und die Mitsprache der Kantone von großer Bedeutung, weil ihnen beim

¹¹ Bei der 5. Teilrevision handelte es sich um den Bundesbeschluss über Sparmassnahmen im Asyl- und Ausländerbereich.

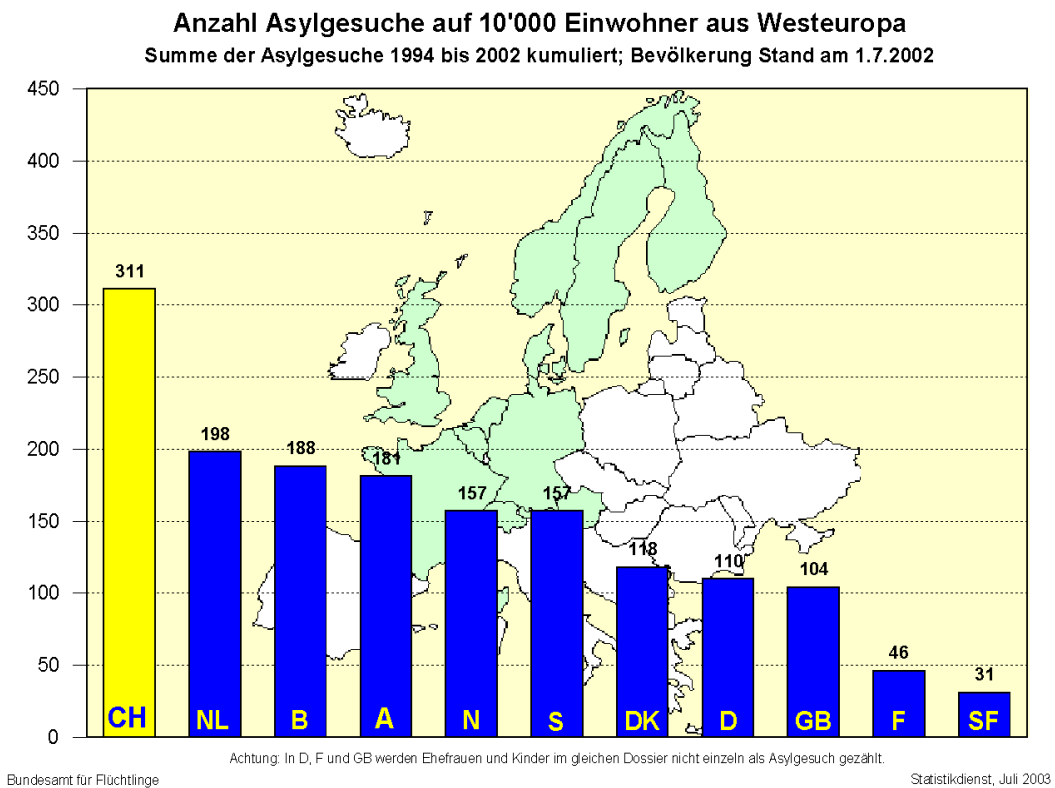
Vollzug des Asylgesetzes und der Ausrichtung von Sozialhilfe an Asylsuchende eine wichtige Rolle und Verantwortung zukommt. Trotz dieser Konstanten ist nicht zu übersehen, dass die in den letzten zwanzig Jahren im Namen von Missbrauchsbekämpfung und Abschreckung „unechter“ Flüchtlinge vorgenommenen Verschärfungen teilweise unter erheblichem politischem Druck und als Reaktion auf ein geändertes innenpolitisches Umfeld geschahen. Die am rechten Rand politisierenden Parteien und Gruppierungen, allen voran die seit Mitte der 80er Jahre erstarkte Schweizerische Volkspartei (SVP) und die mit ihr personell eng verbundene Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS), sorgen dafür, dass das Asylthema nichts von seiner politischen Brisanz verliert. Seit 1987 wurden vier Volksinitiativen im Ausländer- und Asylbereich lanciert. Allen ist gemeinsam, dass sie auf eine weiter gehende Verschärfung der Asylpolitik und einer Begrenzung der Zuwanderung abzielten. Bisher scheiterten alle Vorhaben – das jüngste Volksbegehren mit dem Titel „gegen Asylrechtsmissbrauch“, das am 24. November 2002 zur Abstimmung gelangte, mit einem hauchdünnen Neinstimmen-Anteil von 50,1 %. Die Vorbereitungen für eine nächste entsprechende Initiative laufen bereits.

Die Forderung nach restriktiven Maßnahmen zur Senkung der „Attraktivität“ der Schweiz als Asyldestination ist letztlich getragen vom Glauben, dass die Schweiz als einzelner Staat durch ihre Asylpolitik die Wanderungsbewegung von Flüchtlingen und Migranten in die Schweiz aktiv beeinflussen kann. Ein Blick auf das außenpolitische Umfeld zeigt aber, dass wir es hier mit Wunschdenken zu tun haben.

Isolierte Schweiz

Die äußeren Gegebenheiten der schweizerischen Asylpolitik haben sich seit dem Erlass des ersten Asylgesetzes vor über zwanzig Jahren grundlegend verändert. Die Globalisierung und die damit verbundene steigende weltweite Mobilität haben dazu geführt, dass sich Flüchtlingsströme und Migrationsbewegungen mehr und mehr vermischen. Das wirtschaftliche Nord-Süd-Gefälle, politische Krisen und kriegerrische Auseinandersetzungen in wichtigen Herkunftsländern von Asylsuchenden haben den Migrationsdruck auf die Schweiz spürbar erhöht. Während in den 80er und 90er Jahren vor allem Menschen aus den Kriegs- und

Krisengebieten Sri Lankas, der Bundesrepublik Jugoslawien, Bosnien-Herzegowinas, der Türkei, Algeriens und Albaniens in der Schweiz Asyl suchten, sind seit Anfang 2002 steigende Asylgesuchszahlen aus Ländern Westafrikas – Angola, Demokratische Republik Kongo, Nigeria, Sierra Leone und Guinea – sowie der GUS zu verzeichnen. Einhergehend mit der vermehrten Migration aus Westafrika ist die Schweiz zunehmend auch mit dem Problem des Menschenhandels und -schmuggels durch kriminelle Gruppierungen, die afrikanische Asylsuchende für ihre Zwecke ausnutzen, konfrontiert. Verschärft wurde die asylpolitische Situation in der Schweiz durch restriktive Abschottungstendenzen einzelner europäischer Staaten, denen es gelang – wie noch zu zeigen sein wird –, die Asylbewegungen teilweise auf die Nachbarländer umzuleiten. So dürfte dies mit ein Grund dafür sein, weshalb in der Schweiz über die letzten Jahre hinweg am meisten Asylgesuche pro Kopf der Bevölkerung gestellt wurden.



Bundesamt für Flüchtlinge

Statistikdienst, Juli 2003

Diese außenpolitischen Konstellationen wiederum haben Auswirkungen auf das innenpolitische Klima der Schweiz. Der Ruf nach einer härteren Gangart in der Asyl- und Zuwanderungspolitik wird lauter. Parallel zu dieser „Negativspirale“ verstärkt die Europäische Union ihre Bemühungen, die Asyl- und Migrationspolitik zu harmonisieren und einen gerechteren Lastenausgleich zwischen den Mitgliedstaaten zu erreichen. Die Schweiz ist vorderhand von den für sie relevanten Gremien und Instrumenten – das Übereinkommen von Schengen, die Dublin-II-Verordnung und das am 15. Januar 2003 eingeführte Fingerabdrucksystem EURODAC – ausgeschlossen. Ein Beitritt zu Schengen/Dublin und damit der Zugriff zu EURODAC über den Weg der laufenden bilateralen Verhandlungen mit der EU ist nicht vor 2006 zu erwarten. Dieses Abseitsstehen von den europäischen Harmonisierungsbestrebungen wird mit grosser Wahrscheinlichkeit negative Auswirkungen auf die Schweiz haben. Da viele in der EU abgewiesene Asylsuchende ihr Glück in der Schweiz versuchen werden, ist erneut mit einem Anstieg an Asylgesuchen zu rechnen.

3. Durchmischte Bilanz

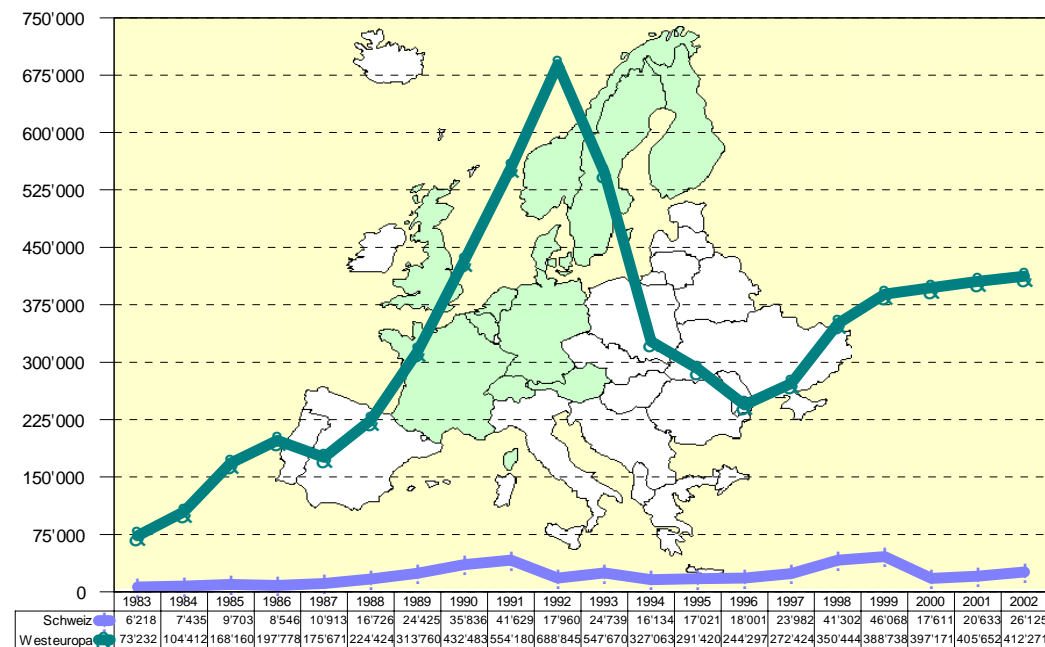
Der beschriebene Ausbau des schweizerischen Asylrechts ist nicht einmalig. Praktisch alle westeuropäischen Länder haben mit einer Reihe von gesetzlichen Maßnahmen auf die Durchmischung der Flüchtlingsbewegungen mit den eigentlichen Migrationswanderungen aus den Ursprungsstaaten des Südens und des Ostens reagiert. Diese sollten es einerseits ermöglichen, die tatsächlich an Leib und Leben gefährdeten Personen als solche zu erkennen und unter Schutz zu stellen. Andererseits sollen sie die ungeordneten Migrationsströme bremsen. Sind diese Absichten erfüllt worden?

Das Urteil fällt gemischt aus. Die Schweiz ist ihren humanitären Pflichten, wie sie in der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 festgelegt sind, weitgehend nachgekommen. Flüchtlingen im Sinne der Konvention wurde Schutz geboten. Zwar erfolgte dieser Schutz nicht mehr nur, indem allen verfolgten Personen der Flüchtlingsstatus verliehen wurde. Vermehrt wurde zur Ersatzmaßnahme der vorläufigen Aufnahme, also einer vorübergehenden Schutzgewährung gegriffen. Hier zeigte die Praxis aber, dass aus diesem als provisorisch angelegten Zustand aus verschiedenen

Gründen in vielen Fällen ein dauerhafter wurde, ohne dass den Betroffenen eine echte Zukunftsperspektive aufgezeigt werden kann. Um diesen für alle Beteiligten unbefriedigenden Zustand zu beseitigen, wird in der laufenden Gesetzesrevision, wie bereits erwähnt, die Einführung einer so genannten „humanitären Aufnahme“ vorgeschlagen.

Weitgehend gescheitert ist aber die Abhaltestrategie gegenüber nicht schutzbedürftigen Migranten. Trotz des Einsatzes von zahlreichen restriktiven Maßnahmen ist es nicht gelungen, den Anstieg der Asylgesuche zu stoppen. Die Asylstatistik der Jahre 1983 bis 2002 zeigt diesen ungebrochenen Trend auf. Diese Aussage gilt auch, wenn aus dieser Statistik die zwei kriegerischen Ereignisse in Jugoslawien 1991 – 1993 und in Kosovo 1998/99 ausgeklammert werden, die zu einem außerordentlichen Zustrom von Flüchtlingen führten.

Asylgesuche 1983 - 2002 : Die Schweiz im Vergleich zum Total in Westeuropa



Achtung: In D, F und GB werden Ehefrauen und Kinder im gleichen Dossier nicht einzeln als Asylgesuch gezählt.

BFF, Statistikdienst (Quelle: IGC-Statistik)

PR4/15 Juli 2003

4. In guter Gesellschaft

Die praktisch identische Bilanz kann aber gezogen werden, wenn wir den Blick öffnen und die Situation der übrigen europäischen Staaten betrachten.

Asylanträge per Staat und Jahr

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Europe	5900	7200	6724	8639	11406	15790	21882	22789	27306	16238	4744	5082	5920	6991	6719	13805	20129	18284	30135	39354
AUT	2900	3700	5387	7644	5976	4510	8188	12945	15444	17398	26281	14456	11648	12412	11629	21965	35778	42677	24527	18768
BEL	332	4312	8698	9299	2726	4668	4588	5292	4609	13884	14347	6651	5104	5891	5100	5699	6467	10077	12512	5947
DEN	N/A	N/A	18	23	49	64	179	2743	2137	3634	2023	836	854	711	977	1272	3106	3170	1650	3443
FIN	22300	21700	28925	26290	27672	34352	61422	54813	47380	28872	27564	25791	20329	17283	21256	22375	30832	38747	47260	51004
FRA	19700	35300	73832	99650	57379	103076	121318	193063	256112	438191	320742	127210	127937	116367	104353	98644	95113	78563	88287	71127
GER	0	0	0	0	0	0	0	0	0	39	91	362	424	1179	3882	4626	7724	10920	10325	11634
IRE	3000	4500	5400	6500	11000	1300	2240	3570	24490	2589	1571	1844	1752	681	1712	9513	3288	N/A	N/A	N/A
ITA	2000	2600	5644	5865	13480	7486	13898	21208	21615	20346	35399	52576	29258	22857	34443	45217	39299	43895	32579	18667
NET	200	300	829	2722	8613	6602	4433	3962	4569	5238	12876	3379	1460	1778	2277	8543	10160	10843	14782	17480
NOR	1400	1100	2300	2300	2500	4077	4077	8647	8138	8138	11712	11901	5678	4730	4975	6639	8405	7235	9219	6179
SPA	3300	12000	14500	14600	18114	19595	30335	29420	27351	84018	37581	18640	9047	5774	9619	12844	11231	16283	23499	32995
SWE	7900	7500	9703	8546	10913	16726	24425	35836	41629	17960	24739	16134	17021	18001	23982	41302	46088	17611	20633	26125
SWI	4300	4200	6200	5700	5863	5739	16775	38195	73400	32300	28000	42201	54988	29642	41500	58000	71158	98866	90244	109548
UK	73232	104412	168160	197778	175671	224424	313760	432483	554180	688845	547670	327063	291420	244297	272424	350444	388738	397171	405652	412271
Total																				

Aus der Tabelle geht hervor, dass die Zahl der Asylgesuche in ganz Europa in den letzten zwanzig Jahren stark angestiegen ist, nämlich von ca. 73'000 im Jahr 1983 auf 412'000 Gesuche im Jahr 2002.¹² Dabei zeigt die Statistik nur einen Ausschnitt der tatsächlichen Migration in die europäischen Zielstaaten auf. Denn naturgemäß sind jene Personen, die über keine Aufenthaltsbewilligung verfügen und ohne einen Asylantrag zu stellen, in Europa eingewandert sind, in keiner Statistik erfasst. Der Umstand jedoch, dass sich bei jeder Legalisierungsaktion in Belgien, Frankreich, Großbritannien, Italien und Spanien immer mehr illegale Personen um eine Regelung ihres Status bemühen, deutet auf eine wachsende Zahl Personen ohne Aufenthaltsbewilligung hin. Dies dürfte in den Ländern, die keine solchen Aktionen kennen, nicht anders sein. Hinweise darauf liefern die Statistiken über Unfälle, Kriminalität und die Schuleingliederung der Kinder von sog. „sans papiers“.

Die Feststellung, dass es trotz der Abwehrstrategie nicht möglich war, die Migrationsströme nach Westeuropa insgesamt zu reduzieren, bedarf der Verfeinerung. Einige europäische Länder waren nämlich durchaus darin erfolgreich, ihre Asylbewegungen deutlich zu verringern. Deutschland zum Beispiel führte 1993 das Konzept des sicheren Drittstaates ein, welches erlaubte, zahlreiche Asylsuchende nach Polen, Tschechien und in die Slowakei zurückzuschicken. Die Niederlande beschleunigten 2002 ihr Verfahren dramatisch und schlossen die Asylsuchenden von jeglichen Sozialleistungen bereits nach dem erstinstanzlichen Entscheid aus. Dafür nahmen die Asylgesuche in Großbritannien, Österreich und der Schweiz stark zu. Im gleichen Jahr setzte Dänemark eine sehr restriktive Ausländerpolitik durch mit der Folge, dass die Asylsuchenden weitgehend auf Schweden und Norwegen auswichen. Diese Verlagerungen bewirkten, dass letztlich praktisch alle Länder Europas, so auch die Schweiz, restriktive Maßnahmen ergreifen mussten, um nicht massiv höhere Asylzahlen auf Grund der Abschottungstendenzen der Nachbarländer zu haben.

Der negative Wettbewerb, die nationalen Aufnahmebedingungen zu verschärfen, geht ungebremst weiter, obwohl dadurch die Migrations-

¹² Einzig in den Jahren 1990-1993 wurden als Folge der kriegerischen Auseinandersetzungen im ehemaligen Jugoslawien mehr Asylgesuche eingereicht.

bewegungen nach Europa – wie eben beschrieben – nicht vermindert werden können. Im Gegenteil, es ist gar mit einer Erhöhung der Völkerwanderung von Ost nach West, von Süd nach Nord zu rechnen. Diese Prognose stützt sich auf die Erfahrung, wonach Einkommensunterschiede zwischen den Regionen und unterschiedliche Geburtenraten praktisch immer Migrationsströme auslösen. Zudem werden die Transportmöglichkeiten vielfältiger und billiger und auch in Zukunft werden wir mit Krisen, Konflikten und kriegerischen Auseinandersetzungen mit entsprechenden Flüchtlingsströmen konfrontiert sein. Dieser Einschätzung entspricht auch die Aussage des Direktors der International Organization for Migration (IOM), Brunson McKinley, der den letzten IOM-Jahresbericht mit den Worten einführte, in einer zunehmend stärker globalisierten Welt müsse ein besseres Management der Migration das Ziel sein, nicht deren Verhinderung.

5. Quo vadis Asylpolitik?

Was ist zu tun? Vorerst gilt es von Regierungsseite nicht ungebührlich Angst zu schüren, die xenophobe Tendenzen erzeugen könnte, sondern im Gegenteil aufzuklären und zu beruhigen. Wie einleitend festgehalten, haben sich im Rückblick praktisch alle nicht kriegerisch motivierten Migrationsbewegungen, kontrolliert oder unkontrolliert, als Gewinnbringend für die Aufnahmegesellschaften erwiesen. Die Zuwanderer konnten in die Gesellschaft integriert werden und tragen heute wesentlich zum Wohlstand einer Nation bei. Der interkulturelle Austausch führte auch nicht wie befürchtet zu einer Aufgabe der nationalen Identität und Traditionen; im Gegenteil, er wird heute als Bereicherung empfunden. Eine Voraussage, dass die in den letzten Jahren und gegenwärtig stattfindende Zuwanderung, vor allem aus dem Balkan, andere Folgen haben wird, gründet mehr auf Fremdenangst als auf wissenschaftlich fundierten Thesen.

Um den erwähnten negativen Wettbewerb unter den europäischen Ländern zu brechen, ist eine Harmonisierung der europäischen Asylpolitik und anschließend der Migrationspolitik ganz allgemein anzustreben. Die Anstrengungen der Europäischen Union in diese Richtung verdienen Anerkennung. Einzig durch die Schaffung gemeinsamer Asyl- und Migrationsstandards wird es möglich sein, in Europa auch eine ausge-

wogenere Verteilung der mit der Migration verbundenen Nutzen und Lasten unter den EU-Ländern zu bewirken.

Aber auch wenn das Konzept einer einheitlichen EU-Asylpolitik gelingen sollte, so wird auch dieser sehr erwünschte Harmonisierungsprozess nur bedingt erfolgreich sein. Europas Grenzen lassen sich nicht beliebig schließen, der unkontrollierte Grenzübertritt kann nur beschränkt verhindert werden. Theoretisch könnte zwar die Einwanderung nach Europa noch unattraktiver gestaltet werden, z. B. durch den Abbau von Sozialleistungen für Asylsuchende oder den Erlass von Arbeitsverboten. Möglicherweise würden solche Maßnahmen Migranten ohne Fluchtgründe im Sinne der Genfer Konvention davon abhalten, überhaupt um Asyl nachzusuchen. Die Migranten würden die beschwerliche Reise nach Westeuropa dennoch unternehmen, denn zu schlecht sind die Wirtschaftsaussichten in den Ursprungsländern, zu stark die Hoffnung, am hohen Lebensstandard Europas teilhaben zu können.

Sind wir somit der potenziellen Völkerwanderung machtlos ausgesetzt? Grundsätzlich ja, wenn ein völliges Unterbinden der Migration angestrebt wird; nein, wenn es um eine bessere Steuerung der Migrationsströme geht. Letzteres erfordert neben einer kohärenten Asyl- und Migrationspolitik – wie von der EU nun angestrebt – den Einbezug der Ursprungs- und Transitländer. Ein Migrationsdialog mit diesen Ländern findet heute jedoch kaum statt. Auch gibt es keine weltumspannende Organisation, die sich umfassend mit Migration befasst und als Forum für einen solchen Dialog dienen könnte. Das Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) kümmert sich um schutzbedürftige Personen und die IOM um die Reisebewegungen von Migranten und wenig um eigentliche Migrationspolitik. Auf regionaler Ebene existieren eine Reihe von Gremien, in welchen ein Informationsaustausch und erste Versuche, die Politik zwischen Herkunfts-, Transit- und Zielländer besser aufeinander abzustimmen, stattfinden. Der Puebla-Prozess der USA, Kanadas und der zentral-amerikanischen Länder ist ein solches Beispiel oder auch der Bali-Prozess, welcher Australien und Länder des Pazifiks umfasst, oder die Konsultationen der Asien-Pazifikländer, bekannt unter dem Namen ACP-Prozess.

Diese regionalen Prozesse könnten als Beispiel für einen interregionalen

und eigentlichen globalen Dialog dienen. Ziel eines solchen Dialogs wäre es, in einem ersten Schritt unverbindliche Prinzipien und Richtlinien zu definieren, wie sich die Regierungen in ihren zwischenstaatlichen Beziehungen zu verhalten haben, wenn sie mit Migrationsproblemen konfrontiert werden. Gemeinsam anzugehende Problemfelder gibt es viele: die Verknüpfung zwischen legaler und illegaler Migration, Migration und Entwicklungshilfe, Migration und Kriminalität, Migration und Menschenrechte, Einwanderung und Kompensation des demografischen Defizits im Norden sowie die Probleme des „brain drain“ und des Transfers der Arbeitseinkommen, um nur einige zu nennen.

Um einen solchen Dialog in die Wege zu leiten, lancierte die schweizerische Regierung im Jahre 2001 die so genannte „Berner Initiative“, mit dem Ziel, die Migrationsproblematik mit allen interessierten Partnern – Ursprungs-, Transit- und Destinationsländern – umfassend und koordiniert anzugehen. Ein anderer Versuch ist die vom UN-Generalsekretär in Aussicht genommene Schaffung einer Globalen Migrationskommission.

Westeuropa wurde seit den 80er- Jahren mit einer Reihe von Migrationsbewegungen konfrontiert. Die Auseinandersetzung um das richtige Rezept in der Asyl- und Ausländerpolitik verhalf konservativen und rechtsgerichteten Parteien in Österreich, Italien, den Niederlanden und Dänemark zur Regierungsmacht. In praktisch allen übrigen westeuropäischen Ländern gewannen die der Zuwanderung skeptisch gegenüberstehenden Parteien an Wählerstimmen. Und wie immer, wenn Wählerstimmen gewonnen werden können, bemächtigen sich die politischen Parteien des Themas. Es besteht die grosse Gefahr, dass jegliche Zuwanderung, auch die gewollte, weil benötigte, in Misskredit fällt. Eine solche Entwicklung ist verhängnisvoll. Bereits gibt es laute Stimmen, die sich für eine grundsätzliche Neuformulierung der UN-Flüchtlingskonvention von 1951 aussprechen. Alle unsere Asylgesetze gründen letztlich auf dieser Konvention.

Auch wenn ein bedeutender Teil der heutigen Asylsuchenden nicht mehr dem Bild des klassischen Flüchtlings entspricht, wie es 1951 entworfen wurde, gibt es auch heute noch Menschen, die an Leib und Leben

gefährdet sind und unseren Schutz brauchen. Die Flüchtlingskonvention auferlegt uns die Pflicht, diesen Schutz aufrecht zu erhalten. Es darf nicht sein, dass der Unmut über die unkontrollierte Migration zu einer Aufgabe dieser noblen Verpflichtung führt. Die Genfer Konvention wurde nicht geschaffen, um das Migrationsproblem zu lösen. Um diesem angemessen zu begegnen, sind andere Instrumente gefragt.

Deutsche Ausländer- und Asylpolitik in Bewegung

Prof. Dr. Michael Wollenschläger

Präsident des wissenschaftlichen Beirats der Forschungsgesellschaft für das Weltflüchtlingsproblem - AWR - Universität Würzburg.

Für die Mithilfe danke ich meinen Mitarbeiterinnen, den Rechtsreferendarinnen Frau Eva Pietsch und Frau Esther Groß

1. Einleitung
2. Arbeitsmigration: Die Gastarbeiter und der Familiennachzug
 - 2.1 Die Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften
 - 2.2 Der Familiennachzug
 - 2.3 Ausländerpolitik nach dem Anwerbestopp
 - 2.4 Die Neuregelung des Ausländerrechts
 - 2.5 Moderne Formen der Arbeitsmigration
3. Das Asylrecht
 - 3.1 Das Asylrecht in der BRD bis zum Asylverfahrensgesetz
 - 3.2 Das AsylVfG 1982 und die Änderungsgesetze
 - 3.3 Der Asylkompromiss vom 06.12.1992 und die Folgen
 - 3.3.1 Das Grundrecht auf Asyl
 - 3.3.2 Die Regelung für Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge
 - 3.3.3 Die Regelung über den "sicheren Drittstaat"
 - 3.3.4 Die Ausschlussgrund "sicherer Herkunftsstaat"
 - 3.3.5 Das Flughafenverfahren
 - 3.3.6 Würdigung des Asylkompromisses
4. Das Staatsbürgerrecht
5. Das Zuwanderungsgesetz
6. Europäische Migrations- und Flüchtlingspolitik

1. Einleitung

Die aktuellen Themen Zuwanderung und Migration sind in der Bundesrepublik Deutschland keine Neuheit. Bereits in den letzten Jahren des Zweiten Weltkrieges und vor allem in den Nachkriegsjahren verzeichne-

te Deutschland einen Zustrom von über 12 Millionen Menschen¹, die als Flüchtlinge und Vertriebene aus dem ehemaligen östlichen Reichsgebiet eine neue Heimat suchten.² Als Ausgleich für materielle Kriegs- und Kriegsfolgeschäden wurden die besonders schwer betroffenen Teile der Bevölkerung in den Jahren bzw. Jahrzehnten nach 1948 durch ein Paket von Gesetzen entschädigt (sog. Lastenausgleich).³ Die erfolgreiche Eingliederung ist allerdings im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die Migranten mit der deutschen Bevölkerung ethnisch verbunden waren.⁴ Die sich bei Kriegsende in Deutschland aufhaltenden 10 Millionen Ausländer (überwiegend Zwangsarbeiter und Lagerinsassen) kehrten, abgesehen von den Heimatlosen, in ihre Heimat zurück.⁵ Bis zum Mauerbau 1961 fand zudem eine Wanderungsbewegung zwischen der westlichen und der östlichen Besatzungszone bzw. der Bundesrepublik und der DDR statt.⁶

2. Arbeitsmigration: Die Gastarbeiter und der Familiennachzug

2.1 Die Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften

Durch den Wirtschaftsboom entstand in den 50er Jahren ein sektoraler Bedarf an Arbeitskräften, weswegen die Bundesrepublik Anwerbeabkommen und Vermittlung ausländischer Arbeitskräfte mit Italien (1955), mit Spanien und Griechenland (1960), der Türkei (1961)⁷, Marokko (1963), Portugal (1964), Tunesien (1965) und dem ehemaligen Jugoslawien (1968)⁸ abschloss. Als sog. Gastarbeiter kamen überwiegend junge Männer, die vorübergehend in Deutschland einer Beschäftigung nachgehen wollten, um ihren Lebensunterhalt und den ihrer Angehörigen in den wirtschaftlich schwachen und von hoher Arbeitslosigkeit betroffenen Heimatländern zu sichern bzw. zu verbessern. In dieser Anwerbungs-

¹ Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Eingliederung der Vertriebenen, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigten in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn, 1982, S. 3; Münz, Deutschland wird Einwanderungsland - Rückblick und Ausblick, in: Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (Hrsg.), Zuwanderung und Asyl, Nürnberg 2001, S. 173 ff.

² Zu den Ursachen der Wanderungsbewegungen und den Motiven der Migranten siehe Wollenschläger, Migrationspolitik und Zuwanderungsrecht, Illegalität und Legalisierung, Integration und Staatsangehörigkeitsrecht, in: Bade (Hrsg.), Das Manifest der 60, Deutschland und die Einwanderung, München, 1994, S. 198 ff.

³ BMI (Fn. 1), S. 27 ff.

⁴ BMI (Fn. 1), S. 7 ff.

⁵ BMI (Fn. 1), S. 10 f, 132; Münz, in: Zuwanderung und Asyl (Fn 1), S. 175.

⁶ Münz in: Zuwanderung und Asyl (Fn 1), S. 175.

⁷ Thalheimer, Migration und Integration am Beispiel Türkei, in: Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, Wanderungsbewegungen - Migration, Flüchtlinge und Integration - Nürnberg 2003, S. 75 ff.

⁸ Schiedermaier/Wollenschläger, Handbuch des Ausländerrechts, Neuwied, Stand 2003, Bd.4 A Rn 7; Geißler, in: Ausländer in Deutschland, Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Informationen zur politischen Bildung Heft 269, Ethnische Minderheiten.

phase orientierte sich die Ausländerpolitik lediglich am Arbeitsmarkt. Eine Integration in die deutsche Gesellschaft fand nicht statt und war auch nicht gewollt, da von einer Rotation und deshalb zwingend von der Rückkehr der ausländischen Arbeitnehmer ausgegangen wurde.⁹ Davon geprägt war auch das erste Ausländergesetz vom 28.04.1965, das am 1.10.1965 in Kraft trat.¹⁰ Eingliederungskonzepte waren nicht enthalten, das Aufenthaltsrecht der Ausländer lag im Ermessen der Verwaltung.¹¹ Besonders letzteres wurde auf Grund eines Wandels in der Ausländerpolitik seit den 70er Jahren zunehmend bzgl. seiner Legitimation in Frage gestellt. Durch die erste wirtschaftliche Rezession, die mit der Energiekrise einherging, war ein Arbeitskräftemangel nicht mehr vorhanden, sodass die Bundesregierung 1973 mit einem Anwerbestopp reagierte.

2.2 Der Familiennachzug

Die Phase nach dem Anwerbestopp führte jedoch in erster Linie nicht zur Rückkehr der Gastarbeiter und Verringerung der Zuwanderung, sondern im Gegenteil zur Konsolidierung der ausländischen Wohnbevölkerung in Deutschland¹² auf Grund der Familienzusammenführung, die ihre Rechtsgrundlage im Grundrecht auf Schutz von Ehe und Familie findet (Art. 6 GG, § 17 Abs. 1 AuslG). Da den Gastarbeitern eine Rückkehrmöglichkeit nach Deutschland nunmehr verwehrt wurde, holten die Arbeitnehmer, die langfristig in der BRD bleiben wollten, ihre Familien nach.¹³ Zuwandern dürfen gem. §§ 18, 20 Abs. 2 AuslG Ehegatten und Kinder unter 16 Jahren. Sie erhalten eine Aufenthaltserlaubnis, wenn der bereits in Deutschland lebende Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis oder -berechtigung besitzt, ausreichender Wohnraum zur Verfügung steht und der Lebensunterhalt der Familie gesichert ist (§ 17 Abs. 2 AuslG). Zudem darf kein Ausweisungsgrund für den nachziehenden Familienangehörigen vorliegen (§ 17 Abs. 5 AuslG).

Der Anteil der erwerbstätigen Ausländer erhöhte sich allerdings in dieser Phase der Familienzusammenführung nicht.¹⁴

⁹ Ausländer in Deutschland, 2001 Heft 2, 17 Jg., 30.Juni 2001, S. 1

¹⁰ BGBI. 1965 I, S. 353; Schiedermaier/Wollenschläger, Handbuch des Ausländerrechts der Bundesrepublik Deutschland, Stand 2003, Bd. 1, 1. Teil, Rn 27

¹¹ Santel/Weber, Zwischen Ausländerpolitik und Einwanderungspolitik: Migrations- und Ausländerrecht in Deutschland, in: Bade/Münz (Hrsg.), Migrationsreport 2000. Fakten - Analysen - Perspektiven, Frankfurt/New York, 2000, S. 109 ff (S. 5 des Internetausdrucks).

¹² Münz in Zuwanderung und Asyl (Fn 1), S. 176.

¹³ Ausländer in Deutschland (Fn 8), S. 2.

¹⁴ Münz in Zuwanderung und Asyl (Fn 1), S. 176.

2.3 Ausländerpolitik nach dem Anwerbestopp

Am 01.12.1978 richtete die Bundesregierung das Amt des Beauftragten für die Integration ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen ein, dessen erster Amtsinhaber Heinz Kühn 1979 ein „Memorandum zu Stand und Entwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen“ vorlegte. In diesem kritisierte er zum einen die arbeitsmarktorientierte Ausländerpolitik und sprach sich zum anderen für eine Anerkennung Deutschlands als Einwanderungsland aus.¹⁵

Damit war Heinz Kühn jedoch seiner Zeit voraus. Zur Vermeidung sozialer, politischer und arbeitsmarktpolitischer Spannungen versuchte die Bundesregierung durch verschiedene Maßnahmen, den Ausländeranteil an der Bevölkerung zu reduzieren.¹⁶ So trat 1983 das Rückkehrförderungsgesetz¹⁷ in Kraft, das jedoch die gewünschte Wirkung verfehlte. Aus den ehemaligen "Gastarbeitern" waren bereits Einwanderer geworden, die sich auf ein dauerhaftes Leben in der BRD einstellten.

2.4 Die Neuregelung des Ausländerrechts

Nach jahrelangen Debatten um eine Reform des Ausländerrechts¹⁸ trat am 01.01.1991 das neue Ausländergesetz in Kraft.¹⁹ Durch eine Verbesserung der Rechtsstellung der Ausländer und ihrer Familienangehörigen bzgl. Aufenthaltsrecht und Einbürgerungsmöglichkeiten²⁰ wurde mehr Rechtssicherheit geschaffen, sodass den ausländischen Familien eine längerfristige Lebensplanung erleichtert wurde.²¹ Der Konflikt zwischen Deutschland als faktischem, aber offiziell negiertem und rechtlich nicht anerkanntem Einwanderungsland wurde jedoch nicht gelöst.²² An Stelle der Gestaltungs- und Befriedungsfunktion des Rechts kommt im Ausländerrecht als Mittel zur Begrenzung und Abwehr von Zuwanderung weiterhin lediglich die ordnende und sichernde Komponente zur Geltung.²³

¹⁵ Ausländer in Deutschland (Fn 8), S. 2, Quelle für Memorandum.

¹⁶ Ausländer in Deutschland (Fn 8), S. 2.

¹⁷ Schiedermaier/Wollenschläger, Handbuch des Ausländerrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd.3 D1, Rn 1ff.

¹⁸ Santel/Weber Internetausdruck (Fn 10), S. 8.

¹⁹ BGBI. 1990 I, S. 1354.

²⁰ Siehe genauer hierzu die Ausführungen zum neuen Staatsangehörigkeitsrecht unten, S. 13.

²¹ Santel/Weber Internetausdruck (Fn 10), S. 9.

²² Wollenschläger, Migrationspolitik und Zuwanderungsrecht (Fn 2), S. 198 ff (199).

²³ Wollenschläger, Migrationspolitik und Zuwanderungsrecht (Fn 2), S. 52 ff (52 f).

2.5 Moderne Formen der Arbeitsmigration

Am 24.02.2000 kündigte Bundeskanzler Gerhard Schröder auf der Technologiemesse CeBit in Hannover an, den aktuellen, vorübergehenden Bedarf an hoch qualifizierten Arbeitskräften in der IT-Branche²⁴ durch eine „Greencard“-Regelung für ausländische Computerspezialisten zu decken. Hierfür wurden die Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie (IT-ArGV) vom 11.07.2000²⁵ und die Verordnung über Aufenthaltserlaubnisse für hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie (IT-AV) vom 25.07.2000²⁶ erlassen. Durch eine stufenweise, befristete Zulassung ausländischer IT-Spezialisten mittels eines schnellen und unbürokratischen Verfahrens soll dem kurzfristigen Fachkräftemangel abgeholfen werden.²⁷ Mit Verordnung vom 16.07.2003²⁸ wurde die IT-ArGV verlängert, sodass weiterhin neue Anträge gestellt werden können. Zudem wurde die Begrenzung auf die Höchstzahl von 20.000 Arbeitserlaubnissen (§ 5 IT-ArGV) gestrichen.²⁹

Außerhalb der IT-Branche haben ausländische Arbeitskräfte die Möglichkeit, als Saison- oder Werkvertragsarbeitnehmer in Deutschland zu arbeiten.

Saisonarbeitnehmer erhalten mittels der Einstellungszusage des deutschen Arbeitgebers sowohl eine Arbeitserlaubnis als auch ein Visum für die Einreise.³⁰

Werkverträge werden zwischen einem deutschen Unternehmen (Auftraggeber) und einem ausländischen Unternehmen (Auftragnehmer) eines entsprechenden Vertragsstaates geschlossen, die die Durchführung bestimmter Aufgaben beinhalten. Die Werkvertragsarbeitnehmer werden zwar in Deutschland beschäftigt, ein Arbeitsverhältnis besteht allerdings lediglich mit dem ausländischen Unternehmen.³¹

²⁴ Bzgl. Arbeitsmarktentwicklung und Zuwanderungsbedarf siehe Walwei, Gastarbeiter - Greencard oder rote Karte? in: Harks, Klein, Roßkopf, Schalk (Hrsg.), Einwanderungsland Deutschland? Das Zuwanderungsgesetz in der Diskussion, 2003, S. 50 ff.

²⁵ BGBl. I S. 1146; Rechtsgrundlage der Verordnung sind §§ 288 Abs. 1 Nr. 2, 3, 4, 5, 7, 8 und 292 Abs. 2 S. 3 SGB III.

²⁶ BGBl. 1176. Rechtsgrundlage für die Verordnung ist § 10 Abs. 2 des AuslG.

²⁷ Schiedermaier/Wollenschläger, Handbuch des Ausländerrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 4 A Rn 162.

²⁸ BGBl. I, S.1471.

²⁹ ZAR Nachrichten Personalien, Heft 5/2000.

³⁰ Schiedermaier/Wollenschläger, Handbuch des Ausländerrechts der Bundesrepublik Deutschland (Fn 7), Bd. 4 A Rn 13.

³¹ Schiedermaier/Wollenschläger, Handbuch des Ausländerrechts der Bundesrepublik Deutschland (Fn 7), Bd. 4 A Rn 15 ff.

Diese zahlenmäßig große Gruppe an ausländischen Arbeitnehmern schließt die auf dem deutschen Arbeitsmarkt bestehende sektorale Angebotslücke an bestimmten Arbeitskräften.

3. Das Asylrecht

3.1 Das Asylrecht in der BRD bis zum Asylverfahrensgesetz

Den Erfahrungen der Flüchtlinge und Exilanten des Dritten Reiches entsprang das in Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG a.F. garantierte Grundrecht,³² dass politisch Verfolgte Asylrecht genießen. Das Verfahren zur Feststellung der tatbestandsmäßigen Voraussetzungen lässt das Grundgesetz jedoch nach wie vor offen. Gleichwohl ist ein Anerkennungsverfahren zur Verwirklichung des Grundrechts zwingend erforderlich.³³ Dieses muss zum einen den Anforderungen des Rechtsstaatsprinzips genügen und zum anderen eine gerechte Beweislastregelung auf Grund der immanenten Beweisproblematik treffen.³⁴

Zunächst galt in gleicher Weise wie für die Ausländer auch für die Asylbewerber die Ausländerpolizeiverordnung (APVO) von 1938.³⁵ Erst 1953 wurde die Verordnung über die Anerkennung und die Verteilung von ausländischen Flüchtlingen (AsylVO) erlassen.³⁶ Ab 1965 waren die asylrechtlichen Bestimmungen des AuslG (1965) anwendbar.³⁷

Bis in die 70er Jahre waren die Asylbewerber auf Grund ihrer geringen Zahl und der expandierenden Wirtschaft in die deutsche Gesellschaft relativ reibungslos zu integrieren, zumal es sich überwiegend um Ostblockflüchtlinge handelte, die demselben Kulturkreis angehörten wie die deutschstämmigen Vertriebenen der (Nach-)Kriegsjahre.³⁸

Mitte der 70er Jahre stieg die Zahl der Asylbewerber deutlich an.³⁹ Dies lag zum einen an der weltweit größeren Mobilität und dem technischen

³² Die Entstehungsgeschichte des Grundrechts auf Asyl ist dargestellt bei Wollenschläger, Die Entwicklung des Asylrechts in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Asylkompromiss, in: Brieskorn, Mikat, Müller, Willoweit (Hrsg.), Vom mittelalterlichen Recht zur neuzeitlichen Rechtswissenschaft, Paderborn (u.a.) 1994, S. 467 ff. Zum Asylrecht als Menschenrecht siehe Wollenschläger, Einwanderungsgesetzgebung – Chance oder Gefahr?, in: Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtling (Hrsg.), Zuwanderung und Asyl, Nürnberg 2001, S. 243 ff (245 ff).

³³ Münch, Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland: Entwicklung und Alternativen, 2. Aufl., Opladen, 1993, S. 38 f.

³⁴ Münch (Fn 32), S. 40.

³⁵ Münch (Fn 32), S. 50 ff.

³⁶ Wollenschläger, Die Entwicklung des Asylrechts in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Asylkompromiss (Fn 31), S. 467 ff (470 f).

³⁷ Wollenschläger (Fn 31), S. 471, Münch (Fn 32), S. 57 ff.

³⁸ Münch (Fn 32), S. 61 f; Wollenschläger/Schraml, Art. 16 a GG, Das neue "Grundrecht" auf Asyl?, JZ 1994 S. 61 ff (61).

³⁹ Siehe zum geschichtlichen Überblick des Asylrechts auch Renner, Von der Rettung des deutschen Asylrechts, ZAR 1999 S. 206 ff (207 ff).

Fortschritt. Andererseits konnte der Anwerbestopp für ausländische Arbeitnehmer von 1973 mittels eines Asylantrages umgangen werden. Damit änderte sich auch die Herkunftsstruktur der Asylbewerber,⁴⁰ die nun zunehmend aus dem nichteuropäischen Ausland stammten und zudem weniger wegen politischer Verfolgung als zur wirtschaftlichen Verbesserung ihrer Lebensverhältnisse in die BRD einreisten.⁴¹ Das bisherige Asylverfahren war der Zahl der Antragsteller⁴² nicht mehr gewachsen. Die Verwaltungsgerichte waren überlastet, die Verfahrensdauer lag 1977 im Durchschnitt bei über 6 Jahren.⁴³ Hinzu kamen die Kosten für die Unterbringung, die zunehmend schwieriger wurde.⁴⁴

Sowohl das Erste Beschleunigungsgesetz 1978 und die VwGO-Änderung, als auch das Zweite Beschleunigungsgesetz 1980 blieben in ihrer Wirkung zur Verkürzung der Verfahrensdauer bedeutungslos.⁴⁵

Flankiert wurden die legislativen Bemühungen von administrativen Maßnahmen mit gravierenden Auswirkungen.

Als besonders effektiv stellte sich die Sichtvermerksverpflichtung für bestimmte Länder heraus. Die Visaerteilung in den Heimatländern erlaubte einen unmittelbaren Eingriff auf die Wanderbewegung.⁴⁶ Gleichwohl betonte die Bundesregierung, dass sie weiterhin ihrer humanitären Verpflichtung nachkommen wolle.⁴⁷

Zum anderen wurde Asylbewerbern für das erste Jahr ihres Aufenthaltes in der BRD eine Arbeitserlaubnis nicht erteilt. Zusätzlich mussten sie Einschränkungen bei der Sozialhilfe hinnehmen, die ihnen möglichst in Form von Sachleistungen zuzüglich Taschengeld gewährt werden sollte. Ein Kindergeldanspruch wurde außerdem noch versagt.⁴⁸

Die Anzahl der Asylbewerber reduzierte sich hierdurch deutlich.⁴⁹

3.2 Das AsylVfG 1982 und die Änderungsgesetze

Mit Erlass des AsylVfG wurden die asylrechtlichen Bestimmungen im AuslG aufgehoben. Inhaltlich zielte das AsylVfG auf die Abwehr von Asylbewerbern durch Abschreckung ab, wobei die Verfahrensdauer durch

⁴⁰ Münch (Fn 32), S. 63.

⁴¹ Münch (Fn 32), S. 72.

⁴² Asylsuchende 1973: 5595 Personen, 1974: 9424, 1977: 16410, 1978: 33136. Münch (Fn 32), S. 71, 72.

⁴³ Münch (Fn 32), S. 72.

⁴⁴ Zur Vorwegverteilung siehe Münch (Fn 32), S. 64 ff; außerdem Münch (Fn 32), S. 78 f.

⁴⁵ Münch (Fn 32), S. 76, 87.

⁴⁶ Santel/Weber in Migrationsreport 2000 (Fn 10), S. 13 Internetausdruck.

⁴⁷ Münch (Fn 32), S. 83.

⁴⁸ Münch (Fn 32), S. 85 f.

⁴⁹ Münch (Fn 32), S. 88: 1980: 108.000; 1981: unter 50.000.

Beschränkungen des Rechtsschutzes verkürzt wurde.

Gem. §§10 und 11 AsylVfG (1982) waren von den Asylanträgen nunmehr die „unbeachtlichen“ und „offensichtlich unbegründeten“ zu ermitteln, sodass diesen Antragstellern unmittelbar, d.h. ohne ordentliches Asylverfahren, Ausweisungsmaßnahmen angedroht werden konnten. Als Rechtsschutz stand diesen Asylbewerbern lediglich ein Eilverfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO offen.⁵⁰ Die Rechtsmittelverkürzung wurde zum einen durch den Einzelrichter geregelt, der einen Rechtsstreit entscheiden konnte, wenn der Fall keine besonderen Schwierigkeiten aufwies. Gegen die Klageabweisung waren zudem nur noch eingeschränkte Rechtsmittel möglich.⁵¹ Weitere Regelungen betrafen die Rechtsstellung des Asylbewerbers. Als neuer Aufenthaltstitel wurde die „Aufenthaltsgestattung“ geschaffen, die die Duldung des Asylbewerbers im Bezirk der zuständigen Ausländerbehörde zur Folge hatte. Flankierend wurde das Arbeitsverbot, das erst 1991 abgeschafft⁵² wurde, von einem auf zwei bzw. fünf Jahre angehoben.⁵³

3.3 Der Asylkompromiss vom 06.12.1992 und die Folgen

Erstmals zu Beginn der 90er Jahre schwand die Ablehnung einer Änderung des Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG a.F., angesichts steigender Asylanträge⁵⁴ und der allgemein vermehrten Zuwanderung durch Aus- und Übersiedler, die mit einer zunehmend fremdenfeindlichen Stimmung⁵⁵ und dem Erstarken rechtsextremistischer Gruppen einherging.

Im Dezember 1992 einigten sich die Koalitionsparteien mit der SPD auf den sog. Asylkompromiss⁵⁶, der mit dem Gesetz vom 28.06.1993⁵⁷ zu einer Änderung des Grundgesetzes und mit dem Gesetz vom 30.06.1993⁵⁸ zur Änderung des Ausländer- und Asylrechts umgesetzt wurde.

3.3.1 Das Grundrecht auf Asyl

Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG a.F. wurde wortgleich in den eingefügten Art. 16 a GG übernommen (Art. 16 a Abs. 1 GG). Damit wurde das Asyl-

⁵⁰ Münch (Fn 32), S. 92.

⁵¹ Münch (Fn 32), S. 94.

⁵² Münch (Fn 32), S. 122.

⁵³ Münch (Fn 32), S. 95 f.

⁵⁴ Wollenschläger/Schraml (Fn 37, JZ 1994) S. 61. Im Jahr 1991 stellten 250.000 Personen Antrag auf Asyl, im Jahr 1992 wurde die höchste Zahl von 438.000 Personen erreicht. Zur Diskussion um den Missbrauch des Asylrechts siehe Münch (Fn 32), S. 178 ff.

⁵⁵ Münch (Fn 32), S. 115 ff.

⁵⁶ Münch (Fn 32), S. 148.

⁵⁷ BGBl. 1993 I, S. 1002.

⁵⁸ BGBl. 1993 I, S. 1062.

recht als subjektiv-öffentliches Recht erhalten und nicht lediglich in eine Institutsgarantie umformuliert.⁵⁹

3.3.2 Die Regelung für Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge

Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge, die in der Regel nicht als politisch verfolgt im Sinne des Art. 16 a Abs. 1 GG anerkannt wurden, erhielten einen besonderen Rechtsstatus nach § 32 a AuslG und damit eine Aufenthaltsbefugnis.⁶⁰

3.3.3 Die Regelung über den „sicheren Drittstaat“

Ein Schwerpunkt des Asylkompromisses war zweifelsohne die Regelung über den „sicheren Drittstaat“⁶¹, wodurch das Grundrecht auf Asyl eine in materieller Hinsicht bedeutende Einschränkung erfahren hat.⁶² Sichere Drittstaaten sind gem. Art. 16 a Abs. 1 S. 1 GG die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften kraft Verfassung und diejenigen Staaten, die durch formelles, zustimmungspflichtiges Gesetz bestimmt sind (Länderliste I), wenn dort die Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention Gewähr leistet ist. Problematisch ist diesbezüglich zum einen, dass der völkerrechtliche Flüchtlingsschutz nicht deckungsgleich ist mit dem Asylrecht für politisch Verfolgte. Zudem darf nicht allein die Ratifizierung der Konventionen zur Anerkennung als sicherer Drittstaat führen, sondern vielmehr erst, wenn das Land auch die rechtliche und organisatorische Umsetzung im konkreten Asylverfahren bewältigen kann.⁶³

Auf Grund der grundgesetzlichen Drittstaatenregelung ergeben sich einige Rechtsfolgen, die im AsylVfG geregelt sind. Gem. § 18 Abs. 2 Nr. 1 AsylVfG ist dem Ausländer, der aus einem sicheren Drittstaat einreist, die Einreise zu verweigern. Wenn er bereits eingereist ist und im grenznahen Raum in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang mit einer unerlaubten Einreise angetroffen wird, ist er nach § 18 Abs. 3 AsylVfG zurückzuschieben. Personen, die bereits aus einem sicheren Drittstaat

⁵⁹ Wollenschläger/Schraml (Fn 37), S. 61 ff (62).

⁶⁰ Wollenschläger/Schraml (Fn 37), S. 62. Zur erstmaligen Anwendung des § 32 a AsylVfG auf die Kosovo-Albaner siehe Wollenschläger, Die Empfehlungen des Rates für Migration, ZAR 1999, S. 252 ff (260).

⁶¹ Zur Verfassungsmäßigkeit der Drittstaatsregelung (BVerfGE 94, 49) siehe Wollenschläger/Herler, Das Asylrecht auf dem Prüfstand des Bundesverfassungsgerichts, JA 1997, S. 591 ff (591 ff).

⁶² Wollenschläger/Schraml (Fn 37), S. 62.

⁶³ Wollenschläger/Schraml (Fn 37), S. 63; dort auch ausführlich zu den Verhältnissen in Polen und der Tschechischen Republik.

eingereist sind, können sich gem. Art. 16 a Abs. 2 S. 1 GG, § 26 a Abs. 1 S. 1 AsylVfG nicht auf das Asylrecht berufen und werden auch nicht als Asylberechtigte anerkannt (§ 26 a Abs. 1 S. 2 AsylVfG).

Bezüglich der Drittstaatenregelung ist auch der Rechtsschutz des Asylbewerbers eingeschränkt. Gegen eine Einreiseverweigerung, die die Ablehnung eines begünstigenden Verwaltungsaktes darstellt, kann im Eilverfahren lediglich mit § 123 VwGO, ohne aufschiebende Wirkung, vorgegangen werden.⁶⁴ Bei einer rechtmäßigen Abschiebungsanordnung nach § 34 a Abs. 1 S. 1 AsylVfG entfällt das vorläufige Bleiberecht kraft Verfassung gem. Art. 16 a Abs. 2 S. 3 GG.⁶⁵ Im Fall der Zurückweisung nach § 18 Abs. 3 i. V. m. Abs. 2 Nr. 1 AsylVfG ist im Eilverfahren § 80 Abs. 4 und 5 VwGO statthaft. Da es sich um eine unaufschiebbare Polizeimaßnahme handelt, muss die Suspensivwirkung im Eilverfahren erst durch ein vorläufiges Bleiberecht hergestellt werden.⁶⁶

3.3.4 Der Ausschlussgrund „sicherer Herkunftsstaat“

Ein weiteres Kernstück der Asylrechtsreform ist der Ausschlussgrund des sicheren Herkunftsstaates⁶⁷ nach Art. 16 a Abs. 3 und 4 GG. In der sog. Länderliste II werden durch formelles, zustimmungspflichtiges Gesetz die Staaten festgelegt, in denen weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet.⁶⁸ Als Folge gilt die widerlegbare Vermutung, dass in diesem Land Verfolgungsfreiheit herrscht. Gem. Art. 16 a Abs. 3 S. 2 GG, § 29 a Abs. 1 AsylVfG trägt der Asylbewerber die Beweislast für die Begründetheit seines Antrages. § 29 a Abs. 1 AsylVfG ist jedoch verfassungskonform dahingehend auszulegen, dass ein schlüssiger Vortrag genügt.⁶⁹ Darüber hinaus ist der Rechtsschutz gegen die aufenthaltsbeendende Maßnahme nach Art. 16 a Abs. 3 S. 2 GG dahingehend eingeschränkt, dass deren Vollziehung nur bei ernstlichen Zweifeln an der Rechtmäßigkeit ausgesetzt wird. Schliesslich ist der Asylbewerber materiell präkludiert nach Art. 16 a Abs. 4 S. 1, 2. HS, S. 2 GG, § 36 Abs. 4 S. 2 und 3 AsylVfG, wenn er Tatsachen und Beweismittel verspätet angibt.⁷⁰

⁶⁴ Wollenschläger/Schraml (Fn 37), S. 65.

⁶⁵ Wollenschläger/Schraml (Fn 37), S. 66.

⁶⁶ Wollenschläger/Schraml (Fn 37), S. 67.

⁶⁷ Zur Verfassungsmäßigkeit der Herkunftsstaatenregelung siehe Wollenschläger/Herler (Fn 60), S. 594 ff.

⁶⁸ Wollenschläger/Schraml (Fn 37), S. 67 f.

⁶⁹ Wollenschläger/Schraml (Fn 37), S. 68.

⁷⁰ Wollenschläger/Schraml (Fn 37), S. 68.

3.3.5 Das Flughafenverfahren

Eine weitere maßgebliche Neuerung stellt § 18 a AsylVfG dar, wonach ein besonderes Asylverfahren⁷¹ für Personen durchzuführen ist, die auf dem Luftweg in die BRD einreisen wollen. Das Verfahren findet in diesen Fällen vor der formalen Einreise statt, während der Antragsteller auf dem Flughafengelände untergebracht ist.⁷²

3.3.6 Würdigung des Asylkompromisses

Kritisiert wird am neuen AsylVfG vor allem die faktische Abschaffung des bundesdeutschen Asylrechts als lediglich formal bestehendes Individualgrundrecht.⁷³ Durch die Drittstaatenregelung wird außerdem das Flüchtlingsproblem zur derzeitigen weltweiten Flüchtlingssituation (siehe Thalheimer, Fluchtmigration, in: Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, Wanderungsbewegungen – Migration, Flüchtlinge und Integration –, Nürnberg 2003, S. 29 ff.) auf die wirtschaftlich schwächeren und politisch noch nicht völlig stabilen östlichen Nachbarländer verschoben.⁷⁴ Die Entwicklung der Migrations- und Flüchtlingsproblematik des letzten Jahrzehnts zeigt jedoch die Notwendigkeit einer Harmonisierung des Asyl- und Flüchtlingsrechts auf EU-Ebene deutlich auf.⁷⁵

4. Das Staatsbürgerrecht

Erst mit dem Regierungswechsel 1998 wurde der Handlungsbedarf bezüglich einer Reform des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 22.07.1913⁷⁶ erkannt, um die rechtlichen Bedingungen⁷⁷ mit der Wirklichkeit, dass nämlich Deutschland bereits Jahrzehnte ein Einwanderungsland war, in Einklang zu bringen.⁷⁸ So formulierten SPD und Bündnis

90/Die Grünen in ihrer Koalitionsvereinbarung vom 20.10.1998, dass die Schaffung eines modernen Staatsangehörigkeitsrechts im Zentrum ihrer Integrationspolitik stehe.⁷⁹ Bereits mit Gesetz vom 15.07.1999⁸⁰ wurde das Staatsangehörigkeitsrecht mit Wirkung zum 01.01.2000 reformiert,⁸¹ dessen wesentliche Zielsetzung die erleichterte Einbürgerung von Immigranten beinhaltete (§ 8 StAG i.V.m. §§ 85 ff AuslG). Voraussetzung für den Anspruch auf die deutsche Staatsangehörigkeit ist zunächst ein rechtmäßiger Aufenthalt in der BRD von acht, vor der Reform von 15 Jahren,⁸² wobei der Ausländer bei der Antragstellung eine Aufenthaltserlaubnis oder -berechtigung besitzen muss (§ 85 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 AuslG). Außerdem muss der Immigrant sich zur freiheitlich demokratischen Grundordnung bekennen (§ 85 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 AuslG), unterhaltsfähig sein (§ 85 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 AuslG) und über ausreichende Deutschkenntnisse verfügen (§ 86 Nr. 1 AuslG). Als Ausschlussgrund kommt ein Ausweisungsgrund in Betracht (§ 86 Nr. 3 AuslG), sowie die Verurteilung wegen einer Straftat (§ 85 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 AuslG) und ein terroristischer Hintergrund (§ 86 Nr. 2 AuslG). Die Beibehaltung der ausländischen Staatsangehörigkeit wird nur in Ausnahmefällen erlaubt (§§ 85 Abs. 1 S. 1 Nr. 4, 87 AuslG).

Zum anderen erfolgt der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit nunmehr nicht allein nach dem Ius-sanguinis-Prinzip, sondern ergänzend durch die Ius-soli-Regelung,⁸³ wobei Mehrstaatigkeit⁸⁴ weiterhin vermieden werden soll. Gem. § 4 Abs. 3 StAG erwirbt ein Kind ausländischer Eltern die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn ein Elternteil sich in Deutschland seit acht Jahren rechtmäßig (Aufenthaltsberechtigung oder eine seit drei Jahren unbefristete Aufenthaltserlaubnis) aufhält. Da das Kind, sofern das Heimatrecht dies vorsieht, durch das Vererbungsprinzip auch die Staatsangehörigkeit seiner Eltern erwirbt, käme es zu einer nicht gewollten doppelten Staatsbürgerschaft. Daher sieht § 29 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 StAG vor, dass das Kind in diesem Fall nach

⁷¹ Zur Verfassungsmäßigkeit des Flughafenverfahrens (BVerfGE 94, 49) siehe Wollenschläger/Herler (Fn 60), S. 595 f.

⁷² Wollenschläger/Schraml (Fn 37), S. 68 f.

⁷³ Münch (Fn 32), S. 151, Renner (Fn 38), S. 208. Zum Menschenwürdegehalt des Asylrechts i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG siehe Wollenschläger/Herler (Fn 60), S. 593 ff.

⁷⁴ Wollenschläger/Schraml (Fn 37), S. 67, Münch (Fn 32) S. 155 f.

⁷⁵ Wollenschläger (Fn 59), S. 260.

⁷⁶ RGBl. S. 583; Zur Entwicklung bis zum RuStAG 1913 siehe v. Mangoldt, Ius-sanguinis-Prinzip, Ius-soli-Prinzip und Mehrstaatigkeit: Umbrüche durch das Staatsangehörigkeitsreformgesetz, ZAR 1999, S. 243 ff (244 f).

⁷⁷ Bzgl. RuStAG von 1913 und dessen Entwicklung seit Einführung des GG siehe v. Mangoldt (Fn 75), S. 145 ff.

⁷⁸ Seit 1993 stieg die Einbürgerung von Ausländern deutlich an, war im internationalen Vergleich mit einer Quote von 1% der ausländischen Bevölkerung in Deutschland sehr niedrig. Münz, Deutschland wird Einwanderungsland – Rückblick und Ausblick, in: Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (Hrsg.), Zuwanderung und Asyl, 2001, S.173 ff (196 f). Dort findet sich auch ein Überblick über die Zusammensetzung der Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit (S. 194 f).

⁷⁹ ZAR Nachrichten Personalien, 1998 Heft 6; Zur Koalitionsvereinbarung vom 20.10.1998 siehe auch Wollenschläger, Die Empfehlungen des Rates für Migration, ZAR 1999, S. 252 ff (253 f).

⁸⁰ BGBl. I S. 1618.

⁸¹ Zu den Änderungen siehe v. Mangoldt (Fn 75), S. 248 f.

⁸² Wollenschläger (Fn 59), S. 257.

⁸³ ZAR Nachrichten Personalien, 1999 Heft 4 und 5.

⁸⁴ Zur Diskussion um die doppelte Staatsangehörigkeit, aber auch bzgl. ihrer integrativen Wirkung siehe Wollenschläger, Empfehlungen des Rates für Migration, (Fn 59), S. 252 ff (258 f).

Erreichen der Volljährigkeit bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres die gewünschte Staatsangehörigkeit wählen kann (Optionslösung). Will die Person die deutsche Staatsangehörigkeit behalten, muss sie gem. § 29 Abs. 3 S. 1 StAG den Nachweis des Verlustes der ausländischen Staatsangehörigkeit erbringen. In Fällen der Unzumutbarkeit oder Unmöglichkeit der Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit ist allerdings die Beibehaltung der Mehrstaatigkeit zulässig (§ 29 Abs. 3 S. 2 bis 4, Abs. 4 StAG).

Mit der Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes wurde den ausländischen Einwanderern und deren nachfolgenden Generationen eine umfassende gesellschaftliche Integration und in politischer Hinsicht eine Teilhabe am demokratischen Willensbildungsprozess eröffnet.⁸⁵

5. Das Zuwanderungsgesetz

Wie gross die Bedeutung der Zuwanderung für Deutschland ist, zeigt ein Blick in die Statistik: zum Ende des Jahres 2000 betrug die Zahl der ein- und zugewanderten Ausländern in Deutschland knapp 12 % der Bevölkerung.⁸⁶

Deutschland ist daher sehr wohl ein Einwanderungsland. Trotzdem fehlt bislang eine gesetzliche Regelung zur Steuerung dieses Zuzugs.

Die Bundesrepublik Deutschland hat seit Jahrzehnten einen zunächst gewollten und von ihr selbst gesteuerten, später jedoch in weiten Teilen unkontrollierten erheblichen Zuzug von Ausländern, die auf Dauer im Bundesgebiet leben wollen, zu verzeichnen. Deshalb ist es notwendig, gesetzliche Regelungen für die Steuerung und Lenkung des tatsächlich stattfindenden und des im eigenen Interesse Deutschlands notwendigen Zuzugs von ausländischen Menschen einzuführen und auch die Integration von Ausländern erstmalig auf eine gesetzliche Grundlage zu stellen: das Zuwanderungsgesetz.

Während 1987 das BVerfG dem Gesetzgeber im Rahmen des Grundgesetzes einen weiten Gestaltungsspielraum zukommen lässt, der zunächst nur ansatzweise politisch ist, erkennt die Regierung den Zuwanderungsprozess und die Notwendigkeit einer Regelung der Zuwanderung 1998.⁸⁷ Die Greencard-Regelung kann dabei als kurzfristige bereichsspezifische

⁸⁵ Kritisch zur Mehrstaatigkeit bei der Einbürgerung von Unionsbürgern siehe v. Mangoldt (Fn 75), S. 244.

⁸⁶ Bericht der Unabhängigen Kommission "Zuwanderung" des Bundesministeriums des Innern, Berlin 2001, S. 14 ff; Sülz, Das deutsche Zuwanderungskonzept, S. 2.

⁸⁷ ZRP 2001, 459; Harks/Klein/Roßkopf/Schalk: "Einwanderungsland Deutschland?", S. 5 f.

Spezialregelung der Problemstellung nicht gerecht werden. Auch das Ausländergesetz von 1991 als reines Sicherheits- und Gefahrenabwehrrecht ist den aktuellen und künftigen Herausforderungen nicht mehr gewachsen. Daher wurde im Jahre 2000 durch Bundesinnenminister Schily eine unabhängige Zuwanderungskommission ins Leben gerufen, die sich mit dieser Problematik auseinandersetzen sollte. Es finden sich zahlreiche Gesetzesinitiativen.

Der Entwurf des Landes Rheinland-Pfalz sieht demnach beispielsweise eine Jahreszuzugsquote vor, enthält die weiteren Voraussetzungen für die Art und Weise des Zuzugs, für das Verfahren des Zuzugs sowie für die Förderung der Integration.⁸⁸

Abgeordnete und die Fraktion des Bündnis 90/ Die Grünen legten 1997 einen Entwurf für ein Einwanderungsgesetz vor mit politischer und humanitärer Einwanderung und Gewährleistung der Integration.⁸⁹

Die FDP brachte 1998 ebenfalls einen Gesetzesentwurf zur Begrenzung der Zuwanderung ein, welcher von den anderen Parteien jedoch keine Unterstützung erhielt. Im Jahr 2000 wurde ein Gesetzesentwurf zur Regelung der Zuwanderung eingebracht, der eine gesetzliche Regelung für die Steuerung und Lenkung des dauerhaften Zuzugs und Integration vorsieht. Nach der 1. Lesung im Bundestag kam dieser Entwurf in die Ausschüsse.⁹⁰

Die Parteien legten zudem weiterentwickelte Eckpunkte für ein Gesamtkonzept zur Begrenzung und Steuerung der Zuwanderung vor.

Im Jahr 2001 schließlich brachte die unabhängige Zuwanderungskommission ihren Bericht für Migrationsfragen heraus. Er ist in fünf Kapitel gegliedert: Die Einleitung stellt den Problemaufriss dar mit der Feststellung, Deutschland sei ein Einwanderungsland und brauche Zuwanderer. Langfristig Wohlstand sichern als zweites Kapitel ist der Zuwanderung zu Erwerbszwecken gewidmet. Humanitär handeln befasst sich mit den rechtlichen Bedingungen des Zuzugs außerhalb des arbeitsmarktpolitisch und demografisch begründeten Anwerbezuges. Im vierten Kapitel Miteinander leben geht es um die Herausforderungen sowie Voraussetzungen für Integrationsprozesse. Zur Umsetzung der neuen Zu-

⁸⁸ Wollenschläger, Konzeption für eine Zu-/Einwanderungsgesetzgebung für die BRD (ZRP 2001, S. 460).

⁸⁹ Wollenschläger, Konzeption für eine Zu-/Einwanderungsgesetzgebung für die BRD (ZRP 2001, S. 460).

⁹⁰ Wollenschläger, Konzeption für eine Zu-/Einwanderungsgesetzgebung für die BRD (ZRP 2001, S. 460).

wanderungspolitik werden Hinweise und Empfehlungen gegeben, wie z.B. die Festlegung von Obergrenzen, ein vereinfachtes System von Aufenthaltstiteln und die Zuständigkeit des Bundesamts für Zuwanderung und Integration.⁹¹ Wichtigstes Fazit ist, dass die Zuwanderungskommission zu einem Umdenkungsprozess geführt hat: Aufgabe des Rechts umfasst auch die Bewältigung gesellschaftlichen Wandels. Migration ist eben auch eine Frage der gesellschaftspolitischen Aufgabe.

2001 legt Bundesinnenminister Schily einen Referentenentwurf für das Zuwanderungsgesetz vor. Dieser Entwurf nimmt Ideen der unterschiedlichen Kommissionen auf. Dabei soll das bisher geltende Ausländergesetz durch ein neues Aufenthaltsgesetz mit Arbeitserlaubnisrecht neu geregelt werden. Sodann soll es nur noch zwei Aufenthaltstitel geben: eine befristete Aufenthaltserlaubnis und eine unbefristete Niederlassungserlaubnis, orientiert an den jeweiligen Aufenthaltswegen. Ein neues Bundesamt für Migration und Flüchtlinge mit Zuwanderungsrat für ein jährliches Gutachten soll ins Leben gerufen werden. Im Bereich der Arbeitsmigration wird für hoch Qualifizierte die Möglichkeit eines Daueraufenthalts im Wege von Auswahlverfahren vorgesehen.⁹²

Im November 2001 schließlich verabschiedete die Bundesregierung den Gesetzesentwurf zum Zuwanderungsrecht, der im Wesentlichen dem Referentenentwurf entspricht: Die Neuregelung der Arbeitsmigration in einem Auswahlverfahren mit den Besonderheiten für hoch Qualifizierte und Studierende.⁹³ Nach (umstrittener) Unterzeichnung des Zuwanderungsgesetzes durch den Bundespräsidenten und Verkündung im Juni 2002 konnte das Zuwanderungsgesetz jedoch nicht wie vorgesehen am 01.01.2003 in Kraft treten, da das BVerfG auf Grund der Klagen von 6 Bundesländern das Gesetz für formell verfassungswidrig wegen Unvereinbarkeit mit Art. 78 GG bei Abstimmung und damit für nichtig erklärt hat. Die Bundesregierung brachte daraufhin den Gesetzesentwurf erneut unverändert in den Bundestag ein,⁹⁴ die notwendige Zustimmung des Bundesrats fehlt jedoch bislang.⁹⁵ Nach aktuellem Stand befindet sich das Zuwanderungsgesetz daher im Vermittlungsausschuss und es bleibt abzuwarten, in welcher Fassung es in Kraft treten wird.

⁹¹ ZRP 2001, 461, ZAR Heft 4/ 2001, Nachrichten-Personalien.

⁹² ZAR Heft 5/2001, Nachrichten-Personalien, ZRP 2001, 463.

⁹³ ZAR Heft 1/2002, Nachrichten-Personalien.

⁹⁴ BT-Drucksache 15/420, abgedruckt bei Schiedermaier/Wollenschläger (a.a.O.FN 7), Bd. 5, 6. Teil, Ausblick

⁹⁵ BR-Drucksache 343/03

6. Europäische Migrations- und Flüchtlingspolitik

Während noch im 19. Jahrhundert ein großer Teil der Bevölkerung Europa den Rücken kehrte, war die Situation im 20. Jahrhundert nun eine völlig andere: Europa ist zum Einwanderungskontinent geworden.⁹⁶

Auch die Europäischen Gemeinschaften haben sich der Problematik um Migration und Flüchtlinge angenommen. Vor dem Vertrag von Maastricht zielte die völkerrechtliche Zusammenarbeit auf Vorarbeiten zur Entwicklung eines europäischen Asyl- und Einwanderungsrechts (Schengener Übereinkommen I und II)⁹⁷, die den Abbau von Personenkontrollen innerhalb des Binnenraumes und die Zusammenarbeit an den Außengrenzen der EU beinhalteten. Mit dem Vertrag von Maastricht 1992 wurde die Einwanderungs- und Asylpolitik in die 3. Säule der EU integriert, allerdings wurde die vorgesehene Überleitungsmöglichkeit in den EG-Vertrag nicht genutzt.⁹⁸ Im Vertrag von Amsterdam 1997 erfolgte die Vergemeinschaftung der nationalen Regelungsbereiche betreffend das Visa-, Asyl- und Einwanderungsrecht⁹⁹. Das Ziel der konkreten Ausarbeitung von Richtlinien unter der Ankündigung eines gemeinsamen Asylsystems wurde aber erst beim Europäischen Rat in Tampere 1999 formuliert.¹⁰⁰ Die Asylrichtlinie über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes von Vertriebenen¹⁰¹ wurde bereits als weiterer Schritt zu einem europäischen Asylrecht beschlossen. Zwar wurden auch jüngst ein geänderter Vorschlag zur sog. Familiennachzugsrichtlinie¹⁰² und ein Vorschlag für die sog. Daueraufenthalts-

⁹⁶ Bade, Einwanderungskontinent Europa: Migration und Integration am Ende des 20. Jahrhunderts, in: Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, Zuwanderung und Asyl, 2001, S. 13 ff.

⁹⁷ Weber, Zur Entwicklung des europäischen Asylrechts, in: Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, Zuwanderung und Asyl, 2001, S. 91 ff (95 f).

⁹⁸ Weber (Fn 95), S. 97 f; Hauschild, Neues europäisches Einwanderungsrecht: Das Recht auf Familienzusammenführung, ZAR 2003 S. 266 ff (267).

⁹⁹ Weber (Fn 95), S. 98; Hauschild (Fn 96), S. 267. Zur Überführung der Asyl- und Flüchtlingspolitik in die Zuständigkeit der EG gem. Art. 63 EG, siehe Schmah, Die Vergemeinschaftung der Asyl- und Flüchtlingspolitik, ZAR 2001, S. 3 ff.

¹⁰⁰ Hauschild (Fn 95), S. 267.

¹⁰¹ s. Nachweise bei Wollenschläger, Das Asyl- und Einwanderungsrecht der EU, EuGRZ 2001, S. 362.

¹⁰² Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung, Ratsdokument 6912/03. Zum Inhalt siehe Hauschild (Fn 95), S. 270 ff. Zur Entwicklung der Änderung und Stellungnahmen europäischer Institutionen siehe Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Europavertretung, Migrations- und Asylpolitik – Aktuelle Entwicklung auf europäischer Ebene, Brüssel 2003, S. 12 ff. Die Richtlinie über die Familienzusammenführung (2003/86/EG) ist zum 03.10.2003 in Kraft getreten und muss bis 03.10.2005 umgesetzt werden, ABI L251 vom 03.10.2003, S. 12 ff.

richtlinie¹⁰³ vom Rat der Justiz- und Innenminister eingebracht¹⁰⁴, jedoch sind nach wie vor unterschiedliche Ansätze in der Migrationspolitik der EU und der Mitgliedstaaten zu erkennen. Während erstere den Binnenraum als einheitliche Einwanderungszone ansieht, die wegen ihrer demografischen und arbeitsmarktpolitischen Probleme eine offene Migrationspolitik erfordert, betreiben zumindest diejenigen Mitgliedsländer, die von einer vergleichsweise hohen Zuwanderung betroffen sind, weiterhin eine Abwehr- und Begrenzungs politik.¹⁰⁵

Auch die Diskussion um die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Thessaloniki im Juni 2003¹⁰⁶ im Bundestag veranschaulicht das weiterhin herrschende Klima für eine zurückhaltende europäische Migrationspolitik.¹⁰⁷ Allerdings lassen die Vorschläge des italienischen Innenministers Guiseppe Pisanu auf dem Ministertreffen am 12. September 2003 in Rom neue Hoffnung schöpfen. Er hat vorgeschlagen, die Möglichkeiten einer europäischen Lösung der Migration nach Europa anhand von Quotenregelungen für Europa zu prüfen.¹⁰⁸ Auf den Vorschlag, dass die EU-Kommission dies untersuchen sollte, einigten sich die Innenminister auf diesem Treffen.

¹⁰³ Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend die Rechtsstellung langfristig aufenthaltsberechtigter Drittstaatsangehöriger, Ratsdokument 10214/03. Zur Entwicklung der Änderung und Stellungnahmen europäischer Institutionen und Organisationen siehe Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Europavertretung (FN 100), S. 31 ff.

¹⁰⁴ Zu den einzelnen Phasen der Migrationspolitik der EG siehe Hauschild (Fn 95), S. 273.

¹⁰⁵ Hauschild (Fn 95), S. 267. Zur Berücksichtigung des Gemeinschaftsrechts im nationalen Asyl- und Ausländerrecht und dessen Anwendungsvorrang siehe Welte, Der Vorrang des Europäischen Unionsrechts im nationalen Migrationsbereich, ZAR 2003, S. 273 ff (274-276).

¹⁰⁶ Betreffend die Einwanderungs- und Grenzfragen, abgedruckt in ZAR 2003 S. 292 ff.

¹⁰⁷ Siehe Kleine Anfrage am 01.07.2003 (BT-Drs. 15/1390) und die Antwort der Bundesregierung vom 25.07.2003 (BT-Drs. 15/1452).

¹⁰⁸ Siehe hierzu bereits meine Vorschläge im Jahr 1994 in „Das europäische Einwanderungskonzept“ (Hrsg. Werner Weidenfeld), Gütersloh, S. 174 ff.

Humanitäre Asylpolitik in Deutschland

Stefan Berglund

Vertreter des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen in Deutschland (UNHCR)

„Unser Amt erfüllt die klassischen Aufgaben des Rechtsschutzes für Flüchtlinge. Wie so eine Art Konsul für alle Menschen ohne Konsulat“. So beschrieb vor über 30 Jahren Eberhard Jahn, der erste deutsche UNHCR-Mitarbeiter überhaupt, die Aufgaben seines Arbeitgebers gegenüber einer deutschen Zeitung.

Der promovierte Jurist gehörte zum ersten UNHCR-Team in Deutschland, das am 26. September 1951 in der damaligen Bundeshauptstadt Bonn seine Arbeit aufnahm. Es war nicht nur für die fünf Mitarbeiter ein besonderer Tag. Fast zehn Monate zuvor hatte in Genf der erste Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen, Gerrit Jan van Heuven Goedhart, sein Amt angetreten. Die Aufgabe, die der holländische Rechtsanwalt und Journalist von der UN-Vollversammlung erhalten hatte, glich einem Kraftakt: Sein neu geschaffenes Amt sollte eine Schlüsselrolle spielen bei dem Bemühen, eine neue Heimat zu finden für jene 2,2 Millionen Flüchtlinge, Vertriebenen und Verschleppten, die sechs Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges als „Strandgut der Geschichte“ (Willy Brandt) ein Dasein ohne Zukunft zu führen schienen.

Viele von ihnen – Opfer nationalsozialistischer Kriegswirtschaft – hielten sich noch in der jungen Bundesrepublik Deutschland auf. Die ehemaligen Zwangsarbeiter nannte man nun „Displaced Persons“ (DP's). In ihre Heimat konnten oder wollten sie auf Grund der veränderten politischen Verhältnisse Anfang der 50er Jahre nicht zurück. Als Alternative blieb die Weiterwanderung nach Übersee oder der dauerhafte Aufenthalt in dem neuen demokratischen Deutschland, das weitgehend noch in Trümmern lag.

UN-Flüchtlingskommissar Goedhart erhielt den Auftrag von der Staatengemeinschaft, sich dem Schicksal dieser „heimatlosen Ausländer“

zu widmen. UNHCR stand damit vor der ersten ernsthaften Bewährungsprobe seiner Geschichte, die sich in den kommenden Jahrzehnten noch mehrmals mit bedeutenden Entwicklungen und Ereignissen bundesdeutscher Historie kreuzen sollte.

Die UNHCR-Mitarbeiter der ersten Stunde erhielten in Bonn Büroräume in der so genannten Ärmelkaserne, dem damaligen Sitz des Bundesministeriums für Flüchtlinge und Vertriebene, das sich um das Wohl und die Interessen jener zehn Millionen Deutsche kümmerte, die aus den ehemaligen Ostgebieten fliehen mussten oder vertrieben worden waren.

Dass die deutschen Opfer von Flucht und Vertreibung unter demselben Dach betreut wurden wie jene rund 230.000 Ausländer, die der von den Nationalsozialisten ausgelöste Krieg und politische Umwälzungen der folgenden Jahre heimatlos gemacht hatte, ist lediglich eine Fußnote der Geschichte. Sie beweist allerdings, dass jenseits getrennter Zuständigkeiten und damit verbundener strikter Vorgaben eine gemeinsame Idee die Arbeit der deutschen wie der internationalen Behörde bestimmte: für eine Zukunft jener Menschen zu wirken, die dem Schicksal von Flucht, Vertreibung und Verschleppung ausgeliefert waren. In diesem Sinne stellte der UNHCR im Jahr 1953 auch Mittel der Ford-Foundation für bedürftige DDR-Flüchtlinge bereit, für die er eigentlich kein Mandat besaß.

Die UN-Flüchtlingsorganisation setzte bei ihrer Arbeit in Deutschland bis in die 60er-Jahre hinein einen Schwerpunkt bei der Betreuung heimatloser Ausländer. Neben dem komplizierten und bis in die Gegenwart reichenden Thema der Entschädigungszahlungen konzentrierte sich das Amt darauf, finanzielle Mittel in Zusammenarbeit mit deutschen Behörden und Wohlfahrtsverbänden bereitzustellen. So wurde der Bau von Wohnungen für die DP's ermöglicht, die noch Jahre nach dem Krieg zum Teil in jenen Lagern lebten, in die sie als Zwangsarbeiter eingewiesen worden waren. Allein im Jahr 1953 waren in Deutschland 38.000 ausländische Lagerinsassen registriert.

Fünf Jahre später schilderte der Schweizer Auguste Lindt – seit 1956 im Amt des UN-Flüchtlingskommissars – seine Eindrücke nach einem Lagerbesuch in Norddeutschland: „Immer noch wirkte das Lagerleben wie ein Isolierkasten, der jede Begegnung mit dem normalen Leben verhindert-

te“. Als Angehörige unterschiedlicher Oststaaten hatten die Lagerbewohner keine gemeinsame Sprache. Jede Sprachgruppe lebte abge sondert. (...) Nur die Kinder, im Lager geboren, schufen sich eine gemeinsame Sprache, eine Art Esperanto, ein Gemisch aus slawischen und deutschen Wörtern. Sie gingen in die deutschen Schulen, fühlten sich aber abgestempelt als „Lagerkinder“. Die Altersgenossen waren nur Schulkameraden, nicht aber „Freunde“.

Es sollte bis zum Jahr 1965 dauern, bis auch das Letzte der insgesamt rund 70 DP-Lager in Deutschland geschlossen werden konnte. Ein Kapitel deutscher Nachkriegsgeschichte ging damit zu Ende, in der der UNHCR keine unwesentliche Rolle spielte.

Doch längst hatte ein anderes Kapitel begonnen, dessen Überschrift bereits in den Jahren 1948/49 bei den Verhandlungen des Parlamentarischen Rats in Bonn gefunden worden war: „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“. Diesen einfachen Satz schrieben die Mütter und Väter des Grundgesetzes in den Artikel 16, Abs. 2, S. 2. Zuvor hatten die Parlamentarier im Ausschuss für Grundsatzfragen durchaus kontrovers über das Asylrecht diskutiert. Dessen Vorsitzender, der Verfassungsrechtler Hermann von Mangoldt (CDU), erklärte jedoch in seinem Abschlussbericht für das Plenum, dass man letztendlich alle Anträge zur Schwächung des Asylrechts fallen gelassen habe, „weil derartige Beschränkungen eine Prüfung der Flüchtigen an der Grenze zur Folge haben müssten und dadurch das Asylrecht vollkommen entwertet würde“.

Der Artikel 16, Abs. 2, S. 2 Grundgesetz sollte die Asyltradition der Bundesrepublik Deutschland begründen. Seine Wirkung als individueller Rechtsanspruch löste zugleich vier Jahrzehnte später eine der heftigsten innenpolitischen Debatten der Bundesrepublik Deutschland aus.

Als im Jahre 1953 die „Bundesdienststelle für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge“ in Nürnberg eröffnet wurde, war von dieser Auseinandersetzung noch nichts zu spüren. Die Flüchtlingsdiskussion wurde damals in der Öffentlichkeit als eine rein innerdeutsche Angelegenheit unter Landsleuten betrachtet.

Für den UNHCR war die Eröffnung der Dienststelle ein wichtiges Ereignis. Zwei Jahre zuvor war die Genfer Flüchtlingskonvention von einer UN-Bevollmächtigtenkonferenz verabschiedet worden. Die Bundesrepublik Deutschland gehörte zu den ersten sechs Unterzeichnerstaaten. Obwohl die Konvention erst im Jahr 1954 in Kraft trat, hatte die Bundesregierung bereits ein Jahr zuvor eine Asylverordnung erlassen, nach der die Anerkennungsverfahren für ausländische Flüchtlinge auf der Grundlage eben dieser Konvention erfolgen sollten.

Trotz der damals sehr begrenzten personellen Ressourcen entschloss man sich deshalb beim UNHCR, von Anfang an bei der neu gegründeten Dienststelle mit einem Zweigbüro vertreten zu sein. Dessen Mitarbeiter hatten vor allem die Aufgabe, am Verfahren selbst – bei den damals existierenden Anerkennungs- wie Beschwerdeausschüssen – teilzunehmen.

Nur wenige Flüchtlinge beriefen sich in diesen ersten Jahren der praktischen Umsetzung des Asylrechts auf den entsprechenden Artikel im Grundgesetz. Dessen im damaligen Bewusstsein nachrangige Bedeutung gegenüber der Genfer Flüchtlingskonvention spiegelt sich auch in der Tatsache wider, dass bis zum Jahr 1965 nicht die Nürnberger Dienststelle, sondern die lokalen Ausländerbehörden für das Anerkennungsverfahren jener Schutzsuchenden zuständig waren, die ihren Antrag auf Artikel 16, Abs. 2, S. 2 stützten.

Über zwei Jahrzehnte hinweg blieb die Zahl der Asylbewerber in der Bundesrepublik relativ niedrig. Mit Ausnahme des Krisenjahres 1968 wurden niemals mehr als 5.000 Asylsuchende pro Jahr gezählt. Die überwältigende Mehrheit von ihnen (zeitweilig bis zu 90 Prozent) kam aus den damaligen Ostblockstaaten. Die Asylgewährung für diese Menschen war allgemein gesellschaftlich und vor allem politisch akzeptiert. Bezeichnend ist in diesem Zusammenhang der Beschluss der Innenministerkonferenz von 1966, der den Ostblockflüchtlingen pauschal eine politische Verfolgung zugestand. Illegal eingereiste Staatsangehörige aus diesem Teil Europas sollten deshalb nicht abgeschoben werden.

Diese Rahmenbedingungen änderten sich jedoch in der zweiten Hälfte der 70er-Jahre. Mit dem kontinuierlichen Anstieg der Asylbewerberzahlen

und dem zunehmenden Anteil von Schutzsuchenden aus anderen Teilen der Welt geriet das Thema Asyl zwangsläufig in die öffentliche Diskussion.

Anders als in den Anfangsjahren der Bundesrepublik stand dabei im Mittelpunkt das Grundrecht auf Asyl, das inzwischen längst die Genfer Flüchtlingskonvention als Grundlage des Verfahrens verdrängt hatte.

In den 80er Jahren sahen sich deshalb die UNHCR-Mitarbeiter in Deutschland einem gegenüber den Jahrzehnten davor deutlich veränderten Umfeld gegenüber. Die Politisierung des Themas Asyl ließ es nicht zu, sich ausschließlich in der traditionell vertrauten Umgebung eines nur Experten zugänglichen Diskurses über Flüchtlingsrecht zu bewegen. Rechtliche Stellungnahmen bekamen auch erhebliches politisches Gewicht. Hinzu kam eine zunehmend emotionalisierte öffentliche Auseinandersetzung, deren Zuspitzung auch international Aufsehen erregte.

Das Schicksalsjahr 1989 mit seinem Zusammenbruch der bipolaren Weltordnung sollte für das deutsche Asylrecht eine entscheidende Wende einleiten. Denn welche Folgewirkungen Konflikte und Kriege in epochalen Umbruchsituationen auch für direkt nicht betroffene Staaten mit sich bringen können, erlebte Deutschland zu Beginn der 90er Jahre.

Im Jahre 1992 waren 438.000 Asylanträge beim Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge registriert worden – weitaus mehr als in der gesamten Europäischen Union im Jahr 2002. Diese Zahl wird nur wenig relativiert durch die Tatsache, dass es damals noch keine statistische Trennung von Erst- und Folgeanträgen gab.

Der Zerfall des ehemaligen Jugoslawien, der nicht nur blutige Konflikte, sondern auch die systematische Vertreibung ganzer Volksgruppen mit sich brachte, war einer der Hauptgründe, warum es zu solch einer im Rückblick kaum glaublichen Zahl von Anträgen kam. Asylsuchende aus dem ehemaligen Jugoslawien stellten damals allein fast ein Viertel der registrierten Anträge. Darüber hinaus suchten im selben Jahr 250.000 Bosnier in Deutschland Zuflucht vor dem Bürgerkrieg in ihrem Heimatland. Die große Mehrzahl von ihnen stellte kein Asylgesuch, sondern erhielt eine Duldung auf Grund eines zwischen Bund und Ländern ver-

einbarten Abschiebestopps.

Ein weiterer wichtiger Grund für den sprunghaften Anstieg der Asylantragszahlen damals klingt heute ein wenig nach Ironie der Geschichte. Das Ende des Kalten Krieges, der Fall des Eisernen Vorhangs, machte die Grenzen von Ost nach West durchlässiger. Dies spiegelte sich in der Asylantragsstatistik nachdrücklich wider. Hinter Jugoslawien gehörte Rumänien mit fast 104.000 und Bulgarien mit über 31.000 Asylsuchenden im Jahre 1992 zu den Hauptherkunftsländern.

Vor diesem Hintergrund einigte sich die damalige Bundesregierung mit der sozialdemokratischen Opposition Anfang 1993 darauf, es diesmal nicht bei Änderungen im Asylverfahren und Einschnitten bei sozialen Leistungen für Asylsuchende zu belassen, sondern den Asylartikel im Grundgesetz vor allem durch eine so genannte sichere Drittstaatenregelung einzuschränken.

In der damaligen Diskussion übte der UNHCR sein Mandat als „Hüter“ der Genfer Flüchtlingskonvention mehr als zuvor auch in den Augen der Öffentlichkeit aus. Dies war wesentlich durch die Tatsache bedingt, dass die Asyldebatte mittlerweile zum innenpolitischen Spitzenthema geworden war. Der Bundestag sorgte zudem in einer Reihe öffentlicher Anhörungen dafür, dass Experten aus Verbänden, Justiz, Verwaltung und eben auch der UNHCR an dieser öffentlichen Diskussion teilnehmen konnten.

Unser Amt verfolgte während der Debatte zwei Hauptziele: Zum einen appellierte der damalige UNHCR-Vertreter Walter Koisser an die politisch Verantwortlichen, die Genfer Flüchtlingskonvention als materielle Grundlage für die Asylgewährung wieder einzuführen, um „den Kreis der Schutzbedürftigen mit jenem der Schutzberechtigten wieder in Deckung zu bringen“.

Dieses Anliegen begründete sich aus der Tatsache, dass durch die deutsche Rechtsprechung der Begriff „politisch Verfolgter“ nicht mehr all jene Schutzsuchenden erfasste, die nach Auffassung des UNHCR und der überwiegenden internationalen Staatenpraxis die Kriterien der Genfer Flüchtlingskonvention erfüllten. Dies betraf vor allem jene Flücht-

linge, die in Deutschland Schutz vor der Verfolgung nichtstaatlicher Akteure in ihrem Heimatland suchten, das nicht mehr in der Lage war, nationalen Schutz zu gewähren. Zurechenbarkeits- und Schutztheorie standen sich als rechtstheoretische Auffassungen gegenüber.

Die Diskussion stand zu diesem Zeitpunkt allerdings im Schatten der Kontroverse um die Einführung der Drittstaatenregelung. Der UNHCR wandte sich damals nicht per se gegen entsprechende Vorschläge. Unser Amt vertrat als zweites Hauptziel, die Anwendung dieses Konzepts durch verfahrenstechnische Regelungen differenzierter zu gestalten. Hierzu gehörte vor allem, Asylsuchenden die Möglichkeit einzuräumen, die vermutete Sicherheit im Drittstaat in einer Anhörung zu widerlegen. Es ist wohl müßig, heute zu diskutieren, ob die Grundgesetzänderung in der Weise, wie sie erfolgte, die einzige Alternative war, um die zweifellos vorhandenen gewaltigen Probleme zu lösen. Der UNHCR hatte sich damals für eine andere Neufassung des Artikel 16, Abs. 2, S. 2 Grundgesetz auf expliziter Grundlage der Genfer Flüchtlingskonvention ausgesprochen, die von immerhin über 100 Bundestagsabgeordneten befürwortet wurde.

Aus der Distanz von zehn Jahren lässt sich dennoch heute feststellen: Die Einführung der Drittstaatenregelung, die das Kernstück der Grundgesetzänderung bildet, mag zunächst ihren Zweck im Sinne einer abschreckenden Wirkung erfüllt haben. In der Praxis der Asylverfahren hat sie jedoch in den letzten Jahren kaum eine Rolle gespielt. Die Überstellung in ein sicheres Drittland war offensichtlich zumeist nicht möglich.

Die Praxis zeigte damit auch, dass manche Befürchtung, mit der Grundgesetzänderung sei es praktisch nicht mehr möglich, in Deutschland ein Asylverfahren durchzuführen, der Realität nicht standhielt. Eine Bewertung der Drittstaatenregelung heute muss im Übrigen die Entwicklung des Asylrechts auf europäischer Ebene berücksichtigen. Mit der anstehenden Erweiterung der Europäischen Union werden auch jene Staaten in das so genannte Dublin II-Übereinkommen zur Klärung der Übernahme von Asylverfahren eingebunden, deren Einstufung als sicherer Drittstaat damals für hitzige Diskussionen sorgte.

Ein weiterer Bestandteil der Grundgesetzänderung – die Regelung über sichere Herkunftsländer, die anders als die Drittstaatenregelung verfahrensrechtliche Sicherungen weiterhin vorsieht – zeigte sehr schnell Wirkung. Innerhalb von nur zwei Jahren sank die Zahl der Antragsteller aus Rumänien von knapp 73.000 im Jahre 1993 auf 3.500 im Jahre 1995. Die gleiche Tendenz zeigte sich bei bulgarischen Antragstellern. Ihre Zahl verringerte sich im gleichen Zeitraum von 22.500 auf knapp 2.200.

Schnellere Verfahren in den so genannten Anhörungs- und Entscheidungszentren des Bundesamts für einfach gelagerte Fälle aus bestimmten Ländern haben dabei für einen erheblichen Beschleunigungseffekt gesorgt. Das Asylverfahren verlor so für jene Menschen aus diesen Ländern dramatisch an Attraktivität, die man eher als Migranten denn als Schutzsuchende einordnen muss.

Allerdings lässt sich der starke Rückgang der Asylgesuche aus sicheren Herkunftsländern durchaus auch auf die dortige veränderte menschenrechtliche Situation zurückführen. Dies kann man zumindest für die betroffenen europäischen Staaten mit Fug und Recht behaupten.

Ein weiteres Ergebnis der Grundgesetzänderung ist ebenfalls bemerkenswert. Die Genfer Flüchtlingskonvention, die in Deutschland über Jahrzehnte hinweg eher ein Schattendasein gegenüber dem Artikel 16 Grundgesetz führte, wurde sozusagen neu entdeckt. Dies deutete sich bereits während der Asyldiskussion Anfang der 90er Jahre an. Durch die Einführung der Drittstaatenregelung erhielt der Abschiebungsschutz der Genfer Flüchtlingskonvention im Paragraph 51 des Ausländergesetzes eine signifikante Aufwertung. In der Öffentlichkeit als „kleines Asyl“ bekannt, hat die Schutzwirkung dieses Paragraphen, gemessen an der Anerkennungsquote, mittlerweile die des Artikel 16 a, Abs. 1 (n.F.) Grundgesetz bei weitem übertroffen.

Rapide sinkende Asylbewerberzahlen Mitte der 90er Jahre trugen zur Beruhigung der öffentlichen Asyldiskussion bei. Dennoch blieb die Flüchtlingsproblematik mit der Frage der Rückkehr bosnischer Flüchtlinge auch während der 90er Jahre ein Hauptthema deutscher Innenpolitik. Mit der Aufnahme von knapp 350.000 Flüchtlingen aus dem bürgerkriegszerstörten Balkanstaat hatte Deutschland eine außergewöhnliche humanitäre Leistung erbracht.

Mit dem Daytoner Abkommen vom November 1995 stand nach Jahren des Stillstandes die Frage der Rückkehr der Flüchtlinge auf der Tagesordnung. Dayton räumte ihnen eine Heimkehr in ihre Heimatorte oder einen Ort ihrer Wahl ein. Der UNHCR erhielt laut dem Abkommen die Aufgabe, die Rückkehr zu überwachen und zu koordinieren.

Das Amt sah sich vor einer schier unlösbaren und zudem widersprüchlichen Aufgabe. In Bosnien und Herzegowina sollte das faktische Kriegsergebnis – die ethnische Säuberung ganzer Regionen – rückgängig gemacht werden. Dayton versprach nicht zuletzt Hunderttausenden von Binnenvertriebenen in ihre Heimatorte zurückkehren zu können, auch wenn sie von einer anderen Volksgruppe kontrolliert sein sollten.

In Deutschland drängten Städte und Länder auf Grund finanzieller Sparzwänge, nun ebenfalls rasch mit der Rückkehr zu beginnen, auch wenn dies praktisch bedeutete, dass die Betroffenen nicht in ihre ursprünglichen Heimatorte zurückkehren konnten.

Vor dem Hintergrund einer engagierten Öffentlichkeit entwickelte sich schließlich ein zeitlich gestreckter Rückkehrprozess aus Deutschland, dessen Durchführung im Einzelnen umstritten blieb, im Ganzen aber einen Kompromiss zwischen unterschiedlichen Auffassungen und Positionen, nicht zuletzt zwischen innenpolitischen Zwängen und außenpolitischen Erfordernissen darstellte.

Der vorerst letzte Akt der Flüchtlingstragödie auf dem Balkan begann im Frühjahr 1999, als innerhalb weniger Wochen nach Beginn der NATO-Luftangriffe über 800.000 Menschen aus dem Kosovo nach Albanien und Mazedonien vertrieben wurden. Angesichts einer äußerst angespannten Situation in der ehemaligen jugoslawischen Teilrepublik Mazedonien rief der UNHCR dazu auf, einen Teil der Flüchtlinge in andere Staaten zu evakuieren und ihnen dort vorübergehenden Schutz zu gewähren.

Mit einem Kontingent von zunächst 10.000, später 15.000 Plätzen setzte sich die Bundesrepublik Deutschland an die Spitze jener Länder, die sich zu einer vorübergehenden Aufnahme der Kosovo-Flüchtlinge bereitfanden. Diese Initiative trug maßgeblich zur Entspannung der Lage in Mazedonien bei. Bundesinnenminister Otto Schily erreichte im Schul-

terschluss mit den Länderinnenministern, dass aus diesem Anlass zum ersten Mal auch die bereits im Jahr 1993 gesetzlich eingeführte Sonderregelung für Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge angewendet wurde. Sie erlaubte den Kosovo-Flüchtlingen einen zeitlich befristeten rechtmäßigen Aufenthalt in Deutschland.

Bereits in der Asyldiskussion Anfang der 90er Jahre gab es Stimmen, die für einen völligen Verzicht auf das individuelle Asylrecht zu Gunsten der vorübergehenden Aufnahme von Flüchtlingen aus Krisengebieten plädierten. Diese Debatte lebte wieder auf, als im Frühjahr 2000 in Deutschland relativ unvermittelt das Thema Zuwanderung auf die politische Tagesordnung gesetzt wurde. Der über Jahrzehnte hinweg geltende Leitsatz „Deutschland ist kein Einwanderungsland“ trat zurück gegenüber Überlegungen, eine interessen geleitete Zuwanderungspolitik für die Zukunft zu formulieren.

Mit der Einberufung einer unabhängigen Expertenkommission unter Leitung von Frau Professor Rita Süßmuth verband Bundesinnenminister Otto Schily die Erwartung, fundierte Vorschläge für ein umfassendes Gesetzesvorhaben zu erhalten. Die Tatsache, dass auch ein UNHCR-Mitarbeiter als Mitglied der Kommission benannt wurde, zeigte einmal mehr, wie eng die Arbeit des Amtes mit zentralen Zukunftsfragen des Landes verknüpft war (und weiterhin ist).

Der UNHCR nannte den im Juli 2001 veröffentlichten Bericht der Zuwanderungskommission richtungsweisend und praxisnah, um Asyl und Einwanderung fair miteinander zu verbinden. Das klare Votum für eine Beibehaltung des individuellen Asylrechts, die konkreten Vorschläge für eine effizientere Durchführung der Asylverfahren, die Angleichung der Rechte von Konventionsflüchtlingen mit jenen von Asylberechtigten könnten eine zielgenauere Gestaltung des Flüchtlingsschutzes in Deutschland ermöglichen.

Diese grundsätzlich positive Bewertung gab der UNHCR schließlich auch für das Zuwanderungsgesetz ab, das am 1. März 2002 vom Bundestag verabschiedet wurde. Mit der im Gesetz gefundenen Regelung für den Schutz von Opfern nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung wurden aus Sicht des Amtes völkerrechtliche Standards auf

der Grundlage der Genfer Flüchtlingskonvention erfüllt. Zusammen mit den von der Süßmuth-Kommission übernommenen Vorschlägen könnten deshalb bei einer völkerrechtsfreundlichen Umsetzung des Zuwanderungsgesetzes substantielle Verbesserungen im Bereich des Flüchtlingsschutzes in Deutschland erzielt werden.

Es bleibt abzuwarten, ob dieses Gesetzesvorhaben doch noch in der Praxis seine Feuertaufer erleben wird. Unser Amt hegt dabei die Hoffnung, dass der bereits gefundene Ausgleich zwischen verschiedenen Interessen und Erwartungen nicht im Zuge von Nachverhandlungen zum Nachteil des Flüchtlingsschutzes verändert wird.

Noch steht nicht fest, welche Überschrift das nächste Kapitel zur humanitären Asylpolitik der Bundesrepublik Deutschland haben wird. Eines ist jedoch sicher: Der UNHCR wird sich weiterhin in enger Zusammenarbeit mit den deutschen Behörden nach besten Kräften für die Sache der Flüchtlinge einsetzen.

Probleme des Asyl- und Flüchtlingsrechts in der Verwaltungspraxis der Tatsachenfeststellung aus der Sicht des Anwalts

Dr. Reinhard Marx

Rechtsanwalt

I. Das maßgebliche rechtliche Bezugssystem

Das Begriffspaar Asyl- und Flüchtlingsrecht weist auf einen für die Bundesrepublik bislang ungeklärten Streit um das maßgebliche rechtliche Bezugssystem für die Verwaltungspraxis hin. Dies erklärt den Sonderweg der deutschen Rechtsentwicklung und das nur ansatzweise entwickelte Bewusstsein der Rechtsanwender für das internationale Bezugssystem ihrer Arbeit. Dabei war die Verwaltungspraxis zu Beginn ausschließlich auf die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) fixiert. Die Asylverordnung vom 6. Januar 1953 (BGBl. I S. 3) sah nur für Flüchtlinge ein besonderes Feststellungsverfahren vor. Wer nicht als Flüchtling Schutz suchte, sondern unmittelbar unter Berufung auf das Asylgrundrecht, konnte keine ausdrückliche Anerkennung seines Rechtsstatus erlangen. Die Frage der Asylberechtigung wurde im ausländerrechtlichen Verfahren lediglich als Vorfrage inzidenter geprüft.¹ Erst das Ausländergesetz von 1965 führte ein einheitliches Verfahren für beide Personengruppen ein. Bis dahin beherrschte also die Flüchtlingskonvention die Verwaltungspraxis. Hingegen blieb das verfassungsrechtliche Asylrecht unterbelichtet, aktualisierte sich lediglich als ausländerrechtliche Vorfrage im Abschiebungsprozess.

Das Ausländergesetz von 1965 änderte diese Rechtslage. Die Asylbehörde hatte nunmehr die Anträge der Flüchtlinge und politisch Verfolgten zu bearbeiten. Ungeklärt und schwankend blieb jedoch bis heute das Verhältnis der entsprechenden Rechtsgrundlagen zueinander. So wurde

1966 der das Asylrecht verdüsternde „Schatten der Flüchtlingskonvention“² beschworen, mithin eine das völkerrechtliche Bezugssystem abwertende Tendenz zum Ausdruck gebracht. Zwanzig Jahre später wurde umgekehrt der die Konvention bedrohende „Schatten des Grundgesetzes“³ beklagt und damit die Missachtung des internationalen Bezugssystems auf den Punkt gebracht. Die Kritik des Jahres 1966 richtete sich insbesondere gegen die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes, die den verfassungsrechtlichen Begriff der politischen Verfolgung mit dem völkerrechtlichen Flüchtlingsbegriff gleichsetzte.⁴ Demgegenüber kann die Kritik des Jahres 1986 nur verstanden werden, wenn die inzwischen durch das Bundesverfassungsgericht vorgenommene dualistische Aufspaltung zwischen beiden Begriffen in Betracht gezogen wird.

Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichtes stellt der Begriff der „Furcht vor Verfolgung“ nach Art. 1 A Nr. 2 GFK zuallererst auf „das subjektive Moment der Verfolgungsangst“ ab, hingegen gehe Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG 1949 „von einer objektiven Beurteilung der Verfolgungsgefahr aus“.⁵ Es ist evident, dass die Erforschung der Ursachen von Angst Sache des auf sicheren objektiven Boden angewiesenen, positiv rechtlich geschulten Juristen nicht ist. Während die Identifizierung von Flüchtlingen damit eher der Kompetenz von Psychotherapeuten zugewiesen wird, kann der politisch Verfolgte mit anerkannten Methoden in rechtsförmigen Verfahren aus der Gruppe der Asylsuchenden herausgefiltert werden. Die eher als satirische Überspitzung unterschiedlicher Ansätze erscheinende dualistische Aufspaltung zeitigte nachhaltige Folgen für die weitere Rechtsentwicklung in der Bundesrepublik. Bei der Totalrevision des Asylverfahrensrechts 1982 verzichtete der Gesetzgeber denn auch anders als der Gesetzgeber des § 28 AuslG 1965 auf die Einbeziehung des völkerrechtlichen Flüchtlingsbegriffs (vgl. § 1 Abs. 1 AsylVfG 1982). Erst mit Wirkung zum 1. Januar 1991 wurde die GFK wieder zum Bestandteil des innerstaatlichen Verfahrensrechts (vgl. § 51 Abs. 1 AuslG 1990). Doch eine ausdrückliche Einbeziehung des angeblich subjektiven „Angstbegriffs“ des Art. 1 A Nr. 2 GFK, ja, eine Bezugnahme auf die GFK bei den Anerkennungsvoraussetzungen, wurde

² Fritz Franz, in: DVBl. 1966, 623.

³ Gottfried Köfner/Peter Nicolaus, in: ZAR 1986, 11.

⁴ BVerwG, DVBl. 1963, 146; so auch BVerwGE 49, 202 (205) = EZAR 201 Nr. 2 = NJW 1976, 490; BVerwGE 67, 184 (185 f.) = NVwZ 1983, 674 = InfAuslR 1983, 228.

⁵ BVerfGE 54, 341 (358) = EZAR 200 Nr. 1 = NJW 1980, 2641 = JZ 1981, 804; kritisch hierzu Reinhard Marx, ZAR 1992, 3.

¹ BVerfGE 56, 216 (237) = EZAR 221 Nr. 4 = InfAuslR 1981, 152 = NJW 1981, 1436; s. hierzu Reinhard Marx, in: Reinhard Marx/Gerhard Strate/Victor Pfaff, Kommentar zum AsylVfG, 2. Aufl. 1987, Vorbem. zu § 6 Rdn. 6; Peter Nicolaus, ArchVR Bd. 29 (1991), S. 270, 280 ff.

vermieden. Bekräftigt wurde mit § 51 Abs. 1 AuslG lediglich, was seit Ratifizierung der GFK ohnehin Verpflichtung des deutschen Gesetzgebers auf Grund von Art. 33 GFK i.V.m. Art. 59 Abs. 2 GG ist. In den Neunzigerjahren wurde die dualistische Spaltung zwischen beiden Rechtssystemen aufgehoben und das völkerrechtliche System „verdeutscht“. Das Bundesverwaltungsgericht „verstaatlichte“ den völkerrechtlichen Flüchtlingsbegriff,⁶ zwängte ihn also in das enge Korsett der „Deckungsgleichheit.“⁷ Setzte das Bundesverwaltungsgericht früher den Begriff der politischen Verfolgung bruchlos mit dem Flüchtlingsbegriff gleich,⁸ geht es heute den umgekehrten Weg, reduziert den Flüchtlingsbegriff auf den spezifisch deutschen, etatistisch geprägten Begriff der politischen Verfolgung.

II. Hindernisse gegen eine unvoreingenommene Sachverhaltsaufklärung

Zwar entfaltet der Streit um die asyl- und flüchtlingsrechtlichen Grundlagen der Arbeit in der täglichen Verwaltungspraxis bei oberflächlicher Betrachtung keine unmittelbare Wirkung. Hier steht die pragmatisch orientierte Tatsachenfeststellung und Beweiswürdigung anhand des einzelnen Asylbegehrens im Vordergrund. Es handelt sich hierbei jedoch um eine internationale Aufgabe. Einzelentscheider setzen den internationalen Rechtsschutz um („protection officers“). Es ist paradox. Anfangs bestimmte das völkerrechtliche Bezugssystem die Praxis. Doch in den Siebzigerjahren wurde die GFK zu einem Schattendasein verurteilt. Die Mitarbeiter der Asylbehörde konnten sich deshalb kaum als nationale Treuhänder einer internationalen Aufgabe verstehen. Dies hatte Folgen auch für die Feststellungspraxis:

Mit der unwiderleglichen Sicherheitsvermutung der Drittstaatenregelung koppelte die Bundesrepublik sich nicht nur vom Völkerrecht ab, die damit einhergehende der Ermittlung der Asylgründe vorangehende Aufklärung des Reisewegs hat darüber hinaus ein verfahrensrechtlich ungünstiges Klima entwickelt, das eine unvoreingenommene Aufklärung des Kernvorbringens belastet. Zwar hat die Aufklärung des Reisewegs auch in anderen europäischen Vertragsstaaten eine besondere Bedeutung. Doch

⁶ BVerwGE 95, 42 = EZAR 230 Nr. 3 = NVwZ 1994, 497 = InfAuslR 1994, 196.

⁷ BVerwG, EZAR 613 Nr. 25; BVerwG, EZAR 231 Nr. 4 = NVwZ-RR 1992, 584; BVerwG, EZAR 230 Nr. 2 = InfAuslR 1993, 119; BVerwG, EZAR 230 Nr. 3 = InfAuslR 1994, 196.

⁸ BVerwG, DVBl. 1963, 146; so auch BVerwGE 49, 202 (205) = EZAR 201 Nr. 2 = NJW 1976, 490; BVerwGE 67, 184 (186) = NVwZ 1983, 674 = InfAuslR 1983, 228.

die besonders radikale Variante der deutschen Drittstaatenregelung hat über ihren eigentlichen Zweck hinaus auch dazu geführt, dass ein weit verbreitetes Misstrauen gegen das Sachvorbringen des Asylsuchenden vorherrscht, das diese in ihrem konkreten Einzelfall aus eigenem Vermögen kaum zureichend auflösen können. Vorherrschend ist das Verständnis, dass jene, die zum Reiseweg unzutreffende Angaben machen, das Kernvorbringen kaum auf erlebnisfundierte Aussagen abstützen.⁹ Das Misstrauen ist nachvollziehbar, doch nicht gerechtfertigt.

Als weiteres strukturelles Hindernis kommt hinzu, dass der Gesetzgeber der Asylbehörde seit 1992 gegenüber Asylsuchenden eine allumfassende ausländerrechtliche Kompetenz zugewiesen hat. Auf Grund der strukturellen Besonderheiten des Asylverfahrensrechts wird damit der mit dem Ausländerrecht an sich nicht vertrauten Bundesbehörde eine erschöpfende und ausschließliche Zuständigkeit für ausländerrechtliche Entscheidungen in Asylverfahren auferlegt, während die für die Bearbeitung ausländerrechtlicher Sachverhalte originär zuständige Ausländerbehörde lediglich mit dem bloßen Vollzug ausländerrechtlicher Entscheidungen betraut wird. Hintergrund dieser systemfremden Zuständigkeitsanordnung ist die seit 1992 vorgegebene Monopolisierung der Anordnung aufenthaltsbeendender Maßnahmen bei einer einzigen Bundesbehörde. Diese wurde insbesondere deshalb eingeführt, um der bis dahin möglichen gesellschaftlichen Einflussnahme auf die lokal verortete Vollzugspraxis zu Gunsten eines Bleiberechtes erfolglos gebliebener Flüchtlinge jeglichen strategischen Erfolgsansatz zu entziehen. Nicht ohne Grund wird deshalb seit 1990 heftig um eine humanitäre Härtefallklausel gestritten und prägt dieser Streit auch die Diskussion des Zuwanderungsgesetzes (vgl. § 25 Abs. 5 des Entwurfs eines Aufenthaltsgesetzes). Die Furcht des Gesetzgebers vor der Entstehung von „Vollzugsdefiziten“ nach erfolglosem Abschluss des Asylverfahrens brachte diese systemfremde Monopolisierung der ausländerrechtlichen Zuständigkeit im Asylverfahrensrecht hervor. Diese hat jedoch nicht nur zur Befreiung der Vollzugspraxis vom Druck lokal ansetzender humanitärer Einzelfallstrategien geführt. Vielmehr hat sie insbesondere dazu beigetragen, dass die Tatsachenfeststellung und Glaubhaftigkeitsprüfung im Asylrecht seitdem häufig von vornherein

⁹ vgl. etwa OVG NW, AuAS 1999, 66.

von einem erstarrten ausländerrechtlichen Abschottungsgeist geprägt wird und dieser Geist überwiegend auch die asylgerichtlichen Überprüfungsverfahren beherrscht. Illustrativ für diese genuine Methode der Tatsachenfeststellung sind die zahlreichen auf die Durchführung der Abschiebung zielenden und auf Wunsch der Bundesländer mit Hilfe eines umfangreichen Fragenkataloges zu Beginn der Anhörung erhobenen Daten. Dadurch werden die Asylsuchenden verunsichert. Ihnen wird zu Beginn der Anhörung eröffnet, dass sie nunmehr bei der für ihr Asylbegehren zuständigen Behörde angelangt sind. Der auf die Verfolgungsgründe gerichtete Mitteilungsdrang wird aber zunächst abgeblockt. Auf eine möglichst reibungslose Sicherstellung der Rückführung erfolglos gebliebener Asylsuchender gerichtete Fragen beherrschen zunächst das behördliche Ermittlungsinteresse. So kann bei den Asylsuchenden kein Vertrauen in ein vorbehaltloses und unvoreingenommenes behördliches Interesse an ihren Verfolgungsgründen entstehen, die im Anschluss ermittelt werden. Darlegungsdefizite im Asylverfahren haben auch in diesen verfahrenstechnischen Besonderheiten der deutschen Ermittlungspraxis ihren Grund.

III. Verfassungsrechtliche Vorgaben einer grundrechtsorientierten Verfahrensgestaltung

Grundrechtsschutz aktualisiert sich nicht erst im gerichtlichen Kontrollverfahren über die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG. Vielmehr ist in die einzelnen Grundrechte bereits eine verfahrensrechtliche Schutzwirkung eingelassen, die hohe Anforderungen an die Verwaltungspraxis stellt. Dementsprechend ist nicht etwa die gerichtliche Entscheidung, sondern der Verwaltungsbescheid der ausschlaggebende Akt.¹⁰ Die Ausstrahlungswirkung der Grundrechte determiniert deshalb bereits das Verwaltungsverfahren. Verfahrensorientierte Grundrechtsinterpretation setzt danach zuallererst eine effektive Gewährleistung von Verfahrensrechten in der Verwaltungspraxis¹¹ voraus. Die Verwirklichung des Grundrechtsanspruchs im Asylrecht geht danach von einem Antragsteller aus, der über seine Darlegungslasten inhaltlich und dem Umfang nach vollständig ins Bild gesetzt worden ist. Der freiheitliche Rechtsstaat lebt vom Diskurs und muss deshalb zum Diskurs fähige Verfahrensbeteiligte schaffen, soll der Einzelne nicht zum bloßen Objekt des Verfahrens herabgewürdigt werden. Asylsuchende haben einen Teilhabeanspruch

¹⁰ BVerfGE 60, 253 (290) = EZAR 610 Nr. 14 = DVBl. 1982, 888; Reinhard Marx, Kommentar zum AsylVfG, 5. Auflage, 2003, § 31 Rdn. 12.

¹¹ BVerfGE 56, 216 (236) = EZAR 221 Nr. 4 = InfAusIR 1981, 152.

am Prozess der Feststellung der Tatsachen. Sie müssen verfahrensrechtlich in die Lage versetzt werden, am diskursiven Prozess der Tatsachenermittlung¹² nach Möglichkeit gleichberechtigt teilzunehmen, die an sie gestellten Fragen verstehen und auf den zwischen Einzelentscheider und Dolmetscher ausgehandelten Prozess der schriftlichen Fixierung ihrer Angaben wirksam Einfluss nehmen können.

Der Gesetzgeber hat jedoch bislang die Aufgabe einer besseren Gewährleistung von verfahrensrechtlichen Schutzgarantien zwecks Förderung der Darlegungskompetenzen der Asylantragsteller verfehlt. Schwerpunkt gesetzgeberischer Aktivitäten seit den Siebzigerjahren war und ist insoweit eher eine am Kontroll- und Beschleunigungszweck orientierte Schaffung verfahrensrechtlicher Obliegenheiten und Mitwirkungspflichten mit teilweise einschneidendem Sanktionscharakter. Dabei geriet aus dem Blick, dass verfahrensrechtliche Schutzvorkehrungen nicht nur im Interesse der Asylsuchenden, sondern insbesondere auch im öffentlichen Interesse liegen: Dadurch, dass die subjektiven Möglichkeiten der Asylsuchenden zur Darlegung ihrer Verfolgungsgründe verfahrensrechtlich besser gefördert werden, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass asylrechtliche Verwaltungsbescheide ein besseres Maß an Plausibilität und Richtigkeitsgewähr aufweisen.

IV. Anforderungen an die asylrechtliche Tatsachenfeststellung

Die nachfolgenden Anmerkungen beruhen auf eigenen jahrzehntelangen Beobachtungen der Verwaltungspraxis als Rechtsanwalt, insbesondere auf den durch die Anwesenheit während der Anhörung in vielen Außenstellen gesammelten Erfahrungen, auf dem Studium von Anhörungsprotokollen und Asylbescheiden, aber auch auf der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit der asylrechtlichen Feststellungspraxis. Dabei kann es weder um eine pauschale Kritik noch um ein pauschales Schönreden der Feststellungspraxis gehen. Das erkenntnisleitende Interesse gilt vielmehr den strukturellen verfahrensrechtlichen Defiziten, die Auskunft über die Funktionsbedingungen der Praxis der Tatsachenfeststellung geben. Dabei ist das Interesse zugleich auch auf die gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen und deren Einfluss auf die asylrechtliche Feststellungspraxis gerichtet.

Das Bundesamt steht seit Mitte der Siebzigerjahre des letzten Jahr-

¹² Vgl. Nieders.OVG, NVwZ-Beil. 1966, 67 (69), zur diskurssichernden Funktion des Anspruchs auf rechtliches Gehör.

hunderts im Zentrum des öffentlichen Interesses. Je nach der politischen Wetterlage wird der Asylmissbrauch politisch medial aufgebauscht und gerät die Asylbehörde unter Rechtfertigungszwang. Zwar erscheint deren Mitarbeitern die tägliche Feststellungspraxis als ein Akt der Gewohnheit und Routine, doch das Ergebnis in seiner Gesamtheit, die Anerkennungsquoten, werden politisch instrumentalisiert, verstärken gesellschaftliche und politische Polarisierungen. Wohl wie kaum ein anderer Verwaltungszweig bestimmen hochpolitisierte Rahmenbedingungen die Asylverwaltung. Will man der Asylbehörde gerecht werden, muss man diese spezifischen Voraussetzungen der Rechtsanwendung berücksichtigen. Hinzu kommt, dass wohl – wie kaum ein anderes Rechtsgebiet – das Asylrecht von subjektiven Voraussetzungen abhängig ist und deshalb hohe Anforderungen an die Einzelentscheider stellt. Gewichtige politische Interessen einerseits und nahezu ausschließlich subjektive, einer objektiven Überprüfung nur eingeschränkt zugängliche Voraussetzungen andererseits, machen das Asylrecht in besonderer Weise verwundbar. Die Einzelentscheider haben das subjektive Asylvorbringen einer Glaubhaftigkeitsprüfung zu unterziehen: In der Gemengelage von mehr oder weniger glaubhaftem Vorbringen, standardisierten Vorträgen, offensichtlich in vollem Umfang unwahren Behauptungen, lediglich teilweise nicht zutreffenden Darlegungen, intellektuell völlig überforderten Asylsuchenden und psychisch blockierten Rechtssuchenden fällt es schwer, den Kern des Sachvorbringens zu überprüfen. Die Versuchung liegt nahe, eigenen negativen Erfahrungen sowie nicht reflektierten verallgemeinerten Überzeugungsgewissheiten zu folgen, zumal diese scheinbar durch die öffentliche Berichterstattung über den Asylmissbrauch bekräftigt werden. Da die Beweiswürdigung nur begrenzt überprüfbar ist, verfestigt sich so das allgemeine Vorurteil, dass das Asylverfahren nahezu ausschließlich durch Antragsteller ohne legitime Fluchtgründe missbraucht wird. Bislang fehlt jedoch ein kritischer Diskurs über die Legitimität von Fluchtgründen in einer aus den Fugen geratenen Welt. Ein derartiger Diskurs ist zwingend geboten, um in der Praxis der Asylbehörde, aber auch der Verwaltungsgerichte festgefahrene Denk- und Bewertungsmuster in Frage zu stellen und die Diskussion über den angeblichen Missbrauch des Asylrechts zu versachlichen.

1. Wirksame Beratung vor der persönlichen Anhörung

Unabdingbar für die wirksame Teilhabe der Asylsuchenden am Rechts-

erkenntnisprozess ist die unabhängige, umfassende Beratung vor der Anhörung. Gesetzgeber und Verwaltung sind dieser verfassungsrechtlichen Aufgabe jedoch bislang nicht gerecht geworden. Fehlen im Asylverfahrensgesetz die gebotenen Vorschriften, die vor der Anhörung des Asylsuchenden eine rechtskundige und unabhängige Belehrung über die Darlegungslasten vorschreiben, bestimmt die Verwaltungs- wie auch die gerichtliche Praxis ungeachtet dessen der Mythos eines über seine verfahrensrechtlichen Mitwirkungs- und Darlegungslasten vollständig ins Bild gesetzten Asylantragstellers. Belehrungen im Asylverfahren haben indes eher standardisierten Charakter, werden regelmäßig schematisierend, nicht jedoch – ausgerichtet an den intellektuellen und soziokulturellen Voraussetzungen der einzelnen Asylsuchenden – einzelfallbezogen und während der Anhörung im Verwaltungsverfahren jeweils situationsbezogen gehandhabt. Den Einzelentscheidern ist überdies regelmäßig gar nicht bewusst, welche Bedeutungsschwere den von ihnen gewählten Formulierungen im Kontrollverfahren zukommen kann. Zumeist reicht den Gerichten die Unterzeichnung des Protokolls und damit die formale Kenntnisnahme der vorangestellten schematisierten Belehrung, um als Bezugspunkt für die Tatsachenfeststellung und Glaubhaftigkeitsprüfung an einen vollständig mit den komplizierten materiell- und verfahrensrechtlichen Besonderheiten des Asylrechts vertrauten Asylsuchenden anzuknüpfen, der zudem für alle Formulierungen des Protokolls einzustehen hat, obwohl für ihn der Prozess der Zusammenfassung seiner Äußerungen sowie die Wahl der juristisch so inhalts-geladenen Formulierungen weder durchschaubar noch kontrollierbar ist. Weil es an einer situationsbezogenen Belehrung der Antragsteller und damit an ihrer Fähigkeit zur Teilnahme am Rechtserkenntnisprozess fehlt, bei der Bewertung des Sachvorbringens jedoch gerade diese Fähigkeit vorausgesetzt wird, erscheinen asylrechtliche Entscheidungen für Betroffene wie auch für die interessierte Fachöffentlichkeit häufig so abstrakt, praxisfremd und nicht mehr nachvollziehbar: Der Mythos reproduziert aus sich heraus pseudorationale Begründungen.

Da der Gesetzgeber nicht handelt und weder mit dem gescheiterten Zuwanderungsgesetz noch mit dem aktuell vorliegenden Entwurf zu erkennen gegeben hat, dass er den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Gestaltung des Asylverfahrens nachkommen will, ist die Verwaltung gefordert. Auch ohne gesetzgeberische Ermächtigung kann sie geeignete Vorkehrungen treffen, um einen effektiven Zugang zu einem

asylrechtskundigen unabhängigen Beratungssystem vor der persönlichen Anhörung im Asylverfahren sicherzustellen. An anderer Stelle¹³ habe ich hierzu folgende Anregungen vorgestellt:

- Den Asylsuchenden sollte vor der persönlichen Anhörung ausreichend Gelegenheit gegeben werden, sich über ihre Mitwirkungsrechte und -pflichten durch unabhängige und rechtskundige Personen und Organisationen bzw. durch einen Bevollmächtigten ihrer Wahl beraten zu lassen.
- Rechtzeitig vor der Durchführung der persönlichen Anhörung sollte den Antragstellern zu deren Durchführung und Vorbereitung ein Fragebogen ausgehändigt werden, der in einer ihnen verständlichen Sprache die wesentlichen Fragen der Darlegungslast behandelt und die Asylantragsteller in die Lage versetzt, die aus Sicht des Bundesamtes entscheidungserheblichen Fragen vor der Durchführung der Anhörung schriftlich detailliert und erschöpfend zu behandeln.
- Das Bundesamt sollte bedeutend stärker als bisher von Amts wegen oder auf Antrag die erforderlichen Beweise erheben.
- Werden während der persönlichen Anhörung oder im weiteren Verlauf des Verfahrens Anzeichen bekannt, die auf eine Traumatisierung oder erhebliche psychische Belastung des oder der Asylsuchenden wegen erlittener Folterbehandlung oder sexueller Gewalt hinweisen, so sollte auf Antrag oder von Amts wegen das Verfahren ausgesetzt und Gelegenheit gegeben werden, zur therapeutischen Behandlung und zu Beweis Zwecken fachärztliche Hilfe in Anspruch zu nehmen. Ergeben sich derartige Anzeichen während des anhängigen Verwaltungsstreitverfahrens, so sollte das Bundesamt von Amts wegen das Verfahren mit dem Ziel der Klaglosstellung erneut aufgreifen. In allen Fällen sollte den betroffenen Personen bereits während des Asylverfahrens eine Aufenthaltsbefugnis mit der Möglichkeit des erleichterten Zugangs zum Arbeitsmarkt erteilt werden.
- Im Flughafenverfahren sollten diese Vorschläge entsprechend umgesetzt werden. Insbesondere erscheint es dringend geboten, dass die asylrechtskundige unabhängige Beratung nicht erst wie derzeit nach der Bekanntgabe des ablehnenden Verwaltungsbescheids, sondern vor der persönlichen Anhörung durch das Bundesamt erfolgt sowie dem Asylsuchenden von Amts wegen während der Anhörung ein kostenloser

¹³ Reinhard Marx, Kommentar zum AsylVfG, 5. Auflage, 2003, Vorwort, S. IX f.; ders., Stellungnahme zum Entwurf eines Zuwanderungsgesetzes vom 1. Januar 2002, BT, 14. WP, Prot. Nr. 83 des Innenausschusses, S. 165 f.

Rechtsbeistand beigeordnet wird. Durch geeignete gesetzgeberische Maßnahmen sollte Vorsorge getroffen werden, dass Asylsuchenden, die schlüssig auf erlittene Folterungen oder sexuelle Gewalt hinweisen, unverzüglich die Einreise zur Durchführung des Asylverfahrens gestattet wird. Darüber hinaus sollte gesetzlich geregelt werden, dass protokollierte Angaben des Asylsuchenden beim Bundesgrenzschutz vom Bundesamt nicht zu seinen Lasten gewertet werden sowie das Verwaltungsgericht im Eilrechtsschutzverfahren den Asylsuchenden persönlich anhören muss, wenn es den begehrten Eilrechtsschutz versagen will.

2. Anforderungen an die persönliche Anhörung

Die persönliche Anhörung nach § 24 Abs. 1 Satz 2 AsylVfG ist das zentrale Herzstück des Asylverfahrens. Denn im auf die Prüfung individueller Verfolgungsbehauptungen angelegten Verfahren ist die persönliche Anhörung von maßgeblicher Bedeutung.¹⁴ Das wichtigste Erkenntnismittel ist der Antragsteller selbst. Mit Rücksicht darauf kommt dem persönlichen Vorbringen und dessen Würdigung im Asylverfahren gesteigerte Bedeutung zu.¹⁵ Der Asylsuchende befindet sich typischerweise in Beweisnot. Er ist als »Zeuge in eigener Sache« zumeist das einzige Beweismittel. Auf die Glaubhaftigkeit seiner Schilderung und die Glaubwürdigkeit seiner Person kommt es nach der Rechtsprechung entscheidend an.¹⁶ Durch ein Gespräch zwischen dem Asylsuchenden und dem Einzelentscheider kann am besten sichergestellt werden, dass der Sachverhalt umfassend aufgeklärt, die Stichhaltigkeit des Asylgesuchs überprüft und etwaigen Unstimmigkeiten oder Widersprüchen im Sachvorbringen auf der Stelle nachgegangen wird.¹⁷ Zur Asylanerkennung kann schon allein der Tatsachenvortrag des Antragstellers führen, sofern seine Behauptungen unter Berücksichtigung aller sonstigen Umstände in dem Sinne glaubhaft sind, dass sich die Behörde von ihrer Wahrheit überzeugen kann.¹⁸ Die Erfahrung des anhörenden Einzelentscheiders, die Geeignetheit seiner Fragetechnik, sein freilich transparent zu machendes Erfahrungswissen aus Parallelverfahren sowie die verständige Leitung und verfahrensrechtliche Fürsorge für den Antragsteller sind

¹⁴ BVerfGE 54, 341 (359) = EZAR 200 Nr. 1 = NJW 1980, 2641; BVerwG, DVBl. 1963, 145; Hess. VGH, ESVGH 31, 259; OVG Hamburg, InfAuslR 1983, 187.

¹⁵ BVerwGE 71, 180 (182) = InfAuslR 1985, 244 = BayVBl. 1985, 567; BVerwG, NVwZ 1990, 171 = InfAuslR 1989, 349.

¹⁶ BVerfGE 94, 166 (200 f.) = EZAR 632 Nr. 25 = NVwZ 1976, 678.

¹⁷ Hess. VGH, ESVGH 31, 259.

¹⁸ BVerwGE 71, 180 (182) = InfAuslR 1985, 244 = BayVBl. 1985, 567.

wichtige Erkenntnismethoden, um die Wahrheit der vorgetragenen persönlichen Erlebnisse überprüfen zu können.

3. Verständnisvolle und loyale Verhandlungsführung

Wesentlich für eine verfahrensrechtlich einwandfreie Gestaltung der Anhörung im konkreten Einzelfall ist, dass der Antragsteller zu Beginn der Anhörung in einer seiner Person gemäßen Art und Weise über das ins Bild gesetzt wird, worauf es für ihn und die Entscheidung über sein Ersuchen ankommt, und dass der Einzelentscheider die Anhörung loyal sowie verständnisvoll führt.¹⁹ Insbesondere die Art der behördlichen Aufklärung des Reiseweges und die Dominanz, die dieser Sachkomplex während der Anhörung einnimmt, führen jedoch regelmäßig zu Irritationen und erheblichen Verunsicherungen bei den Asylsuchenden, die deshalb häufig zu unzulänglichen und unvollständigen Angaben bei der anschließenden Darlegung der Asylgründe führen. Demgegenüber folgt nach der obergerichtlichen Rechtsprechung aus der glaubhaften Darlegung der Verfolgungsgründe ein „Vorschuss auf Vertrauen“ in Ansehung der zutreffenden Schilderung des Reisewegs.²⁰ Daraus ist die Folgerung zu ziehen, dass die bisherige Befragungspraxis umzukehren ist und zunächst die asylbegründenden Tatbestände zu ermitteln sind, bevor der Reiseweg aufgeklärt wird. Darüber hinaus führen – wie bereits erwähnt – die Vielzahl von Fragen zu Beginn der Anhörung, die der Aufklärung der für die Rückführung des Antragstellers erforderlichen Tatsachen dienen, zu erheblichen Irritationen und sind diese mit der verfassungsrechtlichen Verpflichtung zur loyalen und verständnisvollen Verhandlungsführung unvereinbar.

Unzulässig ist es darüber hinaus, dass – wie häufig beobachtet – Einzelentscheider, inspiriert durch kriminalistische Befragungstechniken, in die zusammenhängende Darlegung der Fluchtgründe durch den Antragsteller dadurch intervenieren, dass unvermittelt Fragen zu völlig anderen Sachkomplexen gestellt und im späteren Verlauf der Anhörung dem Antragsteller Vorhaltungen gemacht werden, er habe bestimmte wesentliche tatsächliche Gesichtspunkte bei der Darlegung des entsprechenden Sachkomplexes nicht angegeben. Eine derartige

¹⁹ BVerfGE 94, 166 (204) = EZAR 632 Nr. 25 = NVwZ 1996, 678.

²⁰ OVG Rh-Pf, AuAS 1999, 67.

Befragungstechnik verletzt den auch im Verwaltungsrecht herrschenden Grundsatz von Treu und Glauben und programmiert strukturell das Offensichtlichkeitsurteil. Die geforderte loyale und verständnisvolle Führung der Anhörung setzt demgegenüber voraus, dass dem Asylsuchenden zunächst die notwendige Zeit und Ruhe gegeben wird, von sich aus zusammenhängend die einzelnen Ereignisse und persönlichen Erlebnisse darzustellen. Der Einzelentscheider hat sich hierbei darauf zu beschränken, durch verständnisvolle ergänzende Fragen dem Antragsteller zu helfen und zu leiten und diesen gegebenenfalls im Blick auf die Substanziierungspflichten auf mögliche rechtliche Gesichtspunkte hinzuweisen. Er mag auch den ausufernden Sachvortrag auf die wesentlichen Tatsachenfragen zurückführen, jedoch stets in einer Weise, die nicht zu Irritationen und Verunsicherungen führt.

4. Umfassende und gezielte Fragetechnik

Die Einzelentscheider haben Widersprüchen im Sachvortrag ebenso nachzugehen wie sie auf dessen Vollständigkeit hinzuwirken haben.²¹ Ergeben sich zwischen dem bisherigen Sachvortrag und dem Vorbringen in der Anhörung oder innerhalb des Sachvortrags in der Anhörung Widersprüche in Ansehung entscheidungserheblicher Sachkomplexe, sind diese an Ort und Stelle durch Vorhalte aufzuklären.²² Die Behörde hat die Verfahrensherrschaft. Sie hat durch Vorhalte mögliche Widersprüche, Ungereimtheiten und sonstige Unklarheiten von Amts wegen aufzuklären, nachdem der Antragsteller den Sachverhalt zusammenhängend dargestellt hat. Derartige Vorhalte dienen ja gerade dazu, dem Antragsteller Gelegenheit zu geben, Fehler und Erinnerungslücken zu überprüfen sowie tragfähige Entscheidungsgrundlagen zu schaffen. Nach den gemachten Erfahrungen unterbleiben derartige Vorhalte jedoch sehr häufig. Im schriftlichen Bescheid werden dem Asylsuchenden sodann angebliche Unstimmigkeiten, Ungenauigkeiten und Widersprüche in seinem Sachvorbringen entgegengehalten, ohne dass ihm in der Anhörung Gelegenheit eingeräumt wurde, auf eine entsprechende gezielte Frage konkret Stellung nehmen zu können.

²¹ OVG Saarland, InfAusIR 1983, 79; zur Würdigung von Widersprüchen s. BVerwG, InfAusIR 1989, 349 = NVwZ 1990, 171 = Buchholz 402.25 § 1 AsylVfG Nr. 113; OVG MW, AuAS 2000, 221; s. auch VG Meiningen, NVwZ-RR 2000, 252.

²² Vgl. BVerfG (Kammer), InfAusIR 1991, 85; BVerfG (Kammer), InfAusIR 1992, 94 (95); BVerfG (Kammer), InfAusIR 1992, 231 (233); BVerfG (Kammer), InfAusIR 1999, 273 (278); BVerfG (Kammer), InfAusIR 2000, 254, (258).

Das Bundesverfassungsgericht hat ausdrücklich hervorgehoben, dass bei gegebenem Anlass klärende und verdeutlichende Rückfragen angezeigt sind.²³ Unterbleiben derartige Vorhalte, obwohl diese sich der Behörde hätten aufdrängen müssen, dürfen dem Antragsteller dadurch entstehende Ungereimtheiten und Unzulänglichkeiten in der Darlegung des Verfolgungs- und Fluchtgeschehens im Asylbescheid nicht zur Last gelegt werden, es sei denn, es handelt sich um derart wesentliche Fragen, dass man von einem durchschnittlich intellektuell veranlagten Asylsuchenden die Ausräumung derartiger Umstände aus eigener Initiative erwarten kann. Dies dürfte allerdings eher der ganz seltene Ausnahmefall sein. Daher ist die intellektuelle Unfähigkeit, einen Geschehensablauf im Zusammenhang zu schildern, sowohl bei der Sachverhaltsermittlung wie bei der Beweiswürdigung angemessen zu berücksichtigen.²⁴ Häufig unterbleiben indes gezielte Nachfragen und erscheint dadurch das Sachvorbringen erlebnisarm.

5. Verpflichtung zur Konzentration der Ermittlungen auf erlebnisfundierte Aussagen

Ein typischer, weit verbreiteter Ermittlungsfehler folgt aus der unreflektierten Entgegennahme von mit Gewissheit vorgetragene Erklärungen, die sachlogisch indes nur Mutmaßungen sein können. Nach den Erfahrungen mit der Verwaltungspraxis scheint es sich hier um ein strukturelles Defizit zu handeln, das die Schutzlücke zu Lasten Schutzbedürftiger vertieft, aber auch gravierende Folgen für den auf Plausibilität und Richtigkeitsgewähr angelegten Asylbescheid hat. Einzelentscheider, aber auch Verwaltungsrichter, beachten häufig nicht, dass Asylsuchende bei der Darlegung ihres Verfolgungs- und Fluchtgeschehens nicht zwischen positivem Wissen, also erlebnisfundierten Aussagen, und Mutmaßungen differenzieren können. Vielmehr kleiden sie Wissen von Hörensagen, tatsächliche Schlussfolgerungen, Einschätzungen eines möglichen Geschehensablaufs und Mutmaßungen in die Form positiven Wissens. Asylrechtlich spezialisierte Rechtsanwälte könnten zahllose Tragikomödien über das gegenseitige Nichtverstehenkönnen oder – wollen protokollieren, wie Verwaltungsrichter in der mündlichen Verhandlung – reduktionistisch auf Widersprüche fixiert – Asylsuchende an Aussagen beim Bundesamt festhalten, die dort mit Gewissheit

²³ BVerfGE 94, 166 (204) = EZAR 632 Nr. 25 = NVwZ 1996, 678.

²⁴ vgl. BVerwG, InfAuslR 1989, 349 = NVwZ 1990, 171 = Buchholz 402.25 § 1 AsylVfG Nr. 113.

vorgetragen wurden, aber ohne viel Müheaufwand als nicht erlebnisfundierte Aussagen erkennbar sind. Der Ausgang des Dramas erscheint unabwendbar, doch dem Ende geht die Qual voraus: Je zahlreicher und bedrängender die hierauf bezogenen richterlichen Vorhalte, desto variantenreicher die hilflosen und jeweils angepassten Erklärungsversuche des Klägers.

Asylsuchende verspüren regelmäßig den Drang, nach Möglichkeit die an sie gestellten Fragen zu beantworten, um nicht als unhöflich zu erscheinen. Überdies erleben sie die Anhörung als Prüfungssituation; Fragen, die nicht beantwortet werden, senken aus ihrer Sicht die Erfolgchancen, sind Beleg für Prüfungsversagen. Dieses strukturelle Defizit hat seinen Grund auch darin, dass Verfolgungsgefahren mit überwiegender Wahrscheinlichkeit drohen müssen, ein nur als möglich dargestelltes Verfolgungsrisiko mithin zur Asylversagung führt. Zwar dient die Tatsachenermittlung der Erarbeitung von Prognosefakten, die mit Gewissheit feststehen müssen. Auch Nichtwissen oder Mutmaßungen über bestimmte Ereignisse steht der Bildung der Überzeugungsgewissheit von den die Prognosebasis in ihrer Gesamtheit bildenden Tatsachen nicht entgegen, wenn der Einzelentscheider aus dem Gesamtergebnis der Befragung den Schluss zieht, dass er dem Antragsteller glaubt.²⁵ Die gebotene Differenzierung zwischen Prognoseeinschätzungen und der Erarbeitung der Prognosefakten verwischt sich jedoch häufig in der Verwaltungspraxis mit der Folge, dass die Einräumung von Nichtwissen als Beleg für die fehlende Glaubhaftmachung angesehen wird, weil unzulässigerweise bei der Erarbeitung der tatsächlichen Entscheidungsgrundlagen der Maßstab der überwiegenden Wahrscheinlichkeit angewendet wird.²⁶

Soziokulturelle, aber auch verfahrensrechtliche Gründe führen deshalb typischerweise dazu, dass Mutmaßungen mit Gewissheit vorgetragen werden. Da, wo ein eindeutiges Bekenntnis zum Nichtwissen gefordert wäre, kleiden Asylsuchende ihre Spekulationen in die Form positiven Wissens. Dies ist in aller Regel erkennbar und erfordert gezielte Rückfragen, die jedoch zumeist unterbleiben. Das Ergebnis ist ein widerspruchsvolles Sachvorbringen. Ein typischer Fehler ist insbe-

²⁵ BVerwGE 71, 180 (182) = EZAR 630 Nr. 17 = NVwZ 1985, 685 = InfAuslR 1995, 244.

²⁶ Zu den unterschiedlichen Maßstäben s. BVerwGE 71, 180 (182).

sondere, dass Asylsuchende die Umstände, die Anlass zu ihrer Gefährdung geben, als feststehende Tatsachen vortragen, obwohl sie erkennbar etwa aus der Festnahme eines politischen Gesinnungsgenossen lediglich Schlussfolgerungen darlegen können. Auch hier unterbleiben in aller Regel Nachfragen, die darauf abzielen, den Tatsachenstoff zu ermitteln, der erlebnisbezogenen Charakter hat. Geboten ist deshalb, dass Tatsachenbehauptungen, die aus sachlogischen Gründen nicht erlebnisbezogen sein können, als solche bezeichnet werden und der Antragsteller bei der Aufklärung der Kausalkette, also der Verdichtung der sich auf ihn zuspitzenden Verfolgungsgefahr, verständnisvoll geleitet und unterstützt wird. Da der Sachvortrag indes als standardisiertes Muster erscheint, fehlt es häufig am guten Glauben und unterbleiben deshalb unterstützende und gezielte Rückfragen.

Erlebnisfundiert ist regelmäßig lediglich das erste Teilstück der Kausalkette, etwa der warnende Anruf des Freundes, das Nichterscheinen des Gesinnungsgenossen am vereinbarten Treffpunkt, die beobachtete oder von Dritten berichtete Festnahme von Freunden, die polizeiliche Warnung, sich politisch anzupassen. Die sich an dieses erlebnisbezogene Ereignis anschließenden Folgeereignisse sind regelmäßig dem eigenen Erfahrungsbereich des Asylsuchenden versperrt. Gleichwohl werden sie von diesen als feststehend behauptet, weil für sie die Preisgabe ihres Namens unter der Folter keine Möglichkeit, sondern Gewissheit ist. Hier öffnet sich die verfahrensrechtliche Einbruchsstelle allgemeiner gesellschaftlicher Vorbehalte gegen Asylsuchende: Weil der gute Glaube an die Legitimität der Verfolgungsgründe weitgehend abhanden gekommen ist, erscheint das erlebnisbezogene erste Teilstück der Kausalkette als standardisiertes Verfolgungsvorbringen und unterbleibt deshalb häufig die mühevoll und schwierige Aufklärung des weiteren Verfolgungsgeschehens. Es widerspricht indes dem Gebot einer verständnisvollen und loyalen Aufklärung, unwidersprochen als Mutmaßungen erkennbare Tatsachenbehauptungen, die jedoch vom Antragsteller als feststehende Tatsachen vorgetragen werden, nicht aufzuklären und den Asylbescheid mit hierauf aufbauenden Widersprüchen zu begründen. Häufig wird hierbei auch nicht bedacht, dass die in Gang gesetzte Kausalkette erst auf Grund der die allgemeinen Verhältnisse (Repressionsstrukturen) im Herkunftsland bestimmenden Umstände Konturen gewinnt, für die den Antragsteller

eine lediglich eingeschränkte Darlegungslast trifft.²⁷

V. Beweiswürdigung

Nach der Rechtsprechung spielen die Art der persönlichen Einlassung des Asylsuchenden, seine Persönlichkeit, insbesondere seine Glaubwürdigkeit bei der Würdigung und Prüfung der Tatsache, ob er gute Gründe zur Gewissheit der Behörde dargetan hat, eine entscheidende Rolle.²⁸ Es ist zutreffend, dass die Art der Einlassung und der Eindruck von der Gesamtpersönlichkeit des Antragstellers dem Bundesamt in aller Regel eine konkrete Überprüfung der von ihm vorgetragenen Tatsachen ermöglicht. Deshalb bestehen gegen die häufig zu beobachtende Abgabe der Akte an einen Einzelentscheider, der die Anhörung nicht durchgeführt hat, gewichtige Bedenken. Gegen die durch die Verwaltungspraxis und Rechtsprechung regelmäßig vorgenommene Gleichsetzung von Glaubwürdigkeit und Glaubhaftigkeit²⁹ sind gleichwohl gewichtige methodische Einwände anzumelden. Die Glaubhaftigkeit der Sachangaben ist nach immanenten Kriterien, logische Konsistenz, Strukturgleichheit, Konkretheit, individuelle Prägung und Detailreichtum, zu beurteilen. Grundvoraussetzung für eine sachgerechte Prüfung der Glaubhaftmachung ist insoweit aber, dass die Tatsachen verfahrensfehlerfrei festgestellt worden, also die aufgezeigten Grundsätze einer sachgerechten Tatsachenermittlung beachtet worden sind. Andererseits gibt es keinen Erfahrungsgrundsatz, dass widersprüchliches Sachvorbringen als solches bereits zur Unglaubhaftigkeit des Sachvorbringens insgesamt führt.³⁰ Das Bundesverwaltungsgericht hat die Rechtsanwender mit deutlichen Worten darauf hingewiesen, dass Asylsuchende von verschiedensten Stellen Hinweise erhalten, deren Bedeutung sie nicht verstehen und deren mögliche Auswirkungen sie nicht übersehen, von denen sie sich aber gleichwohl beeinflussen lassen.³¹ Es bedarf einer geschärften Sensibilität für die besondere Situation der Asylsuchenden, die auf Grund ihrer Flucht- und Verfolgungserlebnisse ohnehin in ihrem Selbstwertgefühl deutlich erschüttert und zumeist nicht in der Lage sind, die vielfältigen auf sie in der Exilsituation einströmenden äußeren Einflüsse kritisch zu

²⁷ Vgl. BVerwG, InfAuslR 1982, 156; BVerwG, InfAuslR 1983, 76; BVerwG, InfAuslR 1984, 129; BVerwG, InfAuslR 1989, 350; s. hierzu im Einzelnen *Reinhard Marx*, Kommentar zum AsylVfG, 5. Auflage, 2003, § 25 Rdn. 7 ff.

²⁸ BVerwG, DVBl. 1963, 145.

²⁹ BVerwG, DVBl. 1963, 145; kritisch hierzu *Angela Birck*, Traumatisierte Flüchtlinge, 2002, S.14, 18 f.

³⁰ OVG MW, AuAS 2000, 221; s. auch VG Meiningen, NVwZ-RR 2000, 252.

³¹ BVerwG, InfAuslR 1989, 349 = NVwZ 1990, 171 = Buchholz 402.25 § 1 AsylVfG Nr. 113.

hinterfragen. Die Feststellung von asylbegründenden Tatsachen ist fürwahr keine leichte Aufgabe; sie vollzieht sich in einem durch vielfältige, heterogene Interessen geprägten Spannungsfeld. Für die erforderliche Sensibilität bedarf es innerer Unabhängigkeit. Denn die allgemeinen gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen sind derzeit so ermutigend nicht.

„Wann, wenn nicht jetzt?“ – Die jüdischen Auswanderer aus den früheren GUS-Staaten und ihre Inte- gration in das jüdische Gemeinde- leben in Deutschland

Paul Spiegel

Präsident des Zentralrats der Juden in Deutschland

Fragt man ältere Zeitgenossen, was sie mit dem Begriff „osteuropäisches Judentum“ verbinden, dann fallen häufig Antworten wie „Schtetl“, „der Milchmann Tewje“, „Jiddisch“ oder auch „Bilder von Chagall“. Assoziationen also, die durchaus zutreffend sind, zugleich aber das Ostjudentum mit einer Idylle in Zusammenhang bringen, die es so nie gab. Die stimmungsvollen Bilder des aus dem weißrussischen Witebsk stammenden Malers Chagall wie auch das anrührend-unterhaltsame Musical „Anatevka“ von Sholem Alejchem verklären eine untergegangene Welt, die unter anderem durch enormen kulturellen Reichtum, tiefe Religiosität und ein ausgeprägtes Zusammengehörigkeitsgefühl gekennzeichnet war. Vor allem aber auch durch große Armut, Entrechtung und die Angst vor Übergriffen. Die Menschen in den jüdischen Schtetl, jenen Kleinstädten in Osteuropa mit jüdischer Bevölkerung, lebten umgeben von einer ihnen fremden und feindlich gesonnenen Welt, ob nun in Polen, Litauen oder dem zaristisch und kirchlich-antisemitischen Russland. Viele Schtetl-Bewohner hatten düstere Vorahnungen und teilten das von dem Schriftsteller Joseph Roth so schrecklich treffend beschriebene „historische Gefühl, genährt durch Erfahrungen, dass die Juden die ersten Opfer aller Blutbäder sind, welche die Weltgeschichte veranstaltet“. Ein Gefühl, das sich durch die Pogrome in Russland in Folge des Attentats auf Zar Alexander II. 1881 und dann endgültig mit dem Aufstieg Hitlers in den Dreißigerjahren des letzten Jahrhunderts bestätigen sollte. Das vermeintlich romantische Schtetl des Milchmanns Tewje verschwand, weil er und seine jüdischen Glaubensbrüder und -schwestern aus ihrer Heimat vertrieben und Millionen von ihnen ermordet wurden.

Wer sich also vorurteilslos mit den so genannten „Kontingentflüchtlingen aus der ehemaligen Sowjetunion“ beschäftigen will – das sollte dieser Blick in die Vergangenheit verdeutlichen – muss sich zunächst ein zeitgemäßes, realistisches Bild von der Lebenssituation der Auswanderer und ihren Motiven machen. Wie sich zeigt, erleben besonders die Juden in Russland, trotz politischer Wende in den GUS-Staaten, trotz Glasnost und Perestroika und einigen kritischen Stellungnahmen und Appellen von Regierungsseite, ein Ausmaß an Antisemitismus, das die Bewohner Westeuropas weitgehend für überwunden halten, sicher auch weil in den Medien kaum darüber berichtet wird.

Boykotte gegen jüdische Geschäftsleute, Hilfspolizeinheiten in SA-ähnlichen Uniformen, Aufrufe wie „Plündert die Wohnungen der Juden, steckt ihre Häuser an!“, Schändungen jüdischer Friedhöfe oder Sprengstoffanschläge auf Synagogen – all das gehörte zu dem schrecklichen Vorspiel, das in den Gaskammern in Auschwitz endete und Millionen Menschenleben kostete. Die Diskriminierung bis hin zur Ermordung von Juden und Angehörigen anderer Minderheiten war Teil der menschenverachtenden nationalsozialistischen Idee, die in den Jahren der Hitler-Diktatur bei viel zu vielen Deutschen auf Akzeptanz stieß und glühende Anhänger hatte. Diese antisemitischen, rechtsradikalen Parolen und Vorkommnisse sind jedoch nicht einem Geschichtsbuch über die Zeit des Dritten Reichs entnommen, sondern Zeitungsmeldungen aus dem Russland unserer Tage, genauer der Zeitspanne zwischen 1998 und 2001.

Diese Form von Antisemitismus und Rassismus tritt in vielen Regionen der GUS unverblümt und massiv in Erscheinung und gehört fast schon zum Alltag. Eine verhängnisvolle Folge davon ist vielerorts, dass sich die jüdische Bevölkerung, obschon größtenteils nicht einmal religiös, längst nicht mehr öffentlich zum Judentum bekennt, über die Bedrohungen schweigt und jede kritische Stellungnahme zu den rechtsradikalen Umtrieben vermeidet. Die Auswanderung in den Westen bietet die Möglichkeit, dieser beängstigenden Situation zu entfliehen. Aus der Sicht vieler russischer Juden kommen noch weitere Gründe hinzu, die ihren Entschluss, die angestammte Heimat zu verlassen, zusätzlich befördert haben oder sogar noch mehr Gewicht hatten als der all-

gegenwärtige Antisemitismus. Die Liste der angegebenen Beweggründe reicht von der Sorge angesichts der immer wieder aufbrechenden Nationalitätenkonflikte über Umweltkatastrophen, Perspektivlosigkeit für junge Menschen, fehlende Alterssicherung und berufliche Beschränkungen bis hin zu Zukunftsängsten auf Grund der instabilen wirtschaftlichen und politischen Lage.

Welcher Grund auch immer den Ausschlag gegeben haben mag, so ist die Auswanderung doch für jeden Menschen, ob jung oder alt, eine weit reichende, in ihren Auswirkungen nie ganz abschätzbare Entscheidung und eine echte Zäsur. Der Weggang ist fast immer ein Abschied für immer und für die meisten Emigranten ein schmerzlicher, trotz aller Hoffnungen auf ein besseres Leben, vielleicht in besonderem Maße für russische Emigranten. Ihre sprichwörtliche Heimatverbundenheit wird dann zur Last. Sehr einfühlsam schildert Primo Levi, der jüdische Schriftsteller und Auschwitz-Überlebende, diese Erfahrung in seinem Roman „Wann, wenn nicht jetzt?“. „Geboren, ausgestoßen. Russland hat uns empfangen, hat uns genährt und in einem Dunkel wachsen lassen wie in einem Mutterleib. Dann haben die Wehen eingesetzt, der Leib hat sich in Krämpfen zusammengezogen und uns ausgestoßen, und jetzt sind wir hier, nackt und frisch wie neugeborene Kinder.“

Nach wie vor sind Israel und die USA die begehrtesten Ziele unter den Auswanderungswilligen. Deutschland, das jahrzehntelang lediglich als Durchgangsstation in Richtung Amerika galt, steht an dritter Stelle. Da die Vereinigten Staaten die Einwanderung inzwischen stark beschränkt haben und Israel vielfach als politisch und wirtschaftlich zu unsicher oder als zu fremdländisch empfunden wird, erscheint Deutschland als geeignete Alternative. Zusätzlich ermutigend wirkt die 1991 verabschiedete Einreisegesetzgebung, die jüdische Auswanderer aus den Staaten der ehemaligen Sowjetunion bevorzugt behandelt und auf diskriminierende Auswanderungsbeschränkungen verzichtet. Bis Mai 2003 verzeichnet die Statistik 169.793 eingereiste jüdische Emigranten, in ein Land wohlgerichtet, das nach offizieller Sprachregelung noch immer kein Einwanderungsland ist.

Leider sind unter den Einwanderern nicht wenige, die in betrügerischer

Absicht versucht haben, die Zuwanderungsmöglichkeiten für Juden nach Deutschland zu missbrauchen. Um diese Betrügereien zu verhindern, hat der Zentralrat der Juden in Deutschland gefordert, bereits in den GUS-Republiken mit Hilfe von geschultem jüdischen Personal zu prüfen, ob die Antragsteller tatsächlich Juden nach dem jüdischen Religionsgesetz (Halacha) sind. Das heißt, dass nur diejenigen Personen Aufnahme finden, die nachweisen können, von einer jüdischen Mutter abzustammen. Einige israelische Politiker reagierten auf diesen Vorschlag mit zum Teil wüsten Beschimpfungen und unterstellten eine „Selektionsmentalität“. Ein völlig unberechtigter, ungerechter Vorwurf. Tatsache ist: Jeder jüdische Zuwanderer ist uns willkommen und wird von uns nach Kräften unterstützt. Allerdings haben wir kein Interesse an Betrügern. Ansonsten gilt, dass wir uns weder durch vereinzelte Irritationen noch durch permanenten Finanzmangel entmutigen lassen und unbeirrt unsere Integrationsaufgabe zu erfüllen versuchen.

Dieses Bestreben stellt die jüdischen Gemeinden wie auch die deutschen Behörden vor erhebliche Probleme. Interessant und in mancher Hinsicht bedenkenswert ist in diesem Zusammenhang der Unterschied zu Israel. Hier basiert das Selbstverständnis des Staates seit seiner Gründung auf der Überzeugung, dass seine Existenz durch die permanente Zuwanderung von Juden aus aller Welt legitimiert und ermöglicht wird. Entsprechend „geübt“, wenn auch finanziell überfordert, sind die israelischen Behörden in der Organisation und Bewältigung von Einwandererströmen. Keine andere Einwanderungsgruppe ist so sichtbar im israelischen Alltag wie die russische. Die Folgewirkungen der Integration so vieler Zuwanderer sind zwar enorm und die Gefahr zunehmender sozialer Spannungen im Vielvölkerstaat Israel ist ein viel diskutiertes Thema; dennoch ermuntern die israelischen Behörden die auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion noch lebenden Juden zur Übersiedlung nach Israel. Insgesamt sind es weniger die Eingliederungsangebote, in denen sich Deutschland und Israel unterscheiden. Auffällig ist vielmehr die unterschiedliche Haltung der Regierung wie der Gesellschaft insgesamt zur Frage der Zuwanderung. Während in Deutschland bis heute um ein modernes Einwanderungsgesetz gerungen und die gesamte Thematik als eher belastend empfunden wird, versucht Israel die Einwanderung trotz aller Schwierigkeiten als Herausforderung zu

begreifen und die vielfältigen staatlichen Integrationsleistungen trotz Geldmangels weiter zu optimieren.

Ganz in diesem Sinne sollen an dieser Stelle deshalb auch zunächst die positiven Auswirkungen der Einwanderung aus Osteuropa angeführt werden. Schließlich gibt es ungeachtet aller Probleme Anlass zur Freude: Das Judentum in Deutschland steht vor einer Renaissance! Bis etwa 1985 drohten jüdische Kultusgemeinden auszusterben, wegen Überalterung der Mitglieder und dem Wegzug der wenigen Jugendlichen nach Israel oder Amerika, nach Frankfurt, Berlin oder München. Vielfach verkümmerte die Infrastruktur und es wurden keine Rabbinerseminare mehr aufgebaut. Nun wachsen diese Gemeinden durch den Zuzug aus Russland und benachbarten Staaten wieder an. Wie an zahlreichen Orten in den ostdeutschen Bundesländern Gemeinden durch den Zuzug neu entstanden sind, so ist beispielsweise auch in Erlangen über fünfzig Jahre nach der Pogromnacht der Nationalsozialisten jüdisches Gemeindeleben wieder erwacht. Annähernd 70.000 neue Mitglieder können die rund 83 deutschen Gemeinden seit 1989/1990 verzeichnen. Hinzu kommt eine etwa gleich hohe Zahl nichtjüdischer Familienmitglieder, die mit eingewandert sind. Sie sind in den offiziellen Statistiken der Gemeinden nicht mit einbezogen, werden aber selbstverständlich betreut.

Die jüdische Gemeinschaft in Deutschland hat sich, das machen diese Zahlen deutlich, stabilisiert. Sie ist heute die weltweit am stärksten wachsende und drittgrößte jüdische Gemeinschaft in Westeuropa. Ein Umstand, den viele Juden außerhalb Deutschlands als unerträglich empfinden und scharf verurteilen. Aus ihrer Sicht verbietet es sich für Juden im Land der Shoah zu leben. Eine Haltung die durchaus nachvollziehbar ist, von den deutschen Juden jedoch nicht in dieser Form geteilt wird. Aus ihrer Sicht war der Entschluss der Überlebenden des Nazi-Regimes, also der Elterngeneration, richtig, nach Deutschland zurückzukehren, hier zu leben und Gemeinden zu gründen. Wir wollen und dürfen nicht Hitler und seinen Mitverbrechern im Nachhinein zum Erfolg verhelfen, indem wir Deutschland „judenrein“ machen. Im Gegenteil. Viele von uns sind gebürtige Deutsche. Die demokratisch verfasste, rechtstaatliche Bundesrepublik Deutschland ist unsere Heimat. Zu diesem Empfinden stehen wir selbstbewusst und ohne Unbehagen.

Die größte jüdische Gemeinde Deutschlands lebt in Berlin und zählt rund 13.000 Mitglieder. Von ihnen sind fast 70 % in den vergangenen zwölf Jahren aus der ehemaligen Sowjetunion eingewandert. Die meisten anderen jüdischen Gemeinden in der Bundesrepublik sind mit 200 bis 400 Mitgliedern weitaus kleiner. Der Anteil russischer Juden liegt hier zwischen 90 und 100 %.

Nach nunmehr über zehn Jahren Einwanderung aus den GUS-Republiken lässt sich als weitere erfreuliche Tatsache auch festhalten, dass die Konfrontation mit dem Problem der Einwanderung das Gemeindeleben neu aktiviert hat. Der zu bewältigende Ansturm an Hilfe suchenden und Beistand einfordernden Menschen war und ist so enorm, dass umgehend gehandelt werden musste. Mit diesem Handlungsdruck konnten viele alteingesessene Gemeindeglieder teilweise nur schwer umgehen, da bald absehbar war, dass sich das Gemeindeleben in vielerlei Hinsicht grundlegend ändern würde. Die Vorstände mussten den Mitgliedern viel abverlangen an Verständnis, Geduld und Einsatzbereitschaft. Für manch einen war dies sicher auch eine Überforderung. Und doch profitiert das Gemeindeleben von der großen Integrationsleistung, die hier erbracht wird: von der Verbesserung der Infrastruktur, dem neu belebten Teamgeist, der sichtbar fortschreitenden Professionalisierung im Umgang mit den Schwierigkeiten der Neuankömmlinge und nicht zuletzt von einer fruchtbaren Auseinandersetzung mit den neuen Gemeindegliedern und dem eigenen Selbstverständnis.

Gemeinden, Landesverbände, Zentralrat und die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland (ZWST) arbeiten bei der Bewältigung des Zustroms an Migranten eng zusammen. Bund, Länder und Kommunen sowie eine große Anzahl an karitativen und kirchlichen Organisationen unterstützen unsere Arbeit finanziell, zum Teil logistisch oder auch mit eigenen Kurs-Angeboten. Ein Heer engagierter Gemeindeglieder leistet vor Ort, noch dazu meist ehrenamtlich, Übermenschliches. Darunter übrigens auch eingewanderte Sozialarbeiter, die in Aus- und Fortbildungsseminaren der ZWST geschult wurden und nun in stark angewachsenen Gemeinden neben der täglichen Arbeit auch psycho-soziale Betreuung und Beratung leisten.

Zunächst muss eine Art Grundversorgung organisiert werden: Wohnraum,

Sprachkurse, Arbeit. Während die Unterbringung meist zügig zu organisieren ist, da in Wohnheimen Übergangslösungen vorhanden sind und Sprachkurse ohnehin regelmäßig angeboten werden, ist die Arbeitsplatzbeschaffung das weitaus größte Problem. Die Erwartungen der Ankömmlinge sind hoch, zum Teil unerfüllbar hoch. Die Anspruchshaltung erklärt sich nicht nur aus einem übersteigert positiven Bild von den Zuständen in Deutschland. Vielmehr handelt es sich bei der Mehrheit der Einwanderer um ausgesprochen leistungsorientierte, gut ausgebildete Hochschulabgänger und Spezialisten. Die wenigsten zählen zur Arbeiterschaft oder entsprechen dem Profil des „klassischen Gastarbeiters“. Diese Menschen gingen hoch qualifizierten Tätigkeiten nach und wollen hier entsprechend eingesetzt werden. Verständlich, aber in den wenigsten Fällen realisierbar. Ein zentraler Grund dafür sind neben fehlenden Stellen Schwierigkeiten bei der Anerkennung der Abschlüsse. Andere verfügen über Spezialisierungen, die hier nicht nachgefragt werden. Hinzu kommen mangelnde Kenntnisse hiesiger Marktstrukturen und ein kaum entwickeltes Gespür für taktisch richtiges Verhalten in Bewerbungsgesprächen. Wie auch, schließlich waren solche Fähigkeiten im Sozialismus nicht vonnöten, da jeder sicher sein konnte, irgendwo eine Stelle zu finden. Fehlende berufsbezogene Sprachkurse und Weiterbildungsangebote erschweren den Zugang zum Arbeitsmarkt zusätzlich.

Letzteres ist nur mit allergrößtem Aufwand und hohen Kosten zu organisieren. Andersherum muss festgestellt werden, dass es natürlich berufsspezifische Fortbildungsangebote in Deutschland gibt, doch um daran teilnehmen zu können, müssten die Sprachkenntnisse besser sein. An solchen Punkten beginnt eine Art Teufelskreis. Denn aus Frustration über die Arbeitslosigkeit und aus dem Gefühl heraus, nicht gebraucht zu werden, verstärkt sich der Rückzug in das russische, also fremdsprachige Umfeld. Zwangsläufig setzt eine vielfach sogar angestrebte Gettoisierung ein, die durch das Phänomen der „Kettenwanderung“ noch verstärkt und gefördert wird. Die Verwandtschafts- und Freundeskreisdichte ist, besonders in Berlin, extrem hoch. Ursache dafür ist die Sogwirkung, die bei den Auswanderern seit 1989/1990, der so genannten „Vierten Welle“, zu beobachten ist. Es handelt sich um eine Art Kettenreaktion, bei der sich über die Jahre hinweg ganze Verbände familiär,

sozial oder örtlich verbundener Personen zur Ausreise an den gleichen Zielort entschlossen haben. Die Auswanderungsentscheidung der Nachbarn beförderte den eigenen Entschluss, die Koffer zu packen. Sogar bei denjenigen, die ursprünglich gar nicht die Absicht hatten, ihr Land zu verlassen.

So sehr es den Menschen zu gönnen ist, dass sie auf diese Weise das Leben in der Fremde besser ertragen und sich aufgehoben fühlen, so viele Probleme bringt dieser Rückzug in die eigene Ethnie mit sich. Der Ansporn, möglichst schnell die neue Sprache zu lernen und sich zurecht zu finden, fällt dadurch fast gänzlich weg. Mehr noch verliert sich bei vielen Sprachschülern das bereits Erlernte wieder, weil in der privaten Umgebung nur russisch gesprochen wird. Für viele Sozialarbeiter und Sprachlehrer in den Gemeinden sind das frustrierende Erlebnisse. Aus ihrer Sicht haben sich längst „Sub-Gemeinden“ entwickelt, deren Mitglieder sich schwer oder gar nicht in das normale Gemeindeleben einbinden lassen. Diese Neigung zum Rückzug in die Muttersprache wird, das muss kritisch angemerkt werden, noch dadurch unabsichtlich gefördert, dass die Gemeinden und verschiedenen Anlaufstellen in bester Absicht ihre Beratungen auf Russisch anbieten, Gemeindezeitungen auf Russisch erscheinen ebenso wie Broschüren, Plakate und was es sonst noch an Informationsmaterialien zu verteilen gibt.

Dieser Zwiespalt trat zwangsläufig auch in Israel auf. In der Folge wurde damit begonnen, die Vorgehensweise zu ändern und von den Zuwanderern mehr Aktivität und Selbständigkeit einzufordern. Zu starke Abhängigkeiten und die unter den Migranten verbreitete Neigung zur Passivität sollte abgebaut oder verhindert werden. Es bleibt abzuwarten, inwieweit die neue Herangehensweise Früchte tragen wird. Festzuhalten bleibt in jedem Fall, dass auch wir in Deutschland gefordert sind, unsere Konzeption der Eingliederungsarbeit regelmäßig zu hinterfragen und neuen Entwicklungen anzupassen. Der in der Bildungspolitik gern benutzte Slogan „Fördern und Fordern“ ist möglicherweise auch in Bezug auf die Integration der russischen Juden anwendbar. Mag sein, dass sich auf Dauer viele von ihnen völlig vom Gemeindeleben zurückziehen und die Gemeinden sich wieder drastisch verkleinern. Diese resignative Haltung darf jedoch nicht unsere Richtschnur sein. Wir wollen die zu

uns gekommenen Menschen, ganz besonders natürlich die Jungen, für unsere Sache, für das Judentum gewinnen.

Die Gemeinden wissen um das Problem der schleichenden Gettoisierung und sind deshalb, soweit es in ihren Kräften steht, sehr bemüht, den neuen Mitgliedern ergänzende Freizeit- und Fortbildungsangebote zu bieten. Das Spektrum der Aktivitäten ist beeindruckend. Ob Klubs für jede Altersgruppe, Computer-, Deutsch- oder Tanzkurse bis hin zu Kursen über jüdische Geschichte und Religion. In Berlin ist das Angebot noch breiter und umfasst neben den traditionellen Einrichtungen wie dem Gemeindehaus, mehreren Synagogen, Kindergarten, Grundschule, Volkshochschule, Seniorenheim, Sportverein und Bibliotheken unter anderem eine Jüdische Galerie, in der überwiegend Zuwanderer ausstellen, sowie eine jüdische Oberschule mit Gymnasium und Realschulzweig. Die Palette ist breit und hält für jeden etwas bereit. Die Gemeinden sind zudem sehr bemüht, qualitativ hochwertige Programme anzubieten. Das ist schon deshalb notwendig, um für die Zuwanderer attraktiv zu bleiben und nicht zu riskieren, dass viele dieser Menschen zu nichtjüdischen Institutionen abwandern. Unser Ziel, das Gemeindeleben in Deutschland nachhaltig und dauerhaft zu beleben, kann nur verwirklicht werden, wenn wir die Menschen erreichen und sich bei ihnen eine innere Verbundenheit zu ihrer jeweiligen Gemeinde entwickelt.

Wie entwickelt sich Loyalität? Für die alteingesessenen Gemeindeglieder stellt sich diese Frage in der Form nicht. Die Mitgliedschaft und das Leben in der Gemeinde sind für sie untrennbar mit der Religionsausübung verbunden. Das gilt sogar für diejenigen, die nicht besonders religiös sind. Anders die mehrheitlich nicht religiösen Zuwanderer. Für sie alle ist die Gemeinde eine wichtige Anlaufstelle. Mehr noch wird von dieser Institution erwartet, dass sie Hilfestellung bietet, vermittelt und sich für die Belange der Einzelnen einsetzt. Die Gemeinde als Dienstleistungsunternehmen – eine schwer verdauliche Vorstellung, mit der wir aber noch einige Zeit werden leben müssen. Wichtig ist, dass wir parallel bei den jungen und den vielleicht doch religiös etwas „angehauchten“ Menschen, Interesse für das Judentum wecken, für die Geschichte des jüdischen Volkes, die schönen Bräuche und Traditionen, die einen leichten Zugang ermöglichen. Zugleich sollten wir uns hüten,

über den Mangel an religiösem Bewusstsein bei den Einwanderern zu polemisieren oder gar den Zeigefinger zu erheben. Wir stellen in dieser und vielleicht noch in manch anderer Hinsicht Anforderungen, die wir selbst möglicherweise auch nur ungenügend erfüllen.

„Abgesehen davon, dass wir alle Juden sind, bestehen doch eigentlich gar nicht so viele Gemeinsamkeiten.“ Vergleichbare Äußerungen sind immer wieder zu hören, besonders im Rahmen von Veranstaltungen zum Thema Zuwanderung und Integration. Eine Beurteilung, die im ersten Moment ernüchternd und überzeugend zugleich klingt. Eine kritische Haltung zur Eingliederungsarbeit wird hier zum Ausdruck gebracht. Enttäuschung und eine gewisse Distanzierung schwingen in diesem Satz mit. Durchschnittlich religiöse Menschen würden diesen Satz ähnlich und doch ganz anders formulieren: „Wir haben vielleicht ansonsten nicht viele Gemeinsamkeiten, aber immerhin sind wir jüdisch.“

Etwas jüdisches Bewusstsein ist in der gesamten Integrationsproblematik von Nutzen. Wir Juden sind schon qua Religion an das Warten gewöhnt. Schließlich glauben wir an die Ankunft des Messias und müssen uns bis dahin in Geduld üben. Diese Geduld und Ausdauer hat sich auch im Hinblick auf die Wiederbelebung jüdischen Lebens in Deutschland als richtig erwiesen. Das Land, aus dem die Täter kamen, ist wieder zur Heimat von Juden und ihren Familien geworden. Die Zuwanderung aus der ehemaligen Sowjetunion wird die jüdische Gemeinschaft weiter stärken. Momentan vielleicht nur zahlenmäßig, langfristig jedoch auch in religiöser Hinsicht. Erste Hoffnungszeichen sind schon jetzt auszumachen, wie das Beispiel der jüdischen Gemeinde in Wuppertal zeigt. Dort wurde im Dezember des vergangenen Jahres in Anwesenheit des israelischen Staatspräsidenten Katzav die neue Synagoge eingeweiht. Ein historischer Moment für die Juden hier zu Lande und ebenso für Deutschland selbst. Durch den Zuzug russischer Juden war der alte Betsaal zu klein und der Neubau einer Synagoge notwendig geworden. Die einst überalterte Gemeinde ist froh über die Wiederbelebung. Rund 2.000 Gemeindemitglieder sind es inzwischen wieder. Einige Auswanderer sind zurückgekehrt in die alte Heimat, die Mehrheit jedoch ist geblieben. Darunter auch eine junge Zahnärztin mit ihrer Familie, die aus Moskau in die Bundesrepublik übersiedelte und hier abschließend

zu Wort kommen soll. Sie hat die meist schwierige Eingewöhnungszeit durchgestanden, die nötige Geduld aufgebracht und in einem Radio-interview ihre Erfahrung und Hoffnung nach 12 Jahren der Eingliederung zusammengefasst: „Wir versuchen immer, uns zu verbessern, um nicht anders zu sein. Das ist falsch, ich bin anders. Ich bleibe mit deutschem Pass immer noch anders als hier geboren, ist klar, aber meine Kinder sind auch halt schon Wuppertaler, sag´ ich mal.“

Feminisierung von Migration und Flucht

Prof. Dr. Rita Süßmuth

Vorsitzende des Sachverständigenrats für Zuwanderung und Integration, Bundestagspräsidentin a.D.

Einleitung: Weltweit wird die Migration weiblich

Wenn die legalen Wege verschlossen sind, steigt die Gefahr der illegalen Einwanderung und der Ausbeutung von Frauen erheblich

Weibliche Migration als Form wirtschaftlicher Entwicklung und Emanzipation

Ein besserer Schutz fordert mehr internationale Zusammenarbeit
Drei Beispiele der Schutzverbesserung im Bereich Menschenhandel

- A. *Das VN „Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children“*
- B. *Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000 (VTVPA) der Vereinigten Staaten*
- C. *Die EU- Richtlinien zur Bekämpfung des Menschenhandels*

Die Bekämpfung des Menschenhandels in der Bundesrepublik Deutschland

Fazit

Literaturliste

Einleitung: Weltweit wird die Migration weiblich

Der Anteil der Frauen in der weltweiten Migration liegt bei circa 50 Prozent.¹ Frauen wandern zunehmend außerhalb des Familienbunds und nicht mehr überwiegend im Kontext eines Familiennachzuges mit dem Ziel, für sich oder für ihre Familie eine sichere Existenz aufzubauen. Migration ist stark „gender specific.“² Das bedeutet, dass das Geschlecht eines Migranten eine starke Wirkung auf die Wege, Gefahren, Resultate und Bedingungen der Wanderungsbewegung hat. Die Migrationspolitik in den Herkunfts- und Aufnahmeländern hat diese Tatsache bisher nicht

genügend berücksichtigt. Dieses Versäumnis führt dazu, dass weibliche Migranten größeren Gefahren ausgesetzt sind und weniger Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben als die männlichen Zuwanderer. Besonders Frauen, die vor Krisen oder politischer Unsicherheit fliehen, sind leichte Opfer von Menschenhändlern, die durch falsche Versprechungen oder Zwang die Frauen in ihre Gewalt bringen.

Wenn die legalen Wege verschlossen sind, steigt die Gefahr der illegalen Einwanderung und der Ausbeutung von Frauen erheblich.

Wenn diesen Frauen die legalen Wege zur Flucht und Migration versperrt werden, steigt das Risiko der Ausbeutung erheblich. Bei Frauen, die eine geringe Bildung haben, ist die Gefahr der Arbeitslosigkeit und im schlimmsten Fall der Menschenrechtsverletzungen am größten. Viele dieser Frauen finden Arbeit in Sektoren, die so gut wie keine arbeitsrechtliche Regulierung aufweisen, wie z.B. in den „Sweat-Shops“ der Textilindustrie, in Privathaushalten oder in Bordellen. Sie arbeiten für geringe Löhne ohne Rechtsschutz und ohne sichere Arbeitsperspektive.

Die Migrationspolitik braucht eine Sensibilisierung im Sinne einer Anerkennung der frauenspezifischen Migrationsherausforderung. Frauen sind sehr viel häufiger als Männer systematischer Ausbeutung ausgesetzt. Sie können daher in vielen Fällen im Vergleich zu männlichen Migranten nur mühsam ihre Existenz und ihr Überleben in der Illegalität gewährleisten. Kulturelle Klüfte, Spannungen zwischen traditionellen Werten (kein Schutz der Familie) sowie fehlender Aufenthaltsstatus oder fehlende Arbeitsgenehmigung führen allzu oft zu finanzieller Not und dauerhafter Perspektivlosigkeit. Gerade in dieser Situation von Alternativen- und Perspektivlosigkeit können Frauen oft nur noch ihre Netzwerke als Überlebensstrategie nutzen. Netzwerke ermöglichen weiblichen Migranten den Aufbau eines gewissen sozialen Schutzes in Form von Informationen, finanzieller Unterstützung und Arbeitsvermittlung. Das ersetzt nirgendwo den staatlichen Schutz.

Anders als auf internationaler Ebene lassen die zur Verfügung stehenden Daten zur legalen Zuwanderung in Deutschland keine verstärkte Feminisierung der Migration erkennen. Der Frauenanteil an den Migranten beträgt 32 Prozent. Im Bereich des Asyls geht die Zahl der Erst- und Folgeanträge von Frauen seit 1999 zurück und liegt kontinuierlich

¹ World Migration Report 2003, Hrsg. IOM, Seite 7.

² Boyd, Monica und Elisabeth Grieco, Migration Policy Institute, Women and Migration: Incorporating Gender into International Migration Theory. <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=106>, September 2003.

unter 50 Prozent der männlichen Anträge.

Asylzahlen in Deutschland

Jahr	Gesamt	Männlich		Weiblich	
		Erstanträge	Folgeanträge	Erstanträge	Folgeanträge
1998	143.429	67.075	30.560	31.569	14.225
1999	138.319	60.465	27.568	34.648	15.638
2000	117.648	53.292	24.405	25.272	14.679
2001	118.306	62.044	20.043	26.243	9.976
2002	91.471	49.165	14.224	21.962	6.120
01.01 - 30.06.03	35.364	18.832	6.065	7.620	2.847

Quelle: Auswertung des BAFI

Weibliche Migration als Form wirtschaftlicher Entwicklung und Emanzipation

Auch bei mangelndem Schutz ist die weibliche Migration ein wichtiger Faktor sowohl für die Entwicklung in den Herkunftsländern als auch für die Emanzipation der Frauen. Dies bedeutet nicht, dass die Verbesserung des Schutzes an zweiter Stelle steht. Es gilt vielmehr zu betonen, dass weibliche Migranten trotz erschwelter und gefährlicher Rahmenbedingungen erhebliche und bedeutende Leistungen für ihre Heimatwirtschaft, für die Aufnahmewirtschaft sowie auf individueller Ebene für ihre Verwandten erbringen.

Sri Lanka und die Philippinen sind hierfür gute Beispiele. Die weiblichen Migranten dieser Länder haben durch „Remittances“ die Entwicklung ihrer Länder erheblich vorangetrieben. In Sri Lanka betragen diese Transferzahlungen 1999 1 Milliarde US-Dollar, auf den Philippinen 6,2 Milliarden US-Dollar in 2001.³ Die weibliche Migration ist ein entscheidender Faktor in der Entwicklung dieser und vieler anderer Länder. Für viele weibliche Wirtschaftsmigranten, denen im Ausland der Aufbau einer Existenz gelingt, bedeutet die Migration wirtschaftliche Unabhängigkeit, Weiterqualifizierung (Sprache und Fachkenntnisse) und kulturellen Austausch.⁴

Ein besserer Schutz fordert mehr internationale Zusammenarbeit
Der Schutz der weiblichen Migranten weltweit kann nur durch eine Zusammenarbeit zwischen den Aufnahme-, Transit- und Herkunftslän-

dern erreicht werden. Der Bereich, der von der Politik am dringendsten verbessert werden muss, ist die Bekämpfung des Menschenhandels. Wo Anfang der 90er Jahre der Menschenhandel weltweit 1,5 bis 2 Millionen US-Dollar generiert hatte, liegen Schätzungen heute bei rund 8 bis 9 Milliarden US-Dollar jährlich.⁵

Nach offiziellen Angaben des BKA sind in Deutschland 811 Fälle von Menschenhandel gemeldet worden; bei 800 Personen handelte es sich dabei um Frauen.⁶ Diese Zahl liegt jedoch weit unter der Zahl der tatsächlichen Opfer. Nach Einschätzungen des IOM werden jährlich 120.000 bis 500.000 Menschen in der Europäischen Union Opfer von Menschenhandel.⁷ Diese Einschätzung verdeutlicht, dass in der Politik für diesen Bereich eine Vielzahl von Maßnahmen ergriffen werden muss.

Nationalität der Opfer 2002

	Jahr				Differenz der Anzahl (N) 2001/2002
	2002		2001		
	Anzahl (N)	%	Anzahl (N)	%	
MOE-Staaten*	708	87,3%	681	69,0%	+ 27
darunter:					
Russland	143	17,6%	73	7,4%	+ 70
Litauen	119	14,7%	119	12,1%	+ / -
Bulgarien	91	11,2%	24	2,4%	+ 67
Ukraine	86	10,6%	128	13,0%	- 42
Polen	82	10,1%	84	8,5%	- 2
Rumänien	47	5,8%	13	1,3%	+ 34
Weißrussland	41	5,0%	140	14,2%	- 99
Lettland	24	3,0%	40	4,1%	- 16
übriges EUROPA	8	1,0%	12	1,2%	- 4
AFRIKA	35	4,3%	52	5,3%	- 17
darunter:					
Nigeria	13	1,6%	16	1,6%	- 3
ASIEN	28	3,4%	45	4,6%	- 17
darunter:					
Thailand	11	1,4%	44	4,5%	- 33
AMERIKA	11	1,4%	24	2,4%	- 13
SONSTIGE	21	2,6%	173	17,5%	- 152
darunter:					
unbekannt	15	1,9%	159	16,1%	- 144
Insgesamt	811	100 %	987	100 %	- 176

*Unter MOE-Staaten wurden folgende Staaten erfasst: Bulgarien, Estland, Republik Jugoslawien, Lettland, Litauen, Republik Moldau, Polen, Rumänien, Russland, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ukraine, Ungarn, Weißrussland.

Quelle: Lagebild Menschenhandel 2002. www.bka.del.Bundeskriminalamt, September 2003, Seite 5.

⁵ World Faces deluge of human trafficking. <http://www.cnn.com/2000/WORLD/europe/08/31/slavery.world.reut/>. August 31, 2000.

⁶ Lagebild Menschenhandel 2002. www.bka.de/. Bundeskriminalamt, September 2003, Seite 5.

⁷ World Migration Report 2003, Hrsg. IOM, Seite 61.

³ World Migration Report 2003, Hrsg. IOM, Seite 7.

⁴ The importance of considering Gender Issues in Migration. International Labour Organization. <http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/projects/gender/>, September 2003.

Die Bekämpfung des Menschenhandels ist eine Aufgabe, die Herkunfts- Aufnahme- und Transitländer nur mit vereinten Kräften angehen können. Es geht hier nicht um eine verstärkte Fahndung und Abschiebung der „illegalen“ Frauen im Bereich der Prostitution, sondern um das Aufspüren und die strafrechtliche Verfolgung von organisierter Kriminalität sowie von Menschen, die bewusst Dienstleistungen von ausgebeuteten Frauen in Anspruch nehmen. Darüber hinaus sollten verstärkt Maßnahmen der Prävention sowie der Betreuung und Reintegration von Opfern des Menschenhandels als Instrumente genutzt werden. Die Politik kann diese Verbesserungen nur auf der Basis eines zunehmenden Informationsaustauschs, der Sammlung entsprechender Daten und nicht zuletzt im Rahmen einer erfolgreichen Rehabilitation und Reintegration der Frauen leisten. Erheblicher Informationsbedarf besteht vor allem bezüglich der Reisewege und der Methoden der Wanderung sowie bei der Identifizierung und Kontrolle derjenigen Arbeitssektoren, die in einem engen Zusammenhang mit Menschenhandel und der Ausbeutung betroffener Frauen stehen. Entsprechende Daten und Informationen fehlen zum größten Teil, da die Opfer des Menschenhandels nur selten als wichtigste Informanten formal aussagen. Sie werden vielmehr als Täter wahrgenommen und behandelt, da sie gegen das Aufenthaltsgesetz verstoßen haben.

Drei Beispiele der Schutzverbesserung im Bereich Menschenhandel

Drei Beispiele der internationalen und nationalen Gesetzgebung zeigen deutliche Fortschritte im Kampf gegen Menschenhandel auf. Seit 2000 nimmt die Verbesserung des Schutzes im Bereich Menschenhandel deutlich zu. Außer diesen drei Beispielen sind zahlreiche regionale, nationale, multinationale und internationale Beispiele nachzuweisen.

A. Das VN „Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children“

Das Protokoll der Vereinten Nationen „to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children“ zielt darauf ab, Menschenhandel zu bekämpfen und diesem vorzubeugen sowie internationale Zusammenarbeit in diesen Bereichen zu fördern. Das Protokoll definiert den Menschenhandel und stellt fest, dass Länder diese

Tat bestrafen müssen.⁸ Die Feststellung auf internationaler Ebene und die Konsensbildung über den Begriff des Menschenhandels und die Abgrenzung des Menschenhandels vom Menschenschmuggel bilden eine der wichtigsten Grundlagen in der Bekämpfung des Menschenhandels. Nach dem VN-Protokoll ist Menschenhandel „the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation. Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs.“⁹

Das Protokoll bestimmt Maßnahmen, die die Opfer schützen und einen vorübergehenden oder dauerhaften Aufenthalt ermöglichen. Nach dem Protokoll müssen Opfer Zugang zu Informationen über die gesetzlichen und juristischen Abläufe im Aufnahmeland erhalten. Ferner soll der Schutz vor den mutmaßlichen Tätern gewährleistet sowie im Fall eines Verfahrens die persönlichen Informationen der Opfer vertraulich behandelt werden. Das Protokoll fordert die Staaten dazu auf, zusätzliche Gesetze zu erlassen, psychische, psychologische und soziale Rehabilitationsprogramme zu schaffen sowie Unterkunft, medizinische Versorgung und den Zugang zum Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Weiterhin legt das Protokoll Maßnahmen der Prävention und Zusammenarbeit fest und verpflichtet die Mitgliedsstaaten zu deren Durchführung. Die präventiven Maßnahmen legen einen besonderen Schwerpunkt auf Kinder und Frauen sowie Menschen in Armut. Auch Bildung, Forschung und öffentliche Informationskampagnen werden als Maßnahmen der Prävention angesprochen. Polizei und verantwortliche Behörden werden u.a. verpflichtet, Informationen auszutauschen, um Reisewege, Personenbe-

⁸ Protocol to Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime. Revised draft Protocol to Prevent. UN General Assembly, Article 2 (AC/254/4/Add.3/Rev.4), http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final_documents_2/, September 2003, Seite 2.

⁹ Protocol to Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime. Revised draft Protocol to Prevent. UN General Assembly, Article 2 (AC/254/4/Add.3/Rev.4), http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final_documents_2/, September 2003.

wegungen sowie Methoden der Dokumentenfälschung des organisierten Menschenhandels zu identifizieren, um somit die „Anwerbungsstrategien“ und Unterdrückungsmethoden der Menschenhändler aufzudecken. Auch im Rahmen von Grenzkontrollen sollte die Gefahr von Menschenhandel verstärkt überprüft werden.

B. Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000 (VTVPA) der Vereinigten Staaten

Nach Schätzungen der US Department of State werden in den USA zwischen 18.000 und 20.000 Menschen jährlich Opfer von Menschenhandel.¹⁰ Im Oktober 2000 wurde das 'Victims of Trafficking and Violence Protection Act' gebilligt.¹¹ Das amerikanische Gesetz schafft eine gute Grundlage in der Bekämpfung des Menschenhandels und ist im Einklang mit den Richtlinien der VN. Das Gesetz verschärft die Strafen gegen Menschenhändler. Die maximale Freiheitsstrafe wird erhöht von 10 auf 20 Jahre.¹² Im Todesfall der Opfer wird die maximale Strafe auf lebenslänglich erhöht. Laut dem Gesetz müssen verurteilte Menschenhändler unter anderem den gesamten Schaden an die Opfer zurückzahlen (mandatory restitution) und ihr Eigentum wird eingezogen. Auch Anwerber, „Kunden“ und Arbeitgeber können als Menschenhändler bestraft werden.

Das Gesetz bestimmt, dass nationale und internationale Programme eingeführt werden müssen, die einer besseren Vorbereitung der Polizei und der Grenzkontrollen hinsichtlich Menschenhandel dienen. In dem Gesetz wird das Recht auf Schutz und Beratung der Opfer in den USA, eine gesicherte Unterkunft, psychische Betreuung, medizinische Betreuung, das begrenzte Bleiberecht und die Hilfe im Bereich der Reintegration im Herkunftsland geregelt.¹³ Es verpflichtet diejenigen Länder, die ökonomische Unterstützung von den USA bekommen, Statistiken über Menschenhandel in die offiziellen Daten und Jahresberichte aufzunehmen, egal ob diese Länder Herkunfts-, Transit- oder Zielländer sind.¹⁴

¹⁰ U.S. Department of State. Trafficking in Persons Report 2002. <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2002/>, September 2003, Seite 7.

¹¹ Victims of Trafficking and Violence Protection Act.' www.state.gov/documents/organization/10492.pdf, September 2003, Seite 1.

¹² Victims of Trafficking and Violence Protection Act.' www.state.gov/documents/organization/10492.pdf, September 2003, Section 112, Seite 23.

¹³ Victims of Trafficking and Violence Protection Act.' www.state.gov/documents/organization/10492.pdf, September 2003, Section 107, Seite 11-12.

¹⁴ Victims of Trafficking and Violence Protection Act.' www.state.gov/documents/organization/10492.pdf, September 2003, Section 107, Seite 12.

Das Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons bereitet seit Oktober 2001 einen Bericht vor, der den internationalen Menschenhandel analysiert. Das Office macht 'out-reach' und Koordination mit Nichtregierungsorganisationen.

Das 'Victims of Trafficking and Violence Protection Act' sieht die Gründung einer 'Interagency Task Force to Monitor and Combat Trafficking in Persons' (Interministeriales Komitee) vor, um die Fortschritte im In- und Ausland zu beobachten.¹⁵ Im Gesetz wird die ökonomische Unterstützung der USA für bestimmte betroffene Länder erhöht, um dort die Verfolgung und Bestrafung von Menschenhandel zu stoppen und alternative Einkommensmöglichkeiten für Frauen zu schaffen.¹⁶

Das Gesetz bestimmt, dass seit 2003 Sanktionen gegen Länder verhängt werden können, die diese Mindeststandards nicht einhalten.¹⁷ Sanktionen werden nur im Rahmen von „non humanitarian“ - und „non-trade related“- Hilfe folgen. Mindeststandards sind in 'Section 108' definiert. Diese sehen vor, dass Regierungen Menschenhandel nicht bewusst erlauben dürfen, dass sie Fälle des Menschenhandels ernsthaft untersuchen, Maßnahmen gegen Täter ergreifen und Menschenhändler bestrafen, mit anderen Ländern bei der Bekämpfung kooperieren, angeklagte Personen ausliefern, Daten über Menschenhandel erheben und gegen Beamte vorgehen, die Menschenhandel unterstützen.

Eine sehr wichtige Änderung durch das Gesetz ist die Einführung eines neuen Aufenthaltsgenehmigungstitels mit der Bezeichnung 'T und U non-immigrant visa'.¹⁸ Dieser ermöglicht Opfern von Menschenhandel zu den Behörden gehen zu können, ohne Angst vor Abschiebung zu haben. Wenn die Opfer Zeugen einer Vermittlung werden, können sie für die gesamte Dauer des Prozesses in den USA bleiben. Bei humanitärer Begründung kann der Aufenthalt in einen unbefristeten Aufenthalt umgewandelt werden.

¹⁵ Victims of Trafficking and Violence Protection Act.' www.state.gov/documents/organization/10492.pdf, September 2003, Section 105, Seite 10.

¹⁶ Victims of Trafficking and Violence Protection Act.' www.state.gov/documents/organization/10492.pdf, September 2003, Section 109, Seite 18.

¹⁷ Victims of Trafficking and Violence Protection Act.' www.state.gov/documents/organization/10492.pdf, September 2003, Section 110, Seite 19-21.

¹⁸ Victims of Trafficking and Violence Protection Act.' www.state.gov/documents/organization/10492.pdf, September 2003, Section 107, Seite 13-17.

C. Die EU -Richtlinien zur Bekämpfung des Menschenhandels

Nach Schätzungen des IOM werden 120.000 bis 500.000 Menschen jährlich Opfer von Menschenhandel in der Europäischen Union.¹⁹ Am 19. Juli 2002 hat der Europäische Rat einen Rahmenbeschluss „zur Bekämpfung des Menschenhandels“ verabschiedet.²⁰ Der Menschenhandel stellt einen schweren Verstoß gegen grundlegende Menschenrechte und der Menschenwürde dar. Schutzbedürftige Personen werden durch Täuschung, Gewalt, Zwang oder Schuldknechtschaft schwer misshandelt und ausgebeutet. Der EU-Beschluss besteht aus 11 Artikeln. Diese stellen die gemeinsamen Grundelemente des Strafrechts in der EU auf und schließen Anstiftung, Beihilfe und den Versuch des Menschenhandels ein. Die juristische Verantwortlichkeit sowie Sanktionen gegen Organisationen, die den Menschenhandel unterstützen (z.B. Ausschluss von öffentlichen Zuwanderungen, Verbot der Ausübung einer Handelstätigkeit) werden im Beschluss festgelegt. Der Beschluss beinhaltet einen weiteren Bereich der Menschenhandelsbekämpfung: Schutz und Unterstützung der Opfer. Hier sind aber keine genauen Rahmenbedingungen für die Art des Schutzes für erwachsene Opfer (für Kinder sind Rahmenbedingungen genannt) dargelegt. Von der EU müssten strenge und gemeinsame Schutzmaßnahmen im Bereich des Opferschutzes festgelegt werden, inklusive medizinischer und psychologischer Betreuung, Zugang zu juristischer Beratung und der Möglichkeit, bei aktiver Mitarbeit zur Bekämpfung des Menschenhandels kurz- oder langfristig im Land zu bleiben. Alle Mitgliedsstaaten müssen bis August 2004 den Beschluss umgesetzt haben. Im März 2003 wurde eine EU-Sachverständigengruppe eingerichtet.

Die Bekämpfung des Menschenhandels in der Bundesrepublik Deutschland

In Deutschland wird der Menschenhandel nach § 180b (Menschenhandel) und § 181 (Schwerer Menschenhandel) StGB bestraft. Beide Straftatbestände beschränken sich auf den Menschenhandel zum Zweck der Prostitution. Der Rahmenbeschluss aus dem Jahr 2002 zur Bekämpfung des Menschenhandels (2002/629/JI) verpflichtet die Mitgliedsstaaten, den Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft (und nicht nur zum Zweck der Prostitution) unter Strafe zu stellen. Dies soll im

¹⁹ IOM (Hrsg). World Migration Report 2003. Genf, 2003, Seite 61

²⁰ Rahmenbeschluss des Rates vom 19. Juli 2002 zur Bekämpfung des Menschenhandels (2002/629/JI). http://europa.eu.int/documents/eur-lex/index_de.htm, September 2003.

Einklang mit der Richtlinie der VN zur Bekämpfung des Menschenhandels stehen. Die Umsetzung in nationales Recht muss bis zum 01.04.2004 erfolgen.

In Deutschland existiert zur Zeit kein gesonderter Aufenthaltstitel für Opfer des Menschenhandels. Von den im Jahr 2002 offiziell bekanntgewordenen 811 Opfern wurden 44,3 Prozent abgeschoben oder ausgewiesen.²¹ Nur 16,3 Prozent der Opfer bekamen eine Duldung, 5,5 Prozent der Opfer wurden in Zeugenschutzprogramme aufgenommen.

Das Ausmaß des Menschenhandels in Deutschland, gemessen an der offiziellen Opferzahl, erscheint im ersten Augenblick nur eine marginale Bedeutung zu haben. Das eigentliche Ausmaß des Menschenhandels ist nach Schätzungen des BKA sowie der OSZE, VN und EU viel höher. Die Folgen des Menschenhandels sind weitreichend. Dies betrifft die Gesundheit, die Freiheit und die demokratischen Grundprinzipien eines Landes. Das Ausmaß des Menschenhandels in Deutschland wird künftig steigen, wenn nicht effektivere Bekämpfungsmaßnahmen eingesetzt werden. Dies wird deutlich, wenn man das Gewinnpotential dieser Art illegaler Kriminalität betrachtet. Im Jahr 2002 wurde bei 69 der insgesamt 289 gemeldeten Menschenhandelsverfahren eine Gesamtsumme von 8.433.410 Euro illegalen Gewinns festgestellt.²²

Fazit

Deutschland müsste eine „gender-spezifische“ Ausrichtung der Zuwanderungspolitik vornehmen und die legalen Zuwanderungsmöglichkeiten für Frauen gerechter gestalten, besonders für Frauen in Not. Erst wenn die Politik in Deutschland eine gerechtere Migrationspolitik gegenüber weiblichen Migranten in allen Bereichen erreicht (Arbeitsmigration, Familiennachzug, Asyl, illegale Migration und Menschenhandel), wird die Bundesrepublik in der Migrationsherausforderung des 21. Jahrhunderts vorankommen. Besonders im Bereich des Menschenhandels darf die Politik die Opfer nicht als „Täter“ behandeln, die wegen irregulären Aufenthalts schnellstmöglich abgeschoben werden. Außerdem brauchen Opfer von Menschenhandel Zugang zu medizinischer Versorgung und psychologischer Betreuung sowie zu Informationen über rechtliche

²¹ Lagebild Menschenhandel 2002. www.bka.de/. Bundeskriminalamt, September 2003, Seite 16.

²² Es gab nur in 69 Fällen Angaben über die illegale Gewinnhöhe. Lagebild Menschenhandel 2002. www.bka.de/. Bundeskriminalamt, September 2003, Seite 18.

Wege zur Verbesserung ihrer Situation. Dazu gehört eine verschärfte Bekämpfung der organisierten Kriminalität, bei der die Opfer des Menschenhandels in geschütztem Rahmen gemeinsam mit dem Staat gegen die Täter vorgehen können.

Literaturliste

BKA Kriminalstatistik. Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung. Kapitel 3.2. <http://www.bka.de/pks/pks2002/index.html>, 2002.

Boyd, Monica und Elizabeth Grieco, Migration Policy Institute Women and Migration: Incorporating Gender into International Migration Theory. Migration Policy Institute.

<http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=106>, September 2003.

Commission on Security and Cooperation in Europe. The Sex Trade: Trafficking of Women and Children in Europe and the United States. Washington D.C. U.S. Government Printing Office, 1999.

Dreixler, Markus. Der Mensch als Ware: Erscheinungsformen modernen Menschenhandels unter strafrechtlicher Sicht. Berlin: Peter Lang, 1998.

Factbook on Global Sexual Exploitation. University of Rhode Island. <http://www.uri.edu/artsci/wms/hughes/europe.htm>, September 2003.

Faerber-Husemann, Renate. (Hrsg.) Friedrich Ebert Stiftung. Osteuropas verkaufte Frauen: Wege zur effektiven Bekämpfung des Menschenhandels. Bergheim: Druckpunktoffset GmbH, 1999.

Fischer, Dorothee von. Junge Frauen als Opfer des Menschenhandels aus Osteuropäischen Staaten. In *Bewährungshilfe: Fachzeitschrift für Bewährungs-, Gerichts- und Straffälligenhilfe*. Jahrgang 46, 1999.

Komlosy, Andra. Textiles Verlagswesen, Hausindustrie und Heimarbeit, In: *Ungeregelt und Unterbezahlt. Der informelle Sektor in der Weltwirtschaft*, HSK11, Frankfurt/Main 1997.

Kommission der Europäischen Gemeinschaft. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Frauenhandel mit dem Ziel der sexuellen Ausbeutung. Brüssel, 1996.

Kommission der Europäischen Gemeinschaft. Mitteilung der Kommission über die Bekämpfung des Sextourismus mit Kindesmissbrauch.

Brüssel, 1996.

Lagebild Menschenhandel 2002.

www.bka.de/. Bundeskriminalamt, September 2003.

Laczko, Frank und David Thompson (Hrsg). Migrant Trafficking and Human Smuggling in Europe: Review of the Evidence with Case Studies from Hungary, Poland and Ukraine. IOM: Genf, 2000

Responses to Human Trafficking.

<http://usinfo.state.gov/journals/itgic/0603/ijge/ijge0603.htm>, September 2003.

Nolte, Claudia. Frauenhandel in Deutschland. In: *Mut, Einigkeit und Recht und Freiheit*. Vol. 362, 1997.

Protocol to Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children, Supplementing the United Nations

Convention against Transnational Organized Crime. Revised draft Protocol to Prevent. UN General Assembly, Article 2 (AC/254/4/Add.3/Rev.4), http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final_documents_2/, September 2003.

U.S. Department of State. Pathbreaking Strategies in the Global Fight Against Sex Trafficking, <http://www.state.gov/g/tip/rls/rpt/20834.htm>, September 2003.

U.S. Department of State. Trafficking in Persons Report 2002. <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2002/>, September 2003.

The importance of considering Gender Issues in Migration. International Labour Organization. <http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/projects/gender/>, September 2003.

World Faces deluge of human trafficking. <http://www.cnn.com/2000/WORLD/europe/08/31/slavery.world.reut/>. August 31, 2000.

Rahmenbeschluss des Rates vom 19. Juli 2002 zur Bekämpfung des Menschenhandels (2002/629/JI). http://europa.eu.int/documents/eur-lex/index_de.htm, September 2003.

Beschluss des Rates vom 8. Dezember 2000 – im Namen der Europäischen Gemeinschaft – zur Unterzeichnung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität sowie der Zusatzprotokolle über Menschenhandel, insbesondere den Handel mit Frauen und Kindern, und das Einschleusen von Migranten auf dem Land-, Luft- und Seeweg (2001/87/EG). http://europa.eu.int/documents/eur-lex/index_de.htm, September 2003.

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Erteilung kurzfristiger Aufenthaltstitel für Opfer der Beihilfe zur illegalen Einwanderung und des Menschenhandels, die mit den zuständigen Behörden kooperieren/* KOM/2002/0071 endg. – CNS 2002/0043. http://europa.eu.int/documents/eur-lex/index_de.htm, September 2003.

Vorschlag für einen Gesamtplan zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels in der Europäischen Union (2002/C 142/02). http://europa.eu.int/documents/eur-lex/index_de.htm, September 2003

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Erteilung kurzfristiger Aufenthaltstitel für Opfer der Beihilfe zur illegalen Einwanderung und des Menschenhandels, die mit den zuständigen Behörden kooperieren/* KOM/2002/0071 endg. – CNS 2002/0043. http://europa.eu.int/documents/eur-lex/index_de.htm, September 2003.

Vorschlag für einen Rahmenbeschluß des Rates zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Kinderpornographie/* KOM/2000/0854 endg. – CNS 2001/0025. http://europa.eu.int/documents/eur-lex/index_de.htm, September 2003.

Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000.

www.state.gov/documents/organization/10492.pdf, September 2003.

IOM (Hrsg.) World Migration Report 2003, Genf, 2003.

BAFl. www.bafl.de

Zuwanderung und nationale Identität¹

Prof. em. Dr. Dr. h. c. Dieter Oberndörfer

Vorsitzender und Sprecher des Rats für Migration e.V. (RfM)
in Freiburg

Als nach dem Mauerbau in Berlin der Zustrom von Flüchtlingen aus Ostdeutschland versiegte, wurden viele Millionen ausländischer Gastarbeiter angeworben, um den Motor der deutschen Wirtschaft am Laufen zu halten. Die Ausländer wurden als bloße Gäste definiert, die nur vorübergehend in Deutschland bleiben sollten. Sie wurden im Unterschied zu klassischen Einwanderungsländern nicht zum Bleiben eingeladen. Es wurden ihnen daher auch keine Chance gegeben, als gleichberechtigte Bürger in unsere Gesellschaft „integriert“ zu werden.

Ihre Integration war vielmehr ein Unthema. Hierfür bezeichnend ist, dass die Einbürgerung von Ausländern und die mit ihr verbundene rechtliche Gleichberechtigung mit den Deutschen nur in Ausnahmefällen als Akt des „Ermessens“ nach dem Kriterium des öffentlichen Interesses gewährt wurde, so etwa für Nobelpreisträger oder olympiaverdächtige Sportler. Sie war kein Rechtsanspruch, der – wie in allen klassischen Einwanderungsländern nach einer gewissen Zeit des Aufenthaltes, guter Lebensführung oder auch anderer Kriterien – rechtlich gesichert eingefordert werden konnte.

Die Gastarbeiterpolitik und ihre Abwehrhaltung gegen Fremde hatte eine lange Tradition in Deutschland. Die Historiker Bade und Herbert haben ausführlich dokumentiert,² dass sie schon im zweiten deutschen Kaiserreich gegen Zuwanderer aus Russischpolen und anderen Ländern Osteuropas praktiziert worden war. Ihren ideologischen Hintergrund bildete

¹ Zum Text vgl. D. Oberndörfer, *Der Wahn des Nationalen. Die Alternative der offenen Republik*. Freiburg, Basel, Wien 1993, ²1994 (=Herder Spektrum 4279). 141 S.; ders. *Politik für eine offene Republik. Die ideologischen, politischen und sozialen Herausforderungen einer multikulturellen Einwanderungsgesellschaft*. In: Klaus J. Bade (ed.), *Manifest der Sechzig. Deutschland und die Einwanderung*. München 1993, S. 133-147; ders. *Integration or Separation, On the Way to the post-national Republic*, in: Theodor Hanf (ed.): *Dealing with Difference, Religion, Ethnicity, and Politics*, Baden-Baden (Nomos), 1999, S. 409-443. ders.: *Deutschland ein Mythos? Von der nationalen zur postnationalen Republik*, in: *Politische Mythen und Rituale in Deutschland, Polen und Frankreich*, Hg. Yves Bizeul, Duncker & Humblot, Berlin 2000 (Reihe Ordo Politicus Bd. 34), S. 161-196.

² Klaus J. Bade, *Europa in Bewegung: Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, München 2000.

die ideologische Prämisse des völkischen Nationalismus, dass nur Menschen deutscher Abstammung echte Deutsche sein können. Die damit verbundene Abwehrhaltung gegen Fremde wurde verstärkt, als mit der Automatisierung manueller Arbeit und der Krise der alten Industrien viele Gastarbeiter überflüssig und zu Konkurrenten deutscher Arbeiter wurden. Über Rückkehrprämien und einen Anwerbestopp wurde daher schon 1973 versucht, die Zahl der Gäste zu verringern und weiteren Zuzug zu verhindern.

An dieser Abwehrhaltung gegenüber Fremden und dem Desinteresse an einer Integration der Ausländer in die deutsche Gesellschaft hat sich bis vor kurzem wenig geändert.

Obwohl sich die Zahl der Menschen mit ausländischem Pass in Deutschland seit 1990 von 4,5 auf 7,3 Millionen vor allem durch Familienzusammenführung und Flüchtlingszuzug fast verdoppelte, gab es dennoch keine öffentliche Debatte von Gewicht über ihre Integration. Die Abwehrhaltung gegenüber Fremden, die sich darin ausdrückte, hat sich als Folge der wirtschaftlichen und sozialen Probleme der deutschen Einigung eher noch verstärkt. Vor dem Hintergrund der hohen Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern und des Zustroms fast einer Million qualifizierter Arbeitskräfte von Ost- nach Westdeutschland gab es lange auch keinen Druck der Wirtschaft für neuerliche Zuwanderung.

Das Einbürgerungsrecht der rotgrünen Regierung, die Verkürzung der Aufenthaltsdauer für Einbürgerung von 17 auf 8 Jahre und die Möglichkeit der Einbürgerung (Jus Soli) für die in Deutschland geborenen Kinder von Ausländern leitete eine ganz neue Phase der öffentlichen Debatte über Ausländer und Zuwanderung ein. Hinzu kamen deutliche regionale und sektorale Defizite des Arbeitsmarktes, die mit deutschen Arbeitskräften nicht behoben werden konnten. Ferner machten verschiedene Veröffentlichungen auf den Arbeitskräftebedarf und Zwang zur Öffnung für Zuwanderung aufmerksam, der sich schon bald aus den Geburtendefiziten ergeben würde.

Aber erst durch den Bericht der Süßmuth-Kommission und die folgende politische Auseinandersetzung über das Zuwanderungsgesetz der rotgrünen Regierung wurde die Öffnung für weitere Zuwanderung zu einem zentralen Thema der deutschen Innenpolitik. Der Widerstand gegen das Zuwanderungsgesetz, eine bereits verwässerte Fassung des Süßmuth-Berichts, verdeutlichte jedoch erneut die politische Kraft der immer noch vorhandenen Ablehnung von Fremden in der deutschen Gesellschaft.

Obwohl die Integration der Ausländer bis dahin kaum gefördert und von den meisten gar nicht gewünscht worden war, hieß es nun plötzlich, vor weiterer Zuwanderung sollten sich erst einmal die bereits in Deutschland lebenden Ausländer „integrieren“. Integration wurde so zu einem Instrument neuerlicher Zuwanderungsblockade.

Hohe Arbeitslosigkeit, mangelhafte schulische Erfolge und unzureichende Beherrschung der deutschen Sprache werden bei deutschen sozialen Milieus und ihren Jugendlichen nicht als Symptom für fehlende Integration, sondern als soziale Probleme und als Aufgabe für die Sozialpolitik wahrgenommen. Bei Ausländern wurden sie jedoch jetzt zum Nachweis schuldhafter fehlender Bereitschaft zur Integration in die deutsche Gesellschaft. Dass es sich mit dieser Optik letztlich um eine getarnte, aber recht typische Form der Fremdenfeindlichkeit handelte, zeigt sich am pauschalen Charakter der Vorwürfe. Es ist die Rede von „den“ Ausländern. Unterschiede zwischen den zugewanderten Ethnien, ihrer sozialen Lage, ihres Sozialverhaltens, ihres Bildungsstandards und ihrer ökonomischen Erfolge kommen nicht in den Blick. Bewusst oder aus Ignoranz wird nicht gesehen, dass Vergleiche mit den Durchschnittswerten der deutschen Gesellschaft nur einen begrenzten Aussagewert haben und daher häufig diskriminierend wirken müssen. So schneiden auch bei den Deutschen Jugendliche aus sozial benachteiligten deutschen Schichten schlechter ab als Kinder aus deutschen Mittel- und Oberschichten, da sie zuhause weit weniger Anregungen und Motivation erfahren. Überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit findet sich auch unter deutschen Arbeitern in den Regionen der alten, von Mechanisierung besonders betroffenen Industrien. Sie ist keine Charaktereigenschaft von Zuwanderern oder auch der Menschen in den neuen Bundesländern. Sie sollte als soziales Problem und als Herausforderung für die Wirtschafts- und Sozialpolitik, nicht aber unter der plakativen Begrifflichkeit Integration erörtert und angegangen werden.

In der politischen Rhetorik über Integration wurde so getan, als ob jedermann wüsste, was ihre Gestalt und ihr Ziel seien. Die meisten, die sich den Forderungen nach verstärkter Integration anschlossen, besaßen ganz unverkennbar keine klaren eigene Vorstellungen. Viele meinten wohl mit Integration ganz schlicht die Assimilierung der Ausländer, ihre Einschmelzung in die deutsche Gesellschaft mit folgendem Unsichtbarwerden.

In der Debatte über Zuwanderung steht Integration für ein normativ aufgeladenes Postulat. Es geht bei ihm nicht um eine beliebige, sondern um die wünschenswerte Gestalt der Eingliederung bisher Fremder in Politik, Gesellschaft und Kultur. Übersehen wurde, dass im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland klar vorgezeichnet wird, was Integration bedeuten kann und was nicht.

Das übergeordnete politische Ziel wünschenswerter Integration kann im demokratischen Verfassungsstaat, in der Republik, nur die Identifikation mit der politischen Gemeinschaft, mit den politischen Werten ihrer Verfassung, Rechtsordnung und politischen Institutionen sein. Solche Identifikation ist immer ein ideales Ziel, da es von allen, auch von den eingesessenen Bürgern, immer nur in unterschiedlichen Graden der Annäherung erreicht wird und kein sicherer Besitzstand ist.

Voraussetzung für politische Identifikation und Integration der Zuwanderer sind die staatsbürgerliche, soziale und kulturelle Gleichberechtigung und Akzeptanz durch die Aufnahmegesellschaft.

Staatsbürgerliche und soziale Gleichberechtigung werden durch Einbürgerung und gleiche Rechte im Sozialstaat ermöglicht. Daher muss das immer noch sehr restriktive Einbürgerungsrecht Deutschlands weiter liberalisiert und Integrationspolitik als selbstverständlicher Teil subsidiärer Sozialpolitik definiert werden. Bei kultureller Gleichberechtigung muss den Zuwanderern das Recht eingeräumt werden, wie die Einheimischen, ihre eigenen kulturellen Werte und Überlieferungen innerhalb der durch die Normen der Verfassung (z.B. zur Stellung der Frau), durch Gesetze und Rechtsprechung bestimmten Grenzen, selbst zu wählen und sich für sie einzusetzen.

Die Wirksamkeit staatsbürgerlicher, sozialer und kultureller Gleichberechtigung für politische Integration wird eingeschränkt oder sogar aufgehoben, wenn sie zwar formal eingeräumt, aber von der Aufnahmegesellschaft nicht oder nur sehr eingeschränkt akzeptiert und praktiziert wird. Trotz formaler staatsbürgerlicher, sozialer und kultureller Gleichberechtigung wurden jüdische Deutsche im Kaiserreich und in der Weimarer Republik von einflussreichen Akteuren und Segmenten der bürgerlichen Gesellschaft nicht als echte Deutsche anerkannt. Trotz ihres Patriotismus und ihrer bedeutenden Leistungen in Wirtschaft, Wissenschaft und Kultur blieb ihre politische Integration in die deutsche Gesellschaft ein Einwegunternehmen. Sie wurde nicht von breiter gesellschaftlicher Akzeptanz getragen. Dies verdeutlicht die fundamentale

Bedeutung des Staatsverständnisses.

So geht das Staatsverständnis der völkischen Nation von der Vorstellung einer homogenen, für alle verbindlich definierbaren und vor Verunreinigung durch fremde Elemente zu bewahrenden „nationalen“ Kultur aus. Zuwanderung wird damit Überfremdung oder gar – in den Worten eines bekannten deutschen Demographen – Gefährdung „tausendjähriger deutschen Identität“. Solange sich dieses überlieferte völkische Staatsverständnis Deutschlands in den Köpfen hält, bleiben Ausländer von der Nation ausgeschlossen. Gefordert sind daher jetzt die längst fällige geistige und politische Aneignung der Prinzipien des demokratischen Verfassungsstaates. Dieser versteht sich als Staatsbürgernation. Er schützt in seiner Verfassung die Freiheit des religiösen Bekenntnisses und der Weltanschauung, also kulturellen Pluralismus und kulturelle Toleranz. Die Akzeptanz des kulturellen Pluralismus der Staatsbürgernation und die Absage an die immer nur fiktiv gewesene kulturelle Homogenität der völkischen Nation aber sind die eigentliche geistige Voraussetzung für die Aufnahme und Integration von Ausländern und auch für eine liberale Asylpolitik.

Daher wird vor dem Hintergrund des immer noch völkisch geprägten nationalen Selbstverständnisses der Deutschen und ihrer daraus erwachsenden Ängste vor „Überfremdung“ „ihrer“ Kultur die Forderung nach Integration der Ausländer in die deutsche Gesellschaft von den meisten immer noch als „Assimilation“ an die Deutschen und ihre kulturellen Überlieferungen verstanden. Damit aber richten sich Erwartungen an die Ausländer, die auch in klassischen Einwanderungsländern, wenn überhaupt, meist nur innerhalb mehrerer Generationen erfüllt wurden. Zeitlich kurzfristige Perspektiven und Postulate für Integration im Sinne einer „Einschmelzung“ der Ausländer in die einheimische Mehrheit, verstärken daher zwangsläufig die negativen Einstellungen zu Ausländern und hemmen ihre staatsbürgerliche Integration.

Und welche Kriterien gibt es nach dem Grundgesetz für die Integration der Ausländer im Sinne ihrer Assimilation in die deutsche Gesellschaft? Was ist das spezifisch Deutsche? Was ist z.B. der Inhalt der von vielen geforderten christlichen deutschen „Leitkultur“, in die sich die Ausländer integrieren sollen, bevor sie deutsche Staatsbürger werden dürfen? Wer kann oder darf ihren Inhalt definieren?

Der Verfasser wäre glücklich, wenn seine eigenen Vorstellungen über

Christentum und Humanismus für die Zuwanderungs- und Asylpolitik maßgeblich wären. Dies aber ist in der Tat nicht der Fall. Die derzeitige Asylpolitik geht von anderen Vorstellungen aus. Wer bestimmt, wer in diesem Gegeneinander Christentum und Humanismus zutreffend interpretiert? Wer bestimmt die für alle verbindlichen richtigen Inhalte einer Leitkultur? Es gibt dafür im demokratischen Verfassungsstaat glücklicherweise keine staatliche Instanz. Wer die Integration der Ausländer in die deutsche Kultur fordert, müsste die Frage beantworten können: Was ist ein integrierter Deutscher? Sind Süd- oder Norddeutsche, Katholiken, Protestanten, säkularisierte und kirchlich-konfessionell nicht gebundene Bürger, zum Islam oder Buddhismus konvertierte Deutsche, Akademiker oder Bauern, Mitglieder der SPD oder der CSU jeweils das Modell für Integration und den integrierten Deutschen? Die Frage nach dem gut integrierten Deutschen und nach den Kriterien für Integration ist im Hinblick auf unsere sich in ihren kulturellen Lebensformen und Stilen ständig weiter pluralisierende Gesellschaft nicht zu beantworten. Ihre verbindliche Beantwortung steht zudem in unübersehbarem Gegensatz zu der durch das Grundgesetz geschützten individuellen Freiheit des Kultus, der Freiheit, der Weltanschauung und des religiösen Bekenntnisses, dem Fundament des modernen freiheitlichen Verfassungsstaates. Was die deutsche Kultur für die Bürger bedeutet und wie sie von ihnen definiert wird, dürfen sie individuell entscheiden. Auch Deutsche dürfen sich ursprünglich fremden Religionen und Kulturen zuwenden und diese Freiheit liegt im wohlverstandenen langfristigen Eigeninteresse der christlich gebundenen Bevölkerung, des Schutzes der Freiheit ihres eigenen religiösen Bekenntnisses gegen Bevormundung durch den Staat oder gesellschaftliche Gruppen.

Die Kultur Deutschlands ist die Kultur seiner Bürger. Und diese Kultur ihrer Bürger ist nichts Statisches, sie wandelt und pluralisiert sich. Einzelne, Minderheiten oder Mehrheiten dürfen sich zu ihren wie auch definierten kulturellen Werten bekennen und für sie werben. Die Verbindlichkeit ihrer partikularen Werte für die Gesamtheit aber darf im modernen Verfassungsstaat nicht vom Staat und seinen Organen eingefordert und erzwungen werden. Kulturelle Freiheit muss allen Bürgern – ohne Ansehung ihrer ethnischen Herkunft, ihrer Religion oder Weltanschauung – gewährt werden. Dies gilt auch für Zuwanderer fremder Herkunft. Nur dann können sie sich in unseren Staat integrieren und gute Patrioten werden. Die Grenzen der kulturellen Freiheit sind

dabei für Einwanderer die gleichen wie für alle Bürger. Diese Grenzen selbst werden durch die Verfassung, die Gesetze und die Rechtsprechung festgelegt. Auftretende kulturelle Konflikte, die es in allen Gesellschaften und gerade auch in scheinbar kulturell homogenen Gesellschaften immer wieder gegeben hat – so z.B. in den Religionskriegen Europas –, müssen im Rahmen der rechtlichen und politischen Ordnung des republikanischen Verfassungsstaates aufgearbeitet werden. Dies kann mit schweren politisch-kulturellen Konflikten verbunden sein. Ihre friedliche konsensuelle Bewältigung innerhalb des durch Verfassung und Rechtsordnung vorgegebenen Rahmens wird nicht immer und oft nur partiell gelingen. Soziale und politische Integration sind in demokratischen Verfassungsstaaten eine ständige neue Aufgabe. Ihr Erfolg ist nicht zwangsläufig. Die Republik wächst oder verkümmert je nach den Erfolgen oder Misserfolgen bei ihrer eigenen Konkretisierung. Der republikanische Verfassungsstaat bleibt stets nur ein annäherungsweise erfüllbares Programm. Wenn es dabei gelingt, in freier Selbstbestimmung eine halbwegs friedliche Koexistenz und Kooperation von Menschen unterschiedlicher religiöser und weltanschaulicher Orientierung zu ermöglichen, ist fast schon das Beste erreicht, was man von einer politischen Ordnung erhoffen kann.

Integration der Migranten ohne Akzeptanz kultureller Verschiedenartigkeit durch die Mehrheit ist nicht möglich. Wer von Einwanderern eine Anpassung an die Vorstellungen und Gewohnheiten der Provinzkulturen des Aufnahmelandes verlangt und dies als Eingliederung, als Integration, bezeichnet, verhindert Integration und weitere Zuwanderung. Migranten aus Indien oder China können gute gesetzestreue Bürger werden, aber niemals zu katholischen bayerischen Bauern oder schwäbischen Pietisten mutieren. In Artikel drei des Grundgesetzes heißt es, dass niemand wegen seiner Abstammung, seiner Heimat und seines Glaubens bevorzugt oder benachteiligt werden darf. Einige Protagonisten der Leitkultur und der forcierten Integration im Sinne von Assimilation haben angeführt, das Grundgesetz sei ihre Messlatte. Es wäre konsequent, wenn dieses Bekenntnis auch für Migranten Geltung hätte.

Die immer noch geringe Akzeptanz gesellschaftlichen Pluralismus in Deutschland manifestiert sich nicht zuletzt auch in der Polemik gegen die Entstehung so genannter Parallelgesellschaften als Folge von Zuwanderung. Eine bunte und zunehmende Vielfalt von oft wenig miteinander verbundenen Parallelgesellschaften oder Lebenswelten ist

gerade für moderne Gesellschaften charakteristisch. Sie gab es im Übrigen auch in den angeblich homogenen Gesellschaften Europas der Vergangenheit. Arbeiter, Bauern, Handwerker, Wissenschaftler, Protestanten oder Katholiken, um nur einige ihrer Parallelgesellschaften zu nennen, hatten parallel zu den anderen Gruppen der Gesellschaft ihre jeweils eigenen Lebenswelten. Noch bis in die Sechzigerjahre waren Ehen zwischen Protestanten und Katholiken eine seltene, von den Kirchen mit Sanktionen bekämpfte Ausnahme.

Aber die Bürger freier Gesellschaften haben das Recht, sich ihre eigene Lebenswelt zu suchen und sich dabei auch von anderen Lebenswelten zu disassoziiieren. Disassoziation kann eine legitime Technik der Konfliktprävention sein. Es müssen nicht alle Menschen miteinander Händchen halten.

Einwanderer haben ebenso wie alle Bürger das Recht auf freie Wahl des Wohnortes. Auch für Einwanderer gilt das Grundrecht auf Freiheit der Bewegung. Dies bedeutet, dass Einwanderer in bestimmten Regionen oder Stadtvierteln mit Einwanderern der gleichen Herkunft zusammenleben dürfen, aber auch frei sein sollten, solche Zentren zu verlassen und sich anderen Bevölkerungsgruppen anzuschließen. Städtische Agglomerationen eingewanderter Ethnien, wie z.B. der Türken, werden in Deutschland immer wieder als Beispiele für mangelnde oder gescheiterte Integration oder sogar als Gefährdung der nationalen Identität Deutschlands gesehen. In den Vereinigten Staaten, Australien, Kanada oder Lateinamerika wird die Konzentration eingewanderter Ethnien in bestimmten Stadtvierteln oder ländlichen Siedlungen als normaler Aspekt von Einwanderung akzeptiert. Die Chinatowns San Franciscos oder New Yorks sind Touristenattraktionen geworden. Siedlungen von Deutschen in Lateinamerika z.B. in Chile oder Brasilien, wurden dort als Teil der Nationalkulturen akzeptiert. Ihr kulturelles Überleben und ihre Erhaltung wird im Rahmen der deutschen auswärtigen Kulturpolitik sogar oft durch eigene Schulen unterstützt, ohne dass dies in den betreffenden Ländern oder bei den deutschen Geldgebern auf Bedenken stößt. Gemeinsames Wohnen bietet Zuwanderern der ersten Generation Möglichkeiten des Eingewöhnens, des Solidarschutzes und der Beratung durch Verwandte oder Bekannte. Es führt nicht zwangsläufig zur Gettobildung, zum Zusammenleben in abgeschotteten Subkulturen mit zum Teil hoher Kriminalität. Die Verwandlung großstädtischer Einwandererviertel in Gettos kriminalisierter Subkulturen

war in den USA in vielen Fällen nicht zuletzt eine Folge des zeitweiligen Stopps weiterer Zuwanderung durch die Einwanderungsgesetzgebung in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen. Die sozial Erfolgreichen verließen die ethnischen Subkulturen der Großstädte. Es blieben die Erfolglosen. Neue Talente kamen nicht nach. Soziokulturelle Abschottung kann den nachwachsenden Generationen Austritts- und Aufstiegschancen versperren. Diese soziale Problematik ist jedoch kein spezifisches Problem von Ausländersiedlungen, sondern ein generelles Problem aller sich sozial und kulturell abschottenden Subkulturen. Sie gilt z.B. auch für die Kinder benachteiligter sozialer Unterschichten Deutschlands oder in deutschen religiösen Subkulturen. Von ihnen gibt es viele. Ihre Existenz ist Teil des Rechts freier Gesellschaften auf freie Assoziation. Die Sicherung der Zukunftschancen der Kinder solcher Gruppen durch Gesetzgebung und Bildungswesen ist wegen der Rechte der Eltern auf die Erziehung ihrer Kinder ein bislang nicht gelöstes Problem.

Die Übernahme der Sprache des Aufnahmelandes sowie die Angleichung sozial und kulturell geprägter Verhaltensweisen an die Mehrheitsgesellschaft und allmähliche Vermischung sind in Einwanderergesellschaften meist ein mehrere Generationen dauernder komplexer Prozess. Dieser Prozess kann in nur sehr begrenztem Umfang beeinflusst werden. Für das Zusammenleben in multiethnischen Einwanderergesellschaften müssen daher langfristige Konzepte maßgeblich sein. Zeitlich kurzfristige Perspektiven und Postulate für Integration im Sinne der Einschmelzung der Zuwanderer in die einheimische Mehrheit, verstärken nicht nur negative Einstellungen zu Fremden und hemmen ihre staatsbürgerliche Integration, sie blockieren gerade auch innerhalb der zugewanderten Minderheiten eine freiwillige evolutionäre Eingliederung. Nach jahrzehntelangem Nichtinteresse an der politischen Integration ethnischer Minderheiten in Deutschland durch das Gastarbeitermodell darf ihnen heute nicht unterstellt werden, sie seien weder willens noch fähig, sich in die Gesellschaft Deutschlands einzugliedern.

Politische Kommunikation der Bürger als Grundlage der politischen Willensbildung im demokratischen Verfassungsstaat macht eine gemeinsame Verkehrs- und Verwaltungssprache notwendig. In Deutschland ist dies die Sprache der Mehrheit, die deutsche Sprache. Niemand darf aber gezwungen werden, deutsch zu sprechen. Bei dem Ärger, der von prominenten Politikern darüber geäußert wurde, dass in bestimmten

Wohnvierteln deutscher Städte ausländische Gruppen untereinander nicht deutsch, sondern ihre Herkunftssprache sprechen, muss daran erinnert werden, dass auch Deutsche, wenn sie so wollen, miteinander in fremden Sprachen kommunizieren dürfen. Im privaten wie im öffentlichen Bereich muss jeder Bürger die Kosten oder Nachteile auf sich nehmen, die selbstverschuldete Unkenntnis der Verwaltungssprache mit sich bringt. Die wirtschaftlichen Nachteile, die sich aus fehlenden oder mangelhaften Kenntnissen der Landessprache für die Zukunftschancen der nachwachsenden Generation ergeben, haben in allen Einwanderungsgesellschaften in der Generationenfolge die Übernahme der Verkehrssprache gefördert. Maßnahmen zur Verbesserung der Deutschkenntnisse bestimmter Gruppen der Gesellschaft sollten dennoch als wichtige Aufgabe der Sozial- und Bildungspolitik wahrgenommen werden. Gerade auch im Eigeninteresse der deutschen Gesellschaft müssen bessere Angebote als bisher gemacht werden. Dies gilt vor allem für die Förderung der Sprachkenntnisse der Kinder der Ausländer und ausländischer Frauen. In diesen Gruppen fallen langfristig wirkende Entscheidungen über Integration auf allen Ebenen. Dass gute Kenntnisse der deutschen Sprache per se aber keine besondere innere Bindung zu Staat und Gesellschaft Deutschlands verbürgen, wie manchmal bei der Forderung nach Sprachprüfungen und guten Sprachkenntnissen bei Einbürgerungen suggeriert wird, dokumentieren andere deutschsprachige Staaten. Schweizer und Österreicher werden nicht zu deutschen Patrioten, weil sie deutsch sprechen. Dies gilt sicher auch für viele andere Ausländer und sogar für Inländer. Sprachkenntnisse von Zuwanderern durch Lernzwang (z.B. durch Sprachprüfungen bei Einbürgerungen oder durch den Entzug von Privilegien, etwa der Sozialhilfe wie in den Niederlanden) sind rechtlich fragwürdig und wenig Erfolg versprechend.

Zu Recht wurden im Zuwanderungsgesetz der rotgrünen Koalition für die Zivilintegration der Zuwanderer sprach- und politisch-gesellschaftliche Orientierungskurse vorgesehen. Damit wird anerkannt, dass eine multiethnische Gesellschaft – die die Bundesrepublik längst besitzt – über die gemeinsame Sprache hinaus ein tragfähiges Mindestmaß an Gemeinsamkeit in ihren politischen und rechtlichen Ordnungen hat. Die Zivilintegration wird jedoch scheitern, wenn es nicht gelingt, die Akzeptanz der Zuwanderer zu verbessern. Dabei müssen wir zur Kenntnis nehmen, dass sie ganz wesentlich von der Entwicklung der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes abhängen wird. Auch in der

Geschichte der klassischen Einwanderungsländer hat es in wirtschaftlichen Krisen und der Verknappung der Arbeitsplätze immer wieder schlimme Wellen der Ausländerfeindlichkeit gegeben.

Zur Entkrampfung des durch Xenophobie und Ablehnung gestörten Verhältnisses vieler zugewanderten Ausländer zu den Deutschen ist ein klares und entschlossenes, von einem breiten politischen Konsens getragenes, Bekenntnis zur Öffnung für Zuwanderung – dass die Bundesrepublik nicht nur de facto Einwanderungsland ist, sondern ein Interesse an Einwanderern hat und sie willkommen heißt – eine entscheidende Voraussetzung. Notwendig sind dabei vor allem auch positive Perspektiven: Geboten ist die längst fällige Wahrnehmung der großen Bereicherung, der Leistungen und Vitalisierung der Wirtschaft und Gesellschaft Deutschlands durch die nach Deutschland eingewanderten Ausländer.

In der bisherigen Zuwanderungspolitik äußern sich schwer wiegende Defizite unseres Staatsverständnisses. Der Streit um Zuwanderung und Integration muss daher zum Signal für eine große Debatte über unser Staatsverständnis als Nation werden.

Die Aneignung der Staatsbürgerschaft und ihres kulturellen Pluralismus ist die große Herausforderung für die sich in Zukunft noch weiter pluralisierende deutsche Gesellschaft. Sie ist auch die geistige Voraussetzung für die Überwindung der europäischen Nationalismen und die politische Einigung eines neuen, nach außen für Zuwanderer und Flüchtlinge offenen Europas.

Die deutsche Gesellschaft hat sich seit Ende des Zweiten Weltkriegs revolutionär verändert. Mit der bisherigen und künftigen Zuwanderung sind tief greifende weitere Veränderungen ihrer Substanz vorprogrammiert. Mit der weiteren Pluralisierung der deutschen Gesellschaft durch die Integration vieler Menschen ursprünglich nichtdeutscher und auch außereuropäischer Herkunft, ergeben sich zwingende Folgen für die Identität der Nation. Als Folge der Einwanderung muss die Nation noch mehr als bisher republikanische Staatsbürgerschaft werden. Staatsbürgerschaften sind Leistungsnationen. Sie müssen sich wie seinerzeit die „Bonner Republik“ bei ihrer Gründung im Jahre 1949 aus ihren eigenen politischen Werten und Leistungen legitimieren und gewinnen aus ihnen ihre Legitimität, Identität und Würde.

Der amerikanische und französische Patriotismus wird über die Schulen und die symbolische Darstellung der Nation vermittelt. Bei aller

berechtigten Skepsis vor dem möglichen Missbrauch solcher Symbolik, sollte auch in Deutschland auf politische Integration über republikanische Symbolik nicht verzichtet werden.

Gerade Neubürgern muss die Nation durch mehr Mut zu ihrer symbolischen Darstellung nahe gebracht werden. Dabei kommt es auf die Inhalte solcher symbolischen Darstellung an. Im demokratischen Verfassungsstaat Deutschland, der deutschen Republik, sind dies die Grundrechte, Rechtsstaatlichkeit, Freiheit, Gleichheit und Sozialstaatlichkeit. Am Tag der Einheit sollten die Zuwanderer durch den Bundespräsidenten als neuer Teil der Nation gewürdigt werden.

Die europäische Einigung benötigt politisch gefestigte Demokratien. Ihre Stabilität verlangt ein starkes Fundament breiter Beteiligung der Bürger an der Politik und die Identifikation mit „ihrer“ politischen Gemeinschaft. Zugleich wird durch eine wachsende Zahl von Neubürgern aus ursprünglich kulturell fremden Regionen die fiktive nationale Ideologie der völkisch homogenen Abstammungsnation immer weniger glaubhaft. Dies zwingt zur Aneignung des kulturellen Pluralismus des Verfassungsstaates und seines Selbstverständnisses als Staatsbürgernation und dies ist zugleich die essenzielle Voraussetzung des Übergangs zur republikanischen Einigung Europas. Die politische Integration der Zuwanderer ist daher für die politische Zukunft der Deutschen in Europa, für ihre Europäisierung, ebenso wichtig wie für die Zuwanderer selbst.

Ökonomische Aspekte der Zuwanderung nach Deutschland

Prof. Dr. Thomas Straubhaar¹

Präsident des Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archivs (HWWA)

Zwar hat der Bundesrat mit den Stimmen der unionsgeführten Länder am 20. Juni 2003 den vom Bundestag verabschiedeten *Entwurf des Zuwanderungsgesetzes* abgelehnt. Aber trotzdem dürfte es nur noch eine Frage der Zeit sein, bis Deutschland erstmals ein Gesetz erhält, das umfassend die Belange der Einwanderung, des Aufenthalts und der Integration von Ausländer(innen) steuern und regeln wird. So ist halt eben die Mechanik der Politik. Zwei Schritten nach vorn folgt oft ein Schritt zurück. Und im Bereich der Migration hat Deutschland in den letzten knapp vier Jahren weit mehr Schritte vorwärts als rückwärts gemacht, sodass zweifelsfrei in alles in allem doch kurzer Zeit bei der Zuwanderungspolitik ein beachtliches Stück des Weges zum Guten hin zurückgelegt worden ist.

Langsam wird es nämlich hier zu Lande politisch korrekt, eine (wie auch immer) geregelte Zuwanderung nach Deutschland als *Chance für die Volkswirtschaft* und auch für die Gesellschaft insgesamt zu sehen. Diese Entwicklung ist erfreulich. Die Wende zum Guten in der deutschen Zuwanderungsdiskussion wurde geschafft, weil nun für viele offensichtlich wurde, dass das deutsche Ausländerproblem nicht ein Problem der Zuwanderung war, sondern ein Problem der Integration ausländischer Menschen in die deutsche Gesellschaft ist. Die Zahlen belegen ja eindrücklich genug, dass Deutschland faktisch längst ein Zuwanderungsland ist. So leben rund 7½ Millionen Nichtdeutsche in Deutschland – weit mehr als in jedem anderen Land der Europäischen Union (EU).

¹ Dr. Thomas Straubhaar ist Präsident des Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archivs (HWWA) und Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Hamburg. Der Beitrag entstand im Rahmen des HWWA-Schwerpunktes „Internationale Mobilität von Unternehmen und Arbeitskräften“. Er stellt die schriftliche Form eines Vortrages dar, den der Verfasser im wissenschaftlichen Kolloquium des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in Nürnberg am 20. März 2003 gehalten hat.

1. Ein kurzer Blick auf eine lange Diskussion

Nur zur Erinnerung: Noch Anfang 1999 konnten mit einer klaren Anti-Zuwanderungspolitik und einer Unterschriftenkampagne gegen den „Doppelpass“ in Hessen Landtagswahlen gewonnen werden. Selbst staatstragende „christliche“, „liberale“ und „soziale“ Parteien blieben hin- und hergerissen zwischen politischem Opportunismus und ideologischer Grundsatztreue. Bei der Diskussion über „Einwanderung“ oder „Staatsbürgerschaft“ schienen in Deutschland noch immer alte merkantilistische Reflexe zu dominieren. *Mythen* (wie „Deutschland ist kein Einwanderungsland“), *Scheinwahrheiten* (wie über Ursachen und Folgen des Sozialtourismus) und *Tabus* (wie das jus sanguinis der deutschen Staatsbürgerschaft) trübten bei der deutschen Zuwanderungsdiskussion die Klarheit des Denkens. Für andere war es knallhartes politisches Kalkül, Vorurteile zu streuen sowie Fehlinformationen zu stärken und zu allgemein akzeptierten Gemeinplätzen zu machen.

Bundeskanzler Schröder trat dann auf der CeBIT 2000 in Hannover einen Stein los, der eine Lawine ins Rollen brachte. Sein Vorschlag, für ausländische Informatiker eine Green Card zu schaffen, die für höherqualifizierte Fachkräfte einen erleichterten Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt ermöglichen sollte, führte in Deutschland zu einer völlig neuen Qualität der Zuwanderungsdiskussion. Nicht mehr länger wurde – auch in einer zunehmend breiter werdenden Öffentlichkeit – Zuwanderung einseitig als Bedrohung und „Problem“ gesehen. Vielmehr stiegen Bewusstsein und Akzeptanz, dass gerade ausländische Arbeitskräfte *positive Impulse auf die deutsche Volkswirtschaft* übertragen könn(t)en.

Wie rasch und wie stark die öffentliche Stimmung in der deutschen Diskussion gedreht hatte, zeigte sich bei den Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen im Frühjahr 2000. Die von der CDU-Opposition propagierte „*Kinder statt Inder*“-Parole (als Antwort auf die Green-Card-Initiative des Bundeskanzlers) wurde allgemein als dumm, rückständig und unzeitgemäß beurteilt. Immer deutlicher konnte es auch in der deutschen Öffentlichkeit vermittelt werden, dass offene Märkte eine unverzichtbare Voraussetzung bilden für rascheres Wachstum, höheren Wohlstand und damit für die Finanzierung sozialpolitischer Programme auch zu Gunsten jener, die mit dem beschleunigten Strukturwandel nicht

Schritt halten können.

Rasch rollte dann die Diskussion in eine gute Richtung weiter voran. Die vom Bundesminister des Innern im September 2000 ins Leben gerufene Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ („*Süssmuth Kommission*“) legte am 4. Juli 2001 einen sehr gut gelungenen Bericht vor. Er brach mit dem Tabu, dass Deutschland kein Einwanderungsland sei. Unter dem Titel „Zuwanderung gestalten – Integration fördern“ wurde mutiger- und richtigerweise bereits im Vorwort festgehalten: „Deutschland ist faktisch ein Einwanderungsland“.

Mit Blick auf die demografische Entwicklung, die in Deutschland eine schrumpfende und vor allem eine *alternde Gesellschaft* zur Folge haben wird, wird in der Zuwanderung eine entscheidende Problemlösung gesehen. Ebenso wird von der Zuwanderung ausländischer Fachkräfte eine Überbrückung sich abzeichnender Engpässe auf dem heimischen Arbeitsmarkt erwartet. Wurde bis vor kurzem von anhaltender Massenarbeitslosigkeit und vom Ende der Erwerbsarbeit gesprochen, geht es nach einem doch überraschenden Diskurswechsel nun um einen drohenden Fachkräftemangel. Dabei interessiert zunehmend die Frage, wie viele Fachkräfte aus dem Ausland nach Deutschland wandern müssten, um einen steigenden Bedarf zu decken und welche Konsequenzen die Zuwanderung verursachen würde.

Mit dem Bericht der „*Süssmuth Kommission*“ erhielt die migrationspolitische Diskussion in Deutschland eine durchaus neue, differenzierte Dimension. Dafür sorgte auch der Anfang August 2001 von Bundesinnenminister Otto Schily vorgelegte Entwurf eines Zuwanderungsgesetzes. Als Eckpunkte sind hervorzuheben: Schaffung eines flexiblen Instrumentariums für die bedarfsgerechte Steuerung der Zuwanderung, einfache und übersichtliche Gestaltung des materiellen Rechts und des Verfahrensrechts, verbesserte Verwaltungsabläufe (weniger Bürokratie), Förderung der Integration, verbesserte und zügigere Gestaltung der Asylverfahren, Verbesserung des humanitären Schutzes, strikte Durchsetzung der Ausreisepflicht von rechtskräftig abgelehnten Asylbewerbern und illegal Eingereisten.

Der Entwurf des Zuwanderungsgesetzes passierte den Bundestag, bevor es am 22. März 2002 im Bundesrat zum Eklat kam und das Bundesver-

fassungsgericht am 18. Dezember 2002 die Zustimmung im Bundesrat wegen eines Verfahrensfehlers bei der Abstimmung für nichtig erklärte. Nach der erneuten Zustimmung im Bundestag am 8. Mai 2003 und der Ablehnung im Bundesrat am 20. Juni wird nun im *Vermittlungsverfahren ein Kompromiss* gefunden werden müssen.

2. Wo liegt das Problem?

Der Anteil der ausländischen Bevölkerung liegt in Deutschland mit rund 9% an der Gesamtbevölkerung auf dem Niveau Österreichs und höher als in jedem andern EU-Land (Ausnahme Luxemburg). Selbst im klassischen Einwanderungsland USA sind nur gut 10% der Wohnbevölkerung im Ausland geboren worden. Und wenn es auch überraschen mag: Mit der *Zuwanderung* hat Deutschland vergleichsweise eigentlich gar kein größeres Problem als andere Nationalstaaten. Überall in Europa bleibt die Frage zu beantworten, wer unter welchen Bedingungen wie lange zuwandern und arbeiten darf. Auch andernorts geht es um die Festlegung der Rechte und Pflichten, die den Zugewanderten und deren Kindern gewährt und auferlegt werden sollen.

Das spezielle deutsche Einwanderungsproblem entsteht aus dem langen Versäumnis, die dauerhaft bleibenden Ausländer(innen) in die deutsche Gesellschaft zu *integrieren*. Es blieb ungeklärt, wieweit sich Ausländer (innen) an deutschen Werten, Normen, Kultur und Sprache orientieren müssen oder wieweit sie bleiben können, wie und was sie sind.

Wer sind wir? Wer gehört wie stark zu uns? Diese schwierigen und für jeden Staat *zentralen Fragen* wurden in Deutschland aus nahe liegenden historischen Gründen (zu) lange *verdrängt*. Und sie konnten deshalb relativ ungestraft auch unbeantwortet bleiben, weil die Trennung in Ost und West klar festlegte, wer zu wem gehörte. Der Fall des Eisernen Vorhangs vor gut zehn Jahren hat jedoch die alte Verdrängungsstrategie hinfällig und eine Neuorientierung in vielerlei Hinsicht notwendig gemacht. Was mit Aus- und Übersiedlern und der neuen Rolle eines vereinten Deutschlands begann, findet in der aktuellen Zuwanderungsdiskussion eine logische Fortsetzung - nicht jedoch bereits ein Ende.

Deutschland hat weniger ein Zuwanderungs- als ein *Integrationsproblem*. Es wird verstärkt durch das Verständnis, dass Deutschland

eine *Abstammungs-* oder *Vererbungsnation* sei. Es gilt das „jus sanguinis“, wonach im Grundsatz nur Deutscher sein kann, wer bereits deutsche Eltern hatte.

Das Prinzip des Abstammungsrechts wurde mit dem seit 1.1.2000 geltenden neuen Staatsangehörigkeitsrecht, *aufgeweicht*. Zwar kam die Reform nicht ganz so weit voran, wie von der rotgrünen Koalition ursprünglich angestrebt. Aber es wurde doch die Möglichkeit geschaffen, die deutsche Staatsangehörigkeit zu erwerben. In Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern, die dauerhaft hier leben, können deutsche Staatsangehörige werden. Ebenso kann, wer lange in Deutschland gewohnt hat, die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten – dann aber in aller Regel nur unter Aufgabe der vorherigen Staatsbürgerschaft. Nach wie vor ist also in Deutschland eine mehrfache Staatsangehörigkeit nicht möglich.

Zuwanderung und Ökonomie

An dieser Stelle ließe sich vieles und vor allem viel Theoretisches über mögliche Vor- und Nachteile der Migration schreiben. Klar würde dann, dass die *zeitliche Dimension* und die *Wechselwirkungen* wichtig sind. Kurzfristige Niveaueffekte werden von langfristigen Wachstumseffekten überlagert. Zuwanderung verändert die Lohn-Zins-Relationen auf den Faktormärkten. Nachfrageveränderungen erzeugen Angebotsreaktionen.

Eine lange Diskussion kurz zusammengefasst zeigt, dass sich Zuwanderung für das Gastland makroökonomisch positiv auswirkt. Wie Freihandel auf Gütermärkten ist eine freie Wanderung der Arbeitskräfte eine unabdingbare Notwendigkeit, um das Sozialprodukt zu maximieren. Eigentlich kann es *makroökonomisch* nie zu viel, sondern nur *zu wenig Migration* geben. Migration hilft, Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt auszubebenen. Mehr Migration ist in der Regel somit besser als weniger Migration.

Zuwanderung und Wachstum

Zuwanderung ist – vereinfacht ausgedrückt – der beste empirische *Beleg für die relative Attraktivität* einer Volkswirtschaft im Wettbewerb um mobile Produktionsfaktoren. Zuwanderung vergrößert den Pool

an Arbeitskräften. Mehr Humankapital wird verfügbar. Dadurch steigt die Kapitalrentabilität. Das wirtschaftliche Wachstum wird stimuliert. Sich *selbstverstärkende Effekte* fördern diese *Wachstumsspirale* zusätzlich: So ist die Wahrscheinlichkeit eines positiven Einflusses von besser qualifizierten Zuwanderern auch auf weniger qualifizierte Deutsche besonders hoch.

Als Beispiel mag die osteuropäische Fachärztin dienen, die in einem deutschen Krankenhaus arbeitet. Es kann sein, dass erst sie ermöglicht, dass bestimmte Operationen an Ort und Stelle durchgeführt werden können. Dank der Verfügbarkeit über das spezielle Wissen der ausländischen Medizinerin behalten dann auch deutsche Pfleger, Bettenmacher und Reinigungshelfer ihren Job. Um das Krankenhaus werden sich möglicherweise Dienstleistungsbetriebe niederlassen, die in der einen oder anderen Weise Vorleistungen erbringen, Patienten und deren Angehörigen mit Konsumgütern oder Hilfeleistungen versorgen, Therapien anbieten oder sogar komplexe Forschung und Labortests durchführen.

Zuwanderung und Verteilung

Die *Krux der Migration* liegt in der Verteilung der Zuwanderungsvorteile. Während die Volkswirtschaft insgesamt profitiert, werden nicht alle Beteiligten zu den Gewinnern gehören. Durch die Zuwanderung wird ein Strukturwandel ausgelöst, der langfristig zwar dringend notwendig ist und der erlaubt, die durchschnittliche Produktivität zu erhöhen.

Jedoch nicht alle Deutschen werden durch die Zuwanderung gleichermaßen positiv betroffen. Einige werden möglicherweise sogar aus dem Arbeitsmarkt verdrängt. Es ergeben sich *polit-ökonomische Spannungsfelder* zwischen Interessengruppen der Gewinner und der (relativen) Verlierer. Vereinfacht auf den Punkt gebracht,

- *gewinnen* alle Deutschen, die im Produktionsprozess Aufgaben erfüllen, die komplementär sind zu den Tätigkeiten der Zuwandernden, und es
- *verlieren* alle Deutschen, die im Produktionsprozess dieselben Aufgaben erfüllen, die nun von den Zuwandernden erledigt werden können.

Werden beispielsweise, wie im Falle der IT-Green-Card, im deutschen Arbeitsmarkt fehlende Informatiker(innen) im Ausland angeworben, werden in der Tendenz die Löhne jener deutschen Spezialist(inn)en sinken, die mehr oder weniger denselben Job erfüllen. Hingegen profitieren komplementäre einheimische Produktionsfaktoren (begonnen beim Putzpersonal bis hin zu den arbeitgebenden Firmen). Dank den zuwandernden IT-Spezialisten steigt ihre eigene Arbeitsproduktivität.

Je einfacher deutsche durch einwandernde Arbeitskräfte ersetzbar sind, desto *härter* werden die *Anpassungserfordernisse*. Bei gut funktionierenden Arbeitsmärkten wird durch die Zuwanderung ein Druck auf die Reallöhne ersetzbarer deutscher Arbeitskräfte ausgeübt (was die direkt Betroffenen negativ beurteilten, was aber für die übrige Wirtschaft positiv ist). Bei schlecht funktionierenden Arbeitsmärkten wird die Arbeitslosigkeit ansteigen.

In der Realität (und ganz besonders in der europäischen Wirklichkeit!) ist es möglich, dass Zuwandernde deutsche Arbeitskräfte aus dem Arbeitsmarkt in die *Erwerbslosigkeit* drängen. Allerdings ist dann die Zuwanderung (in der Regel) nicht die Ursache der Arbeitslosigkeit, sondern lediglich ein relativ offensichtlicher Beleg für die fehlende berufliche und räumliche Mobilität und Flexibilität der Deutschen. Oder: Nicht die Migration der Ausländer, sondern die *fehlende* (berufliche oder räumliche) *Mobilität der Deutschen* verursacht die Arbeitslosigkeit!

Immobilität und Sesshaftigkeit sind zwar mikroökonomisch durchaus attraktiv. Makroökonomisch haben sie jedoch einen „*Luxusgutcharakter*“. Immobilität hat ihren volkswirtschaftlichen Preis, da sie eine rasche und flexible Anpassung an geänderte Rahmenbedingungen verzögert. Des Öfteren ließen sich halt Menschen (transaktions) kostengünstiger zu bestehenden Fabrikationsanlagen bringen, als neue Investoren für neue Produktionsanlagen zu finden sind. In Zeiten eines sehr raschen Strukturwandels sind die makroökonomischen Kosten der Immobilität in Form steigender struktureller Arbeitslosigkeit besonders augenfällig.

Zuwanderung von außen als Ersatz für fehlende Mobilität im Innern

Gerade für Westeuropa und vor allem für Deutschland ist der Mangel an beruflicher aber auch räumlicher Mobilität eine fundamentale Ursache der hohen Beschäftigungslosigkeit. *Vielfach ist nicht ein Zuviel an Migration, sondern ein Zuwenig an Mobilität das eigentliche Problem.* Der Zugriff auf ausländische Arbeitsmärkte könnte helfen, regionale oder sektorale Arbeitsmarktungleichgewichte zu überwinden.

Möglicherweise lassen sich viele Deutsche durch die Zuwanderung deshalb so leicht aus dem Konzept werfen, weil die heutige Generation durch technologische sowie gesellschaftliche Innovationen in einem vorher kaum denkbaren Maß zu Flexibilität und Mobilität gezwungen wird – eine neue Herausforderung, die bei dem einen oder anderen zu Abwehr und Angst führen mag. Der Albtraum der Völkerwanderung ist dann weit weniger ein spezifisches Migrationsproblem als vielmehr ein *generelles Mobilitätstrauma der Deutschen.*

Wenn sich viele Deutsche den *Luxus* von Immobilität und Sesshaftigkeit leisten können und wollen (,weil für sie die mikroökonomischen Vorteile der Immobilität überwiegen), bietet sich an, Menschen *von außen* als Ersatz für die makroökonomisch erforderliche Mobilität sorgen zu lassen. Auf den Punkt gebracht, haben Menschen in höher entwickelten Volkswirtschaften die Wahl zwischen *eigener* Mobilität und Flexibilität oder der *Einwanderung* von außen. Einwanderung *ersetzt* somit die *fehlende Mobilität der deutschen Bevölkerung* (dazu gehören auch die fehlende berufliche Mobilität sowie eine fehlende Lohnflexibilität).

Je ausgeprägter die Diskrepanz zwischen

- den (makroökonomischen) *Mobilitätserfordernissen*, die ein immer schneller werdender Strukturwandel einfordert und
- der (mikroökonomischen) *Mobilitätsbereitschaft*, die sich die Deutschen zumuten wollen,

desto wichtiger wird es, dass Ausländer(innen) für das notwendige Maß an Mobilität und Flexibilität in einer Volkswirtschaft sorgen. So gesehen ist gerade *Einwanderung im verkrusteten deutschen Arbeitsmarkt das Kosten senkende „Schmieröl“ des makroökonomischen Strukturwandels.*

Zuwanderung und Sozialstaat

Zuwandernde Menschen konkurrieren mit Deutschen um

- Sozialleistungen, die direkt über Beiträge oder indirekt über Steuergelder finanziert werden und um
- die Nutzung öffentlicher Güter (Rechtsrahmen, Justizwesen, innere und äußere Sicherheit), Infrastrukturanlagen (Verkehrs-, Telekommunikations- und Energienetze) und Dienstleistungen (Gesundheits- Bildungswesen), die allen zur Verfügung stehen und die direkt über Abgaben und Gebühren oder indirekt über Steuern finanziert werden.

Damit wird die Frage zentral, wie weit Einwandernde Sozial- und Fürsorgeleistungen sowie öffentliche Güter durch den Staat beziehen und diese über Steuern, Abgaben und Gebühren auch mitfinanzieren. Wer subventioniert im Saldo wen: die Ausländer die Deutschen oder umgekehrt? Oder anders ausgedrückt: Profitieren oder verlieren die deutschen Sozialkassen durch die Zuwanderung?

Die Frage nach dem Sozialkasseneffekt der Zuwanderung ist *ex ante nicht eindeutig zu beantworten.* Allein eine empirische Überprüfung liefert hier genauere Erkenntnisse. Gerade die Empirie bietet aber gewaltige Methoden- und Datenprobleme. Teile des Transfersystems lassen sich nur mit sehr rudimentären Schätzwerten abbilden. Entsprechend fragmentarisch und widersprüchlich sind dann auch bisherige Ergebnisse. Speziell die Vernachlässigung der *Rentenversicherung* und der *dynamischen Wachstumseffekte* geben Anlass zu Diskussionen über die Aussagekraft der empirischen Resultate. Zudem sind die Berechnungen zu sehr raum- und zeitbezogen, um sie zu verallgemeinern.

In der Regel ist der Sozialkasseneffekt der Zuwanderung an den *Konjunkturzyklus* des Aufnahmelandes gekoppelt. Er ist eng mit den Möglichkeiten verbunden, die den Zuwandernden auf dem Arbeitsmarkt sowohl konjunkturell als auch *einwanderungsrechtlich* offen stehen. Nicht zuletzt sind Aufenthaltsdauer und der Prozess der Integration/ Assimilation wichtig.

Offensichtlich ist, dass *Migration für den Sozialstaat dann zum Problem* werden kann, wenn zu leicht, *zu großzügig* und zu un-

spezifisch flächendeckend Sozialtransfers über zu viele ausgeschüttet werden. Dazu gehören auch eine zu weit gehende Entkoppelung von früheren Leistungen an spätere Ansprüche (Zahlungen) und ein Übergang von beitragsfinanzierter Versicherung zu steuerfinanzierter Grundsicherung. Dann sind die *Migrationsprobleme* jedoch oft nicht spezifische Probleme der Migration, sondern generelle *Probleme des Sozialstaates!*

Zuwanderung und Politik

Zum Urteil über die Zuwanderung tragen auch *Agglomerations- oder Ballungseffekte* sowie *Verdrängungseffekte* bei. Dabei geht es weniger um objektive gesamtwirtschaftliche Belastungen als weit stärker um subjektive individuelle Betroffenheiten. Denn in der Regel sind es nicht die wenigen Zuwandernden, die zu verstopften Straßen, überfüllten Krankenhäusern oder schlechten Schulen führen. Wenn aber in urbanen Brennpunkten die Kriminalität der Ausländer tatsächlich höher ist als jene der Deutschen, oder wenn in sozialen Spannungsgebieten die Zahl ausländischer Schüler jene der deutschen weit übersteigt, dann wird sich eine generelle Stimmung gegen die Zuwanderung insgesamt mobilisieren lassen.

Wenn die Zuwanderung gesamtwirtschaftlich *positiv* ist, aber einzelne Teile der Gesellschaft *verlieren* (oder subjektiv glauben, sie würden verlieren), wird es letztlich eine *polit-ökonomische* Frage, wieweit Zuwanderung schrankenlos möglich oder durch rechtliche und administrative Hemmnisse erschwert wird.

Die „*Logik des kollektiven Handelns*“ hilft zu erklären, wieso sich die Interessen von wenigen negativ Betroffenen gegen die Interessen der vielen Profiteure der Zuwanderung oft in weiten Teilen durchsetzen können:

- Die relativ wenigen durch die Zuwanderung relativ stark negativ betroffenen Deutschen lassen sich leichter und wirkungsvoller organisieren als die relativ größere Masse der positiv Betroffenen, die auf Grund der individuell doch geringen Vorteile eher zum „Trittbrettfahren“ neigen dürften.

Entsprechend der unterschiedlichen Interessenlage werden Zuwanderungsbeschränkungen stärker ausfallen, als es gesamtwirtschaftlich effizient wäre.

Eine Kompensation der Zuwanderungseffekte durch eine *Entschädigungszahlung* der Gewinner an die Verlierer würde das makroökonomisch ineffiziente Ergebnis korrigieren. Hier könnte eine *polit-ökonomische Rechtfertigung für Transferleistungen* der „profitierenden“ Produktionsfaktoren (Kapital, Fachkräfte) an die „verlierenden“ Arbeitskräfte (weniger Qualifizierte) liegen.

Der westeuropäische *Sozialstaat* hatte nicht zuletzt unter anderem die Aufgabe (in der Vergangenheit durchaus) erfüllt, zwischen *Verlierern* und *Gewinnern* durch eine Öffnung der nationalen Arbeitsmärkte eine *Kompensation* herbeizuführen. Hier zeigt sich jedoch mit und durch die Globalisierung ein fundamentaler Wandel:

- Leistungsfähige Steuerzahler können leichter und schneller abwandern, sei es als Person, sei es als Unternehmen, oder sei es schlicht funktional durch eine Verlagerung von Arbeitsplätzen ins Ausland.
- Wirtschaftlich schwächere Empfänger der Transferleistungen kommen in ein *Dilemma*. Sie müssen entweder geringere Sozialleistungen in Kauf nehmen oder aber bereit sein, mehr Migration zuzulassen, umso bessere Voraussetzungen für mehr Effizienz zu schaffen.

Die zunehmende Bereitschaft in Westeuropa, die Nationalisierung der Arbeitsmärkte und die Restriktionen der Einwanderung zumindest etwas zu lockern, sind Zeichen dafür, dass die Globalisierung die Anti-Immigrationsströmungen im polit-ökonomischen Spannungsfeld geschwächt hat, weil nun das Drohpotenzial der Abwanderung glaubwürdiger und die Kosten einer Marktabstottung zu groß geworden sind.

Bilanz: „Mehr Zuwanderung: Mehr oder weniger Probleme“

Wird Bilanz gezogen, zeigt sich, dass für Deutschland Einwanderung *insgesamt positiv* zu bewerten ist. Kurzfristig unterstützt sie die Anpassungsprozesse an einen immer rascheren Strukturwandel.

Die Vorteile der Einwanderung sind jedoch *anonymisiert*. Sie werden nicht wissentlich wahrgenommen. Sie kommen der Gesellschaft insgesamt mehr oder weniger gleichmäßig zugute, ohne dass die Urheber bekannt sind, etwa so, wie auch die täglichen Vorteile einer

gut funktionierenden Rechtsordnung als selbstverständlich genommen werden und sich kaum jemand mehr darum bemüht, sie ständig hervorzuheben.

Ganz anders beurteilen arbeits- oder wohnungssuchende Deutsche die Einwanderung. Aus ihrer *direkten* Betroffenheit erkennen sie in den Zuwandernden direkte Konkurrenten um Arbeitsplätze oder Wohnraum. Wer einen Job oder eine Wohnung an einen Ausländer verliert, wird sich wenig für die anonymen Vorteile für alle interessieren.

In einer verständlichen Angst um Arbeitsplätze, auf der oft vergeblichen Suche nach billigen Wohnungen und mit Blick auf die steigende Drogenkriminalität stehen viele Deutsche der Einwanderung misstrauisch gegenüber – vor allem, wenn sie tagtäglich an urbanen Brennpunkten unmittelbar mit den Problemen der Zuwanderung konfrontiert werden und sich in ihrem unmittelbaren persönlichen Wohlbefinden eingeschränkt fühlen.

Zudem glauben viele Deutsche, dass die Ausländer(innen) verantwortlich dafür seien, dass Straßen verstopft, Krankenhäuser überfüllt, Schulklassen zu groß oder Wohnungs- und Erholungsraum zu knapp werden. Schlimmer noch: Oft müssen die ohnehin bereits knappen Sozialkassen mit Asylsuchenden und Flüchtlingen geteilt werden.

Während die Vorteile der Einwanderung also kaum thematisiert werden, bieten die negativen Erscheinungen nicht immer – aber in schwierigen Zeiten immer öfter – Stoff genug, um mit übergroßen Schlagzeilen das Bild zu schwärzen. Einzelschicksale und verbrecherische Untaten werden dann zu allgemeinen Bedrohungsbildern aufgebaut.

Allzu leicht werden Ausländer(innen) insgesamt in eine Sündenbock-Rolle gepresst. Allzu rasch bleibt vergessen, dass die Masse der Ausländer(innen) ihr Einkommen durch ehrliche, in der Regel beschwerliche Arbeit erzielt und damit durch die ganz normale Einkommenssteuer ihren Beitrag zur Alimentierung der deutschen Sozialkassen leistet. Wen wundert hier, dass aus einer *subjektiven* Betroffenheit oft verdrängt wird, wie gering die *objektive* Belastung durch die ausländische Wohnbevölkerung tatsächlich ist und dass die anonymen makroökonomischen Vorteile der Zuwanderung ganz

vergessen werden?

3. Konsequenzen

Wurde Zuwanderung über lange Zeiten als Ursache vieler Probleme gesehen, soll *Zuwanderung* nun *viele Probleme lösen*. Vor allem mit Blick auf die großen Herausforderungen der Zukunft wird Zuwanderung als Heil bringende Medizin gesehen.

Zuwanderung soll helfen,

- die *Rentenlücke* zu schließen, die der demografische Alterungsprozess öffnet, weil immer weniger jüngere für immer mehr ältere Deutsche sorgen müssen,
- den *Fachkräftemangel* zu beheben, der sich auf dem deutschen Arbeitsmarkt abzeichnet, weil das heimische Bildungssystem - trotz (oder wegen?) seiner Ausrichtung auf das Ziel "Bildung für alle" - nicht für genügend Spezialist(inn)en sorgt,
- jene überfälligen *Reformimpulse* auszulösen, die in Deutschland aus eigener Kraft nicht generiert werden, weil alteingesessene Interessengruppen die Wirtschaft in ihrem eisernen Griff festhalten.

Spätestens an diesem Punkt beginnen aber die hoch geschraubten Erwartungen zu überdrehen. Richtig ist, dass Zuwanderung makroökonomisch positiv zu beurteilen ist. In aller Regel ist *mehr Zuwanderung ökonomisch besser als weniger*. Was auf den ersten Blick als „Probleme“ der Zuwanderung mit ganz fetten Überschriften ins Bild der Öffentlichkeit gezerzt wird, erweist sich bei genauerem Hinsehen oft als generelles Problem des Sozialstaates und nicht als spezifisches Problem, das durch die Zuwandernden verursacht wird. Im Gegenteil: Es sind nicht zuletzt die positiven Wirkungen der Zuwanderung und die Beiträge der ausländischen Arbeitskräfte zu den deutschen Sozialkassen, die es auch und gerade ermöglichen, schwächere und Not leidende Deutsche finanziell zu unterstützen.

Richtig bleibt aber auch, dass die *ökonomischen Wirkungen der Zuwanderung nicht überschätzt* werden sollten. Genau so wenig wie in früheren Tagen die Zuwanderung schlecht war, wird sie nun nicht alles gut werden lassen. Zuwanderung kann höchstens flankierend helfen. Sie kann aber für ein so großes Land wie Deutschland nicht

als grundsätzliche Problemlösung wirken, die einen Verzicht auf überfällige Strukturreformen erlauben würde.

Besonders augenfällig hat sich die Optik bei der *Fachkräftediskussion* in der öffentlichen Wahrnehmung verzerrt. Wie Pilze schießen die Prognosen aus dem Boden, die voraussagen, wie viele ausländische Fachkräfte Deutschland benötige, um einen drohenden Mangel zu beseitigen. Ist es bei den einen nur politische Naivität, verlieren andere mit langfristigen Bedarfsschätzungen für ausländische Fachkräfte ihren ökonomischen Sachverstand.

Wer glaubt, einen *Fachkräftemangel* erkennen zu können, der durch ausländische Arbeitskräfte zu decken wäre, muss zunächst einmal das Angebot und dann die Nachfrage nach Fachkräften in Deutschland prognostizieren. Diese Aufgabe ist nicht zu bewältigen. Zwar lässt sich relativ verlässlich sagen, dass die deutsche Bevölkerung schrumpfen wird. Wie sich aber die Zahl der deutschen Fachkräfte entwickeln wird, hängt vor allem von der alters- und geschlechtsspezifischen Erwerbsbeteiligung ab.

In Deutschland schlummern mehr als nur *stille Reserven*. Lebensarbeitszeiten ließen sich schnell und einfach verlängern. Wer älter als 55-jährig ist, wird heutzutage zu rasch zum alten Eisen geworfen - das gilt auch und selbst für Fachkräfte. Die Erwerbstätigkeit der Frauen ist noch immer relativ niedrig. Schließlich spricht nichts dagegen, Deutsche auf allen Altersstufen weiter zu qualifizieren. Es ist mehr als offensichtlich, dass Qualifizierung im Inland und Fachkräfte aus dem Ausland in einem intensiven Spannungsfeld stehen. Je leichter es ist, Humankapital von außen zu holen, umso schwieriger wird es, eine vergleichsweise akzeptable Rendite aus inländischen Qualifizierungsinvestitionen zu erzielen.

Besonders weit aufs Glatteis begibt sich, wer eine Nachfrage nach Fachkräften für eine in *weiter Zukunft* liegende Periode voraussagt. Nicht nur, dass wir nicht wissen, in welchem Ausmaß Arbeit durch Kapital ersetzbar werden wird und welche Innovationen wie viele Fachkräfte überflüssig machen werden.

Viel entscheidender ist, dass uns gerade die Makroökonomie offener

Volkswirtschaften lehrt, dass eine wohlförderungseffiziente internationale Arbeitsteilung auf *verschiedenen Wegen* erreichbar ist. Internationaler Handel sowie grenzüberschreitende Faktorwanderungen können sich in weiten Bereichen gegenseitig ersetzen. Ob Maschinen zu den Arbeitskräften oder umgekehrt Menschen zur Arbeit wandern, hängt von Transaktions- und Transportkosten ab, über deren langfristige Entwicklung wir heute keine Ahnung haben.

Wer weiß schon, *wo* sich in Zukunft welche Dienstleister mit ihren Kund(inn)en treffen werden? Wieso sollen sich ältere und alte Deutsche von osteuropäischen Krankenschwestern und russischen Ärztinnen im Schwarzwald und nicht auf Mallorca oder in Schlesien pflegen lassen? Es braucht keine tief schürfenden theoretischen Überlegungen, um einfache Szenarien zu entwickeln, bei denen eine schrumpfende deutsche Bevölkerung mit steigendem Pro-Kopf-Einkommen ganz gut leben könnte!

Wer also für eine Periode nach 2010 von einem Fachkräftemangel redet, den es durch Zuwanderung zu beseitigen gelte, hat ein ganz *spezifisches Modell* für das Deutschland der Zukunft im Kopf. Ebenso plausibel sind jedoch Alternativen mit einem ganz anderen Zuwanderungsbedarf. Und hier wird deutlich, weswegen in Deutschland fast zeitgleich mit der Zuwanderungspolitik auch die lange Zeit völlig vergessene Familienpolitik wieder entdeckt wird. Vielerorts verdichtet sich nämlich die Vorstellung, dass bei einer schrumpfenden Bevölkerung in Deutschland langsam die Lichter ausgehen könnten. Dieser Eindruck wird durch Alltagserlebnisse zusätzlich verstärkt.

Gerade älter werdende, ältere Deutsche erkennen tagtäglich, wie sehr sie in zunehmendem Maße auf Hilfe und Pflege anderer angewiesen sind. Und wer hier seine Zukunft nicht in fernen Landen sieht oder sich nach einer jahrzehntelangen Kampagne gegen Zuwanderung nicht traut, ausländischen Händen zu vertrauen, kann nur hoffen, die Kinderhäufigkeit in Deutschland werde wieder ansteigen! Dazu bedarf es aber weit mehr „Familienpolitik“ als nur, das Kindergeld ein paar Euro anzuheben. Um die dramatisch hohen indirekten Kinderkosten in Form vielfältiger wirtschaftlicher Einkommens- und sozialer Status- einbußen auszugleichen, ist eine generelle – auch gesellschaftliche –

Aufwertung der Familie unabdingbar.

Vor allem aber wird bei heutigen Prognosen des ausländischen Fachkräftebedarfs für Deutschland allzu schnell vergessen, dass in absehbarer Zeit das verfügbare Arbeitsangebot auch ohne Einwanderungsgesetz gewaltig aufgestockt werden wird. Sobald nämlich die *mittel- und osteuropäischen Länder neue Mitglieder der Europäischen Union* sein werden, wird das Recht der Freizügigkeit spätestens nach einer mehrjährigen Übergangsfrist auch für ihre Bürger(innen) gelten.

Mit der *EU-Osterweiterung* werden Millionen von polnischen, tschechischen, ungarischen oder slowakischen Fachkräften aus deutscher Sicht zum inländischen Erwerbspotenzial zu zählen sein. Spätestens mit dieser europäischen Perspektive wirkt die gegenwärtige Diskussion über einen ausländischen Fachkräftebedarf für Deutschland eher provinziell.

Zusammengefasst sollte vor falschen Erwartungen an die positiven Effekte der Migration gewarnt werden. Zuwanderung ist keine eierlegende Wollmilchsau, die alle Probleme der Zukunft zu lösen im Stande ist. Weder mit punktuellen familien- noch mit zuwanderungspolitischen Schnellschüssen können die mit einer älter werdenden Gesellschaft verbundenen arbeitsmarktlichen oder sozialpolitischen Probleme grundsätzlich gelöst werden. Gerade deshalb braucht Deutschland ein modernes ganzheitliches Zuwanderungsgesetz – dringender denn je!

Für die fundamentalen Zukunftsfragen bedarf es umfassender migrationspolitischer Strategien, die insbesondere auch so zentrale Aspekte wie Gemeinsamkeit, Zugehörigkeit und Teilhabe und damit die Integration der Eingewanderten einschließen. Ganz sicher aber wird es nicht genügen, ein Zuwanderungsgesetz zu verabschieden und dann zu (er)warten, dass nun das Manna vom Himmel auf Deutschland falle und für Wohlstand für alle Sorge. Ein Zuwanderungsgesetz ist ein erster Schritt. Den viel weiterführenden Wandel zu einer offenen Gesellschaft ersetzt es nicht!

Anmerkung:

Der leichten Lesbarkeit willen wurde in diesem Beitrag auf weiterführende Literaturhinweise verzichtet. Die wissenschaftlichen Quellen und die ökonomischen Begründungen finden sich in Thomas Straubhaar, *Migration im 21. Jahrhundert, Beiträge zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik* des Walter Eucken Instituts, Nummer 167, Tübingen (Mohr Siebeck) 2002.

Mafiastrukturen? Organisierungsformen von Menschenschmuggel

Friedrich Heckmann

Leiter des Europäischen Forums für Migrationsstudien (efms) am Institut der Otto-Friedrich-Universität Bamberg

1. Einführung

Es ist kein Geheimnis, dass in Deutschland – wie in den meisten europäischen Ländern und den klassischen Einwanderungsländern – der Zugang zur Institution des Asyls in der Gegenwart über Formen illegaler Migration erfolgt. Es ist außerdem kein Geheimnis, dass diese illegale Migration organisiert ist und über verschiedene Formen von Schleusung geschieht. Zwar ist keineswegs auszuschließen, dass es auch im 21. Jahrhundert noch Formen idealistischer, politisch-humanitär motivierter Menschenschleusung gibt oder wieder geben wird; Experten sind sich aber ausnahmslos darüber einig, dass Menschenschleusung oder -schmuggel heute fast ausschließlich als Geschäft betrieben wird.

In der Literatur wie einer interessierten Öffentlichkeit sind jedoch wenig genaue und systematische Kenntnisse über die soziale Organisation solcher Schmuggelprozesse vorhanden. Es herrscht die stereotype Vorstellung, dass große, pyramidenförmig hoch strukturierte mafiose Organisationen das Geschäft beherrschen und diese nicht nur im Bereich illegaler Migration, sondern auch im Drogen- und Waffenhandel wie im Prostitutionsgeschäft tätig seien. Das Bild ist recht plausibel, hat jedoch den Nachteil, dass weder polizeiliche Ermittlungen noch wissenschaftliche Forschung bisher dieses Bild verifiziert haben (Icduygu und Toktas 2002,26; Kyle und Koslowsky 2001a,13). Auch zahlreiche Interviews mit hoch qualifizierten Experten, die das europäische Forum für Migrationsstudien (efms) im Rahmen eines laufenden Forschungsprojekts

kürzlich durchführte, konnten das Bild mafios organisierter internationaler Kriminalität nicht bestätigen.¹

Ziel dieses Beitrags ist die Entwicklung von Konzepten und empirisch basierten Hypothesen, die eine differenzierte Beschreibung und Erklärung des vielfältigen Phänomens der Organisationsformen von Menschenschleusung verbessern und das Bild der mafiosen Großorganisation differenzieren bzw. relativieren. In der neueren internationalen Literatur vorfindbare Konzepte für die Akteure und Organisationsformen der Schleusung sind z.B. „migrant merchants“ (Kyle and Koslowski 2001), „large and well-organized transnational criminal organizations (Kyle and Koslowski 2001a,11), „crime that is organized“ (Finckenauer 2001,173), „mom-and-pap operators“ (ibidem,183) oder „smuggling industry“ (Meyers III 1997.108). Diese Termini legen zum einen wiederum das Bild der kriminellen Großorganisation nahe, z. T. aber auch das genaue Gegenteil. Eine Explizierung der Termini und Konzepte fehlt.

Es gibt seit einiger Zeit ein stark gewachsenes Interesse der Forschung verschiedener Disziplinen am Phänomen des Menschenschmuggels. Diese Disziplinen bringen verschiedene Perspektiven für die Forschung mit, z. B. rechtliche und kriminologische Erkenntnisinteressen, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik bezogene Fragestellungen, Perspektiven nationaler Sicherheit und der Immigrationskontrolle oder beziehen sich auf Aspekte von Menschenrechten. Unser soziologischer Beitrag konzentriert sich auf die soziale Organisation des Schleusungsprozesses.

Wir prüfen und diskutieren, ob, und wenn ja, welche Konzepte der allgemeinen Soziologie und auch Ökonomie auf die Erklärung des Phänomens Menschenschmuggel angewandt werden können. Die zu erklärenden Phänomene betreffen die Gesamtheit des Schmuggelvorgangs, d. h. die Mobilisierung bzw. Rekrutierung im Herkunftsland, die Phase des

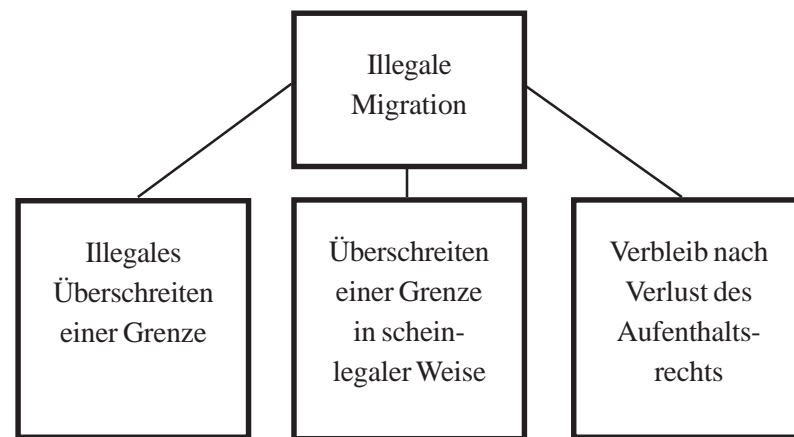
¹ Das international durchgeführte Projekt heißt „Human Smuggling and Trafficking in Migrants. Types, Origins and Dynamics in a Comparative and Interdisciplinary Perspective“ und ist organisiert im Rahmen eines „European Collaborative Research Projects“ der European Science Foundation. Am efms beteiligte Wissenschaftler sind neben dem die Autoren Matthias Neske und Thomas Müller-Schneider. Interviews wurden von Matthias Neske u.a. mit Vertretern folgender Organisationen in der angeführten Reihenfolge durchgeführt: Bundesgrenzschutzinspektion Furth im Wald, Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, Kriminalpolizei Nürnberg, Bundesgrenzschutzpräsidium Süd, Bundesgrenzschutzamt Schwandorf, Bundesgrenzschutzpräsidium Ost, Bundesnachrichtendienst Pullach, Bundesgrenzschutzamt Frankfurt/Oder, Bundesgrenzschutzdirektion Koblenz, Landeskriminalamt Niedersachsen, Landeskriminalamt Bayern und Bundeskriminalamt.

„Unterwegs“ und die Phase der „Integration“ im Zielland. Zu beachten ist hierbei, dass die soziale Organisation und Technologie des Menschenschuggels sich in einem kontinuierlichen Anpassungs- und Wandelprozess an sich verändernde Umweltbedingungen befindet. Die Dynamik dieses Wandels zu verstehen, ist ein weiteres Ziel des Beitrags.

2. Illegale Migration und Menschenschuggel

Menschenschuggel ist eine Form der Organisation illegaler Migration. Illegale Migration nimmt eine Vielzahl von Formen an, die u. a. von der Rechtslage, Grenzsicherungsregimes, polizeilichen Kontrollen im Inland, vom Arbeitsmarkt und ethnischen Netzwerken im Zuwanderungsland, den Reaktionen von Schugglern und Migranten auf diese Bedingungen und nicht zuletzt der Geografie abhängen. Man kann jedoch gewissermaßen drei Basistypen der illegalen Migration unterscheiden, (vgl. Abbildung 1), die ihrerseits verschiedene Variationen und Subkategorien zeigen.

Abbildung 1: Basistypen illegaler Migration



Zur verbreiteten und zutreffenden Vorstellung von Schleusung gehört das illegale, heimliche Überschreiten einer Grenze. In unseren Experteninterviews wird jedoch durchgehend darauf hingewiesen, dass der zweite Typ illegaler Migration, das Überschreiten einer Grenze in scheinlegaler Weise, in der Gegenwart zunehmend an Bedeutung gewonnen hat. Überschreiten einer Grenze in scheinlegaler Weise kann heißen, die

Benutzung gefälschter Dokumente, oder die Benutzung echter Dokumente, zu deren Gebrauch man nicht berechtigt ist, oder die Benutzung legaler Dokumente für illegale Zwecke. Auch der Verbleib in einem Land nach Auslaufen einer Aufenthaltsberechtigung, das so genannte "overstaying" kann als Form illegaler Migration betrachtet werden.

Sowohl das illegale Überschreiten einer Grenze wie Dokumentenfälschung oder Dokumentenmissbrauch zu Zwecken des Grenzübertritts können selbsttätig und selbst organisiert von einzelnen oder kleinen Gruppen erfolgen. Die andere Möglichkeit ist, sich nach der Dienstleistung der Organisation eines illegalen Grenzübertritts durch „Fachleute“ umzusehen und diese zu kaufen, oder das Angebot solch werbender „Fachleute“ anzunehmen. Selbstorganisation illegaler Migration ist heute in Europa zu einer absoluten Ausnahme geworden.² Die ganz überwiegende Mehrheit der Fälle illegaler Migration erfolgt über Schleusung. Das muss jedoch nicht notwendigerweise die Gesamtheit des Weges einschließen, da unterwegs auch einzelne „Schleusungsleistungen“ eingekauft werden.

Wir interessieren uns im Folgenden für die soziale Organisation des Schleusungsprozesses. Welchen Zugang zu Daten hat die Forschung für dieses Erkenntnisinteresse? Mit welchen sozialwissenschaftlichen Konzepten lassen sich Schleusungsphänomene beschreiben und welche Konzepte und Hypothesen können zur Erklärung von Schleusungsprozessen beitragen?

Als Datenquellen kommen in Frage:

- Interviews mit geschuggelten Personen
 - Experteninterviews (Polizei, Entscheider des BAFI³, Richter und Staatsanwälte, Sozialarbeiter, Mitarbeiter des Gesundheitswesens)
- Akten polizeilicher Ermittlungsgruppen
- Gerichtsakten.

Interviews sind aus einleuchtenden Gründen nur möglich mit geschugg-

² Allerdings scheint auch nach der Verstärkung der Grenzsicherung zwischen den USA und Mexiko Selbstorganisation illegaler Migration dort noch relevant zu sein. Erstüberquerungen der Grenze erfolgen häufig mit Hilfe von Schleusern. Bei nachfolgenden Überquerungen ist dies jedoch wesentlich weniger der Fall, da sich die Migranten auf ihre bei der Erstüberquerung gewonnenen Erfahrungen zu stützen glauben können (vgl. Singer and Massey 1998). Nicht wenige bezahlen das jedoch mit ihrem Leben und kommen in der Wüste um.

³ BAFI steht für Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge

gelten Personen, die einen sicheren und legalen Status erlangt haben. In Ländern, die Amnestien oder Legalisierungsprogramme kennen, wie Spanien, Italien oder die USA, sind solche Befragungen prinzipiell durchführbar. Deutschland kennt solche Programme nicht; anerkannte Asylbewerber wären aber eine vergleichbare Gruppe.

Polizei, Entscheider des BAFl, Richter und Staatsanwälte, Sozialarbeiter und illegale Migranten unterstützende karitative Personen und Organisationen sind durch ihre Arbeit in Deutschland am besten mit dem Phänomen der Menschenschleusung vertraut und kommen für Experteninterviews in Frage. Die detailliertesten und genauesten Informationen zum Phänomen des Menschenschmuggels findet man jedoch in den Akten spezieller polizeilicher und grenzpolizeilicher Ermittlergruppen, die ja auch die Grundlage für die Arbeit von Staatsanwaltschaften und Gerichten sind. Das genannte laufende Forschungsprojekt des efms, aus dessen Arbeitskontext ich diesen Beitrag verfasse, stützt sich auf Experteninterviews und vor allem polizeiliche Ermittlungsakten.

3. Fälle von Menschenschmuggel

Vor einer Diskussion über mögliche Konzepte und Hypothesen zur Beschreibung und Erklärung der sozialen Organisation von Menschenschmuggel sollen drei Fälle dargestellt werden, die auf der Basis der oben angeführten Experteninterviews rekonstruiert wurden.⁴ Sie repräsentieren einen vorläufigen Erkenntnisstand, der mit der Auswertung von Ermittlungsakten laufend korrigiert werden kann. Ein vierter Fall wird der Literatur entnommen. Die Fälle zeigen die breite Variabilität des Phänomens des Menschenschmuggels.

Fall 1:

Herr A. steht am Bahnhof in Prag und sucht Kunden. Er spricht Personen auf Russisch an, die nach seiner Einschätzung Interesse an Schleusungsdiensten haben könnten. Er geht davon aus, dass Deutschland ihr Ziel sei und bietet ihnen an, sie für 300\$ zur deutschen Grenze zu fahren. Er würde sie zu einer Gastwirtschaft nahe der Grenze bringen; in der Gastwirtschaft seien Männer, die interessierte Personen zu Fuß sicher durch den Wald über die Grenze führten. Einer der Angesprochenen akzeptiert das Angebot und trifft sich mit Herrn A. am näch-

⁴ Die Interviews (vgl. Fußnote 1) und Fallrekonstruktionen wurden von Matthias Neske durchgeführt.

sten Tag. Nachdem der Kunde das geforderte Geld bezahlt hat, fährt ihn Herr A. wie vereinbart zur Gastwirtschaft nahe der deutschen Grenze.

Fall 2:

Herr B. lebt als Ausländer in Deutschland und organisiert Schleusungen von Landsleuten aus dem Nahen Osten. Ein Verwandter ist Kontaktperson in seinem Heimatdorf und organisiert die ersten Phasen der Schleusung. Viele Menschen im Dorf und der Region haben Auswanderungspläne und kennen die Verbindungen und Aktivitäten von Herrn B.'s Verwandtem. Wer seine Pläne in die Tat umsetzen möchte, zahlt, häufig mit Hilfe bereits ausgewanderter Angehöriger, an Herrn B. über Hawala einen bestimmten Betrag für den ersten Teil der Reise.⁵ Die Person erhält ein Mobiltelefon mit der Nummer von Herrn B., sodass sie diesen im Fall von Komplikationen anrufen kann. Die Überschreitung der ersten Grenze verläuft problemlos, da Herr B. die Grenzpolizisten kennt und bestochen hat. Nach dem Überschreiten der Grenze ist der Migrant zunächst auf sich allein gestellt. Herr B. hat weitere Kontaktpersonen in Ankara, Istanbul und Athen. Nach Instruktionen von Herrn B. kontaktiert der Migrant diese, die ihm auf der Reise und über die Grenzen „weiterhelfen“ können. Für die weitere Reise ist nun eine erneute Zahlung fällig. Versteckt in einem Lastwagen erreicht der Migrant Italien, wo ihn nach telefonischer Verabredung ein in Deutschland lebender Verwandter von Herr B. trifft und ihn nach Deutschland fährt, wo Angehörige ihn bereits erwarten.

Fall 3:

Zwei Afghanen haben sich an einer tschechischen Universität kennen gelernt und angefreundet. Einer lebt nun in Hamburg, der andere in Moskau. Da sie während der kommunistischen Herrschaft nach Europa gesandt und durch das Regime gefördert wurden, konnten sie nach dem

⁵ Hawala ist eine Zahlungsform der Schattenwirtschaft und arbeitet in seiner Grundform mit der Kasse eines „Bankiers“ im Herkunftsland des Geldes (und des Migranten) und der Kasse eines anderen „Bankiers“ im Zielland des Migranten. Wenn beispielsweise ein Herr H. in Hamburg Geld an einen Herrn K. in Kabul überweisen will, wendet er sich an einen Hawala-Bankier in Hamburg und gibt ihm das zu überweisende Geld. Der Hamburger Hawala-Bankier lässt sich die Überweisung bezahlen und ruft seinen Kollegen in Kabul an. Herr K., der das Geld erhalten soll, steht während des Anrufs bei dem Kabuler Hawala-Bankier und erfährt, dass das Geld in Hamburg eingezahlt worden ist. Der Kabuler Hawala-Bankier zahlt nun Herrn K. den in Hamburg eingezahlten Betrag aus. Das Verfahren beruht auf vollständigem wechselseitigem Vertrauen, ist schneller als „westlicher“ Zahlungsverkehr und hinterlässt keine schriftlichen Spuren. Von Zeit zu Zeit werden die Kassen ausgeglichen und ein Kurier bringt Bargeld von Hamburg nach Kabul. Ein Abgleich über Warenimporte ist eine andere Möglichkeit und Praxis bei Hawala.

Ende der kommunistischen Zeit nicht nach Afghanistan zurückkehren. Beide haben zahlreiche Kontakte zu Landsleuten in verschiedenen Ländern. Ohne zuvor in kriminelle Aktivitäten verstrickt gewesen zu sein, nutzen sie jetzt ihre Kontakte und Beziehungen, um Schleusungsprozesse zu organisieren. An der gesamten Strecke von Afghanistan nach Hamburg haben sie Personen, die mit ihnen bei der Organisation von Schleusungsoperationen kooperieren. Die Organisatoren kennen all diese Personen, diese sich aber nicht untereinander.

Die beiden Hauptpersonen rekrutieren über Mittelsmänner aktiv in Afghanistan für ihre Schleusungen. Sobald in Hamburg für Migranten aus Afghanistan über Hawala ein bestimmter Betrag gezahlt worden ist, kann die Schleusung beginnen. Die zu schleusenden Personen werden in einem Minibus aus Afghanistan auf den Weg nach Moskau geschickt. Entlang der Strecke helfen die Kontaktpersonen der beiden Organisatoren, für die geschleuste Gruppe Nahrung und Unterkunft zu besorgen und Grenzposten zu bestechen. Nach der Ankunft in Moskau organisiert ein afghanischer Komplize die Weiterreise nach Prag. Der Gruppe wird ein Mobiltelefon mitgegeben, sodass sie im Fall von Problemen die beiden Hauptorganisatoren anrufen kann. Bei telefonischer Kommunikation werden keine Namen genannt; die geschleusten Personen kennen ohnehin die Namen der Schleuser nicht. In Prag werden für die weitere Route die Dienste von Orts- und Landeskundigen in Anspruch genommen, die die Fahrt zur Grenze und den Grenzübertritt organisieren. Mit der Ankunft der geschleusten Personen am Zielort wird die Abschlusszahlung fällig.

Fall 4:

Dieser Fall betrifft den Menschensmuggel aus der chinesischen Provinz Fujian in die USA.⁶ Seit 1986 begann ein langsamer, aber kontinuierlicher Anstieg der Auswanderung aus Fujian. Eine wesentliche Bedingung der Migration war die Entwicklung eines illegalen taiwanesischen Transportsystems für die Schleusung, vor allem mit Schiffen. Netzwerke der Organisatoren von Schleusung auf der Basis von Guanxi⁷ schufen stabile Beziehungen zu diesem Transportsystem und für weitere notwendige Dienstleistungen zu verschiedenen anderen illegalen Un-

⁶ Dieser Fall wird geschildert in Meyers III (1997, 108-109).

⁷ Guanxi ist eine wechselseitig stark verpflichtende und stark sanktionierte Beziehung zwischen zwei Personen auf nichtverwandtschaftlicher Basis (Meyers III 1997, 127).

ternehmen, die als Gesamtheit schließlich laut Meyers (1997) eine „Schleusungsindustrie“ bilden. Der Markt für das Zustandekommen von Schleusungsgeschäften liegt in den USA. Über Briefe oder Telefon, häufig auch über einen aus den USA im Heimatdorf zu Besuch weilenden Verwandten, werden Absichten zur Auswanderung von Dorfbewohnern in die Fujianesische Gemeinde in den USA vermittelt. Manhattans Chinatown ist der Marktplatz für die Vermittlung von Angebot und Nachfrage. Die Vermittler der Nachfrage und die Anbieter sind wiederum über Guanxi-Beziehungen wechselseitig verpflichtet. Ein Bruch von Vereinbarungen würde nicht nur zu einem Gesichtsverlust in der chinesischen Gemeinde führen, sondern auch zu geschäftlicher und sozialer Isolierung bis hin zu Gewalt und Terror. Nach einer Anfangszahlung zu Beginn der Schleusung erfolgt die Endzahlung im Zielland, fast immer durch bereits ausgewanderte Verwandte und Angehörige der Geschmuggelten in den USA. Bis zum Eingang der Zahlung werden die meisten Migranten in so genannten „safe houses“ eingesperrt, die praktisch Privatgefängnisse zur Erzwingung der Schleusungsendzahlung darstellen.

4. Konzepte und Hypothesen zur Analyse der Organisation von Schleusung

Die gerade beschriebenen Fälle repräsentieren unterschiedliche Formen der Organisation von Menschenerschleusung. Welche Strukturen und Prozesse lassen sich auf der Basis allgemeiner soziologischer und ökonomischer Theorie bei diesen unterschiedlichen Fällen identifizieren?

Die Literatur zur Schleusung ist in diesem Punkt wenig ergiebig und verwendet oft vage und ad-hoc-Termini, wenn sie sich diesen Fragen nähert: Schmuggelindustrie, Schmuggelnetzwerke, Migrationskaufleute (migrant merchants), „mom-and-pap smugglers“, organisierte Kriminalität oder Kriminalität, die organisiert ist, um nur einige zu nennen (vgl. die Einführung). Die verwendeten Termini erscheinen oft nur als eine Metapher und wenig differenziert. Auch eine kürzlich erschienene Publikation der International Organization for Migration, in der versucht wird, die Organisation von Schleusung näher zu analysieren, bildet hier keine Ausnahme.⁸

In der öffentlichen und medialen Wahrnehmung von Schleusung domi-

⁸ Vgl. die Beiträge von Juhasz (2000, 196/197) und von Okolski (2000, 261.).

niert eindeutig, wie eingangs ausgeführt, die Vorstellung einer pyramidenhaft strukturierten, hierarchischen kriminellen Organisation des Mafia-Typs. „...human trafficking and even smuggling are often visualized as a global business involving well organized criminal, mafia-type formations involving countries of origin, of transit and of destination world wide“ (Icduygu and Toktas 2002:29). Staatliche Stellen und Juristen, auch in Deutschland, teilen häufig diese Sichtweise (vgl. z. B. Albrecht 2002; Nowotny 2002; für Kanada vgl. Yates 1997). Das empirisch basierte, oben dargestellte Fallmaterial zeigt jedoch eindeutig eine starke Variabilität von Schleusungsformen. Das bedeutet nicht, dass die mafios strukturierte kriminelle Schleusergroßorganisation nicht existiert oder existieren kann. Bisher fehlt jedoch der empirische Nachweis ihrer Existenz.

Im Folgenden versuchen wir nun, die dargestellten Fälle im Lichte allgemeinerer theoretischer Konzepte zu analysieren. Fall 1 bezieht sich auf einen einzelnen Akteur und stellt das Gegenteil des Falles 4 mit vielen Beteiligten dar: Während wir es im Fall 4 mit einer weltweit organisierten Operation mit vollständigem „Service“ von der Rekrutierung im Herkunftsland bis zur Aufnahme im Zielland zu tun haben, wird im Fall 1 nur eine Teildienstleistung durch einen einzelnen Anbieter in einer offenen Marktsituation angeboten. Der Anbieter ist in Konkurrenz zu anderen Einzelanbietern, die identische oder vergleichbare Dienstleistungen anbieten.

Was können wir über den Markt als eine Form des Anbietens von Schleusungsdiensten aussagen? Gibt es besondere Merkmale dieses Schleusungs- oder Schmuggelmarktes gegenüber anderen, „normalen“ Märkten? Zunächst ist ein Markt eine Institution des Tauschs, die auf dem wechselseitigen Interesse der Akteure beruht. Wir wissen aber, dass Märkte, insbesondere gut funktionierende, nicht nur auf Interessen beruhen können, sondern bestimmter Regeln bedürfen, um das im Austausch enthaltene Risiko zu minimieren. Diese Regeln können in der Form staatlicher Gesetze und Verordnungen, einer bestimmten Markt-moral und in der Form wechselseitigen Vertrauens zwischen den Akteuren gegeben sein (Esser 2000, 172). Die besonderen Risiken eines Marktes, wie er in Fall 1 dargestellt ist, bestehen darin, dass es diese Regeln nicht gibt. Hinzu kommt, dass es sich typischerweise nur um einen ein-

zelnen Tauschakt handelt, der dem Käufer praktisch keine Sanktionsmacht gibt. Er könnte höchstens weitere, ihm bekannte potenzielle Kunden über erfahrene Risiken informieren. Für diese wäre es jedoch schwierig, diese Information zu nutzen. Daraus folgt, dass der geschilderte Schmuggelmarkt mit dem Angebot einer begrenzten und kurzzeitigen Dienstleistung ein Markt mit hohem Risiko für den Nachfrager darstellt und dass eine große Wahrscheinlichkeit für Betrug besteht, der die Migranten zu Opfern macht.

Das Verhalten bestimmter so genannter „Pateros“ an der mexikanisch-texanischen Grenze kann das Risiko veranschaulichen. "This type of smuggler can frequently be found loitering around international bridges in addition to the bus stations of Mexican border cities. Migrants who are unaware of the realities of the journey they have undertaken are often victimized by these smugglers, who take their money in advance, lead them across the river, and abandon them to their fate once they are on the Texas side. This fate usually includes quick apprehension by the Border Patrol and often includes assault and worse by bandits who lurk in the darkness near the river on the US side. A frequent complaint is that the assailants in these cases include the smugglers themselves" (Spener 2001, 135/136).

Nach Aussagen ermittelnder und von uns interviewter Polizeibehörden und vereinzelter Literatur (z.B. Icduygu and Toktas 2002) kann man davon ausgehen, dass die geschilderten Fälle 2 und 3 in der Gegenwart die quantitativ bedeutsamsten Formen des Menschenschmuggels repräsentieren. Zu fragen ist: Mit welchen Formen von Organisation haben wir es hier im Sinne soziologischer Konzepte zu tun? Wie entstehen diese Formen, wie funktionieren sie, und wie passen sie sich an wandelnde Umweltbedingungen an? Eine erste Antwort, die gegeben werden kann, ist, dass es sich bei den Fällen 2 und 3 um Netzwerkbeziehungen zwischen Schmugglern handelt. Konzepte der Netzwerkanalyse können helfen, diese Organisationsform der Schleusung zu beschreiben und zu erklären.

Ein Netzwerk besteht aus Einheiten und ihren Beziehungen. Mit Bezug auf die Fälle 2 und 3 kann man feststellen, dass es die Einheit einer initiiierenden und organisierenden Person (Fall 2) bzw. eines Freundes-

paares (Fall 3) gibt, die die „unternehmerische“ Potenz der Netzwerke darstellen. Die anderen Mitglieder des Netzwerks sind lokal und international verstreute Helfer und „Kontakte“. Da Schleusung fast ausschließlich als Geschäft betrieben wird, kann man davon ausgehen, dass die Beziehungen zwischen „Unternehmern“ und „Helfern“ durch wechselseitige wirtschaftliche Interessen gekennzeichnet sind. Wenn die Beziehungen zusätzlich ethnisch homogen sind und/oder zu Verwandten bestehen, kann man plausibel annehmen, dass dies die Kommunikation im Netzwerk vereinfacht und das Netzwerk stabiler macht. Dies kann die ethnische Homogenität der Netzwerke erklären.

Der Unterschied zwischen den Fällen 2 und 3 besteht darin, dass Fall 2 Beziehungen zeigt, die nicht nur ethnisch homogen sind, sondern zusätzlich durch Verwandtschaft verstärkt werden⁹. Verwandtschaftliche und ethnische Bindungen stellen Ressourcen dar, die für Aktivitäten im Netzwerk mobilisiert werden können. Im Fall 3 haben wir es dagegen "nur" mit einer ethnisch homogenen Beziehungsstruktur zu tun, die im Kern durch wechselseitige ökonomische Interessen gekennzeichnet ist. Die Tauschbeziehung ist gewissermaßen in ethnische Beziehungen „eingebettet“ und wird dadurch kommunikativ erleichtert.

Trotz verwandtschaftlicher und/oder ethnischer Einbettung ist das Schmugglernetzwerk in beiden Fällen durch hohe Asymmetrie gekennzeichnet. Die organisierenden, „unternehmerischen“ Personen beherrschen das Netzwerk, profitieren am stärksten davon und beuten die „Helfer“ aus. Das Schmugglernetzwerk ist zudem durch eine starke Zentralisierung gekennzeichnet. Alle Beziehungen verlaufen vom Kern zu den anderen Einheiten; diese haben keine Beziehungen untereinander. Dies wiederum bedingt eine einzigartige Macht für den Kern.

Auf der Basis einer Analyse von Phillip Bonacich über unterschiedliche Wirkungen von Macht- gegenüber Prestigebeziehungen unterscheidet Hartmut Esser (Esser 2000, 196/197) Netzwerke „negativer Verbundenheit“ und Netzwerke „positiver Verbundenheit“. Sie stellen vollkommen unterschiedliche „Welten“ dar, in denen ganz unterschiedliche Handlungsstrategien verfolgt werden. Netzwerke positiver Verbunden-

heit sind gekennzeichnet durch Prestigebeziehungen, wechselseitige Sympathie, Vertrauen, Unterstützung und Komplementarität. Der Wert der Beziehung eines Akteurs zu einem anderen Akteur des Netzwerks nimmt mit dem Wert von dessen Beziehungen und Ressourcen zu. Netzwerke negativer Verbundenheit sind durch Beziehungen von Machtungleichheit und dem Kampf um die Kontrolle knapper Ressourcen und Güter im Netzwerk gekennzeichnet. Trotz der ethnischen „Einbettung“ der Fälle 2 und 3 stellen diese vorrangig Netzwerke negativer Verbundenheit dar. Ethnizität erleichtert die Kommunikation, aber stellt keine Beziehungen von Sympathie und wechselseitiger Hilfe im Netzwerk her. Zu untersuchen wäre, ob es bei Verwandtschaft anders ist.

Die Unterscheidung positiver und negativer Verbundenheit erweist sich als besonders hilfreich für die Erklärung des Unterschieds zwischen Netzwerken, in denen Schleusung ein Geschäft ist – die gegenwärtige Normalität – und idealistischen Netzwerken von Schleusern, die politisch und moralisch motiviert sind. Das Netzwerk, das deutsch-jüdische Intellektuelle und Künstler während des Nationalsozialismus aus Deutschland ins Exil verhalf oder studentische Fluchthelfer, die nach dem Bau der Mauer in Berlin Menschen die Flucht in die Bundesrepublik ermöglichten, sind im Unterschied zu unseren Fällen 2 und 3 durch Beziehungen positiver Verbundenheit gekennzeichnet.

Wenden wir uns nun der Analyse des Falls 4 zu, der Schleusung von Chinesen in die USA. Welche Arten von Beziehungen finden wir hier vor, wie wird die Schleusung organisiert? Haben wir hier den Fall der Mafia-Großorganisation, oder sind auch hier Netzwerkstrukturen vorzufinden? Auffällig ist zunächst, dass wir es mit einer größeren und geografisch ausgedehnteren Beziehungsstruktur zu tun haben. Es handelt sich aber offenbar nicht um eine Organisation, die ihre Operationen durchführt, sondern vermutlich um ein Netzwerk selbstständiger Organisationen, die miteinander in Beziehung stehen. Aus den vorliegenden Informationen ist am klarsten eine taiwanesischen Transportorganisation zu identifizieren. Eine weitere Organisation in den USA scheint die „safe houses“ zu unterhalten. Es scheint sich also um ein Netzwerk zwischen Organisationen zu handeln, ein Organisationsnetzwerk, in welchem die Schleusungsoperationen durchgeführt werden.

⁹ Ein Unterschied ist darüber hinausweiterhin, dass es in Fall 2 Elemente von Selbstorganisation durch den Migranten gibt, während in Fall 3 Schleuser die Gruppe begleiten.

Der amerikanische Forscher Kolin Chin, der mehr als dreihundert geschleuste illegale Migranten interviewt hat, kommt zu folgender Einschätzung: „... immigrant smuggling... is a global business initiated by Chinese Americans of Fuzhou extraction and supported not only by Taiwanese, but also by Chinese and non-Chinese in many transit countries. In short, the human trade is in many ways like any other legitimate international trade, except that it is illegal. Like any trade it needs organization and planing, but it does not appear to be linked with traditional 'organized crime' groups" (Chin 2001, 225).

Ausgehend von der Annahme, dass es sich bei Fall 4 um ein Netzwerk von Organisationen handelt, können wir jetzt fragen, welche Kenntnisse der Soziologie und Ökonomie vorliegen, um Hypothesen für die Erklärung der Beziehungen in einem Netzwerk von Schleusungsorganisationen zu entwickeln. Gerum (2001) hat eine ausführliche Analyse des Netzwerkkonzepts vorgelegt und dabei die Analyse von Unternehmensnetzwerken in den Mittelpunkt gestellt. Seine Vorschläge können mit Gewinn auch auf die Untersuchung von Netzwerken von Schleusungsorganisationen angewandt werden. Seine Thesen beziehen sich auf die Netzwerke legaler Unternehmen. Wir gehen zunächst davon aus, dass Netzwerke illegaler Organisationen ähnlichen oder gleichen grundlegenden Logiken folgen.

Für das Verständnis von Unternehmensnetzwerken ist es sinnvoll, Netzwerke als Koordinationsformen ökonomischen Handelns von Markt und Hierarchie zu unterscheiden. Markt und Hierarchie stellen Idealtypen¹⁰ der Koordination ökonomischen Handelns dar. Gerum (2001,11-13) argumentiert auf der Basis einer breiten soziologischen und ökonomischen Literatur überzeugend, dass Netzwerke zusätzlich eine eigenständige Koordinationsform ökonomischen Handelns, einen eigenen Idealtyp darstellen. Er entwickelt grundlegende Merkmale und Funktionsprinzipien solcher Organisationsnetzwerke: Netzwerke von Organisationen werden gebildet von selbständigen, unabhängigen kollektiven Akteuren und basieren zumeist auf langfristigen Beziehungen. Es gibt – zumindest partiell – ein gemeinsames Interesse zwischen den Organisationen, aber Kooperation geht mit Konkurrenz einher. Die Beziehungen sind

— — —

solange stabil, wie der Gewinn aus der Kooperation größer ist als der zu erwartende Gewinn kompetitiven Verhaltens jeder einzelnen Organisation. Komplementäre Ressourcen sind die Basis für ein Netzwerk zwischen Organisationen. „Die Kehrseite der Komplementarität der Ressourcen ist allerdings die wechselseitige wirtschaftliche Abhängigkeit der Akteure bei der Erwirtschaftung einer solchen Netzwerkrente. Der Wert der individuellen Ressourcen bzw. des gesamten Ressourcenbündels ist abhängig von den Handlungen aller Netzwerkpartner, woraus sich das spezifische Netzwerkrisiko ergibt“ (Ibidem,15).

Die Verteilung des Ertrags in einem Organisationsnetzwerk ist ein weiterer wichtiger und interessanter Aspekt der Analyse. Durch den Vergleich mit den anderen Koordinationsformen wird das deutlich. Im Markt ist bei vollständiger Information bei Vertragsabschluss die Verteilung der Tauschrente ex ante eindeutig geregelt. Bei der Hierarchie erfolgt die Verteilung der Rente durch den Arbeitsvertrag und bei mehreren Eigentümern durch den Gesellschaftsvertrag. „Das Netzwerk unterscheidet sich von Markt und Hierarchie dadurch, dass weder die Höhe der Rente noch der Verteilungsmodus bei der Entstehung der Netzwerkbeziehung feststeht und es einer Regelung ex post bedarf“ (Ibidem). Dies bedingt spezifische Risiken, die in jedem Organisationsnetzwerk vorhanden, aber für illegale Organisationen noch wesentlich größer sind. Entscheidungen müssen unter Bedingungen begrenzter Information und unsicheren Handlungsergebnissen getroffen werden. Es bedarf jeweils positiver Entscheidungen, die einseitige, risikobehaftete Vorleistungen der Netzwerkpartner darstellen. Sie kommen zu Stande unter der Bedingung von Vertrauen der Partner. „Vertrauen ist somit das zentrale Koordinationsinstrument im Netzwerk“ (Ibidem,16). In dem angeführten Fall 4 ist Guanxi die zentrale Vertrauensbeziehung. Vertrauen ist jedoch nicht wie bei Netzwerken positiver Verbundenheit ein Ausdruck wechselseitiger Wertschätzung und Zuneigung, sondern eine Notwendigkeit, die der Logik einer Geschäftsbeziehung folgt. Ohne das Vertrauen kommt das Netzwerk gar nicht zu Stande. Nach der Analyse der vier unterschiedlichen Fälle, die ein breites Spektrum von Schleusungsstrukturen gezeigt haben, soll abschließend auf einige Aspekte des Wandels von Schleusungsprozessen eingegangen werden.

¹⁰ Im Sinne Max Webers als wissenschaftlich-methodisches Konstrukt, nicht als Ideal.

5. Zur Interaktion zwischen staatlichem Handeln und dem Wandel von Schleusungsstrukturen: Die Entwicklung eines „Rüstungswettlaufs“

Es gibt Schleusung, weil es Grenzen gibt, weil das Überqueren von Grenzen nur unter bestimmten legalen Bedingungen möglich ist und gleichzeitig globale Migrationswünsche die gegebenen legalen Möglichkeiten bei weitem übersteigen. Experten stimmen darin überein, dass sich das Phänomen der Schleusung in einem kontinuierlichen Wandlungsprozess befindet. Die Veränderungsdynamik der Organisation von Schleusung resultiert aus der Beziehung zwischen staatlichen Kontrollorganen und den Netzwerken der Schmuggler. Das Grundmuster der Beziehung ist eine Interaktion: Das Handeln eines Akteurs ruft eine Reaktion eines anderen Akteurs hervor, auf welche dieser wiederum reagiert. Jede der Handlungen beider Akteure ist beeinflusst von der Antizipation möglicher Reaktionen auf eine intendierte Handlung.

Der gesamte Prozess zwischen staatlichen Kontrollorganen und den Schmugglernetzwerken hat inzwischen die Form einer Art Rüstungswettlauf angenommen. Staat und Polizeien ergreifen im Allgemeinen folgende Maßnahmen:

- Erhöhung finanzieller Mittel und Verstärkung des Personals für Grenzkontrollen
- Verstärkung materieller und technologischer Ressourcen
- Veränderungen von Gesetzen und Verordnungen
- Einleitung bzw. Verstärkung der Zusammenarbeit mit anderen Staaten.

Diese Maßnahmen kommen nicht „über Nacht“, sondern in Phasen und führen zu einer nach oben verlaufenden Spirale in der Intensität der Auseinandersetzung mit den Schleusern, d.h. mehr Personal, mehr Finanzmittel, mehr und neue Technik werden eingesetzt.

Das Arsenal der Mittel und Strategien der Schleuser schließt ein:

- Veränderung von Schleusungsrouten
- Verstärkung und Erneuerung technologischer Mittel
- Professionalisierung und Spezialisierung
- Verbesserung der juristischen Kompetenz

- Ausweitung von Marketingstrategien in Bezug auf Rekrutierung, Verbesserung von Leistungen (z.B. Garantieschleusungen) und Preisgestaltung
- Ausweitung von Bestechungsversuchen.

Aus der allgemeinen Theorie wirtschaftlichen Wettbewerbs kann man schließen, dass sich die Intensität des Wettbewerbs und der Auseinandersetzung in der Geschwindigkeit zeigt, mit der eine Seite den (zeitweiligen) Vorsprung der anderen Seite wettmachen kann (Kantzenbach 1967).

Ein Rüstungswettlauf endet mit der Erschöpfung einer Seite. In der Auseinandersetzung mit den Schmugglernetzwerken ist man jedoch national wie international weit von diesem Moment entfernt. Was Peter Andreas (Andreas 2001) für die mexikanisch-amerikanische Grenze gefunden hat – ein Konflikt zwischen staatlichen Kontrollorganen und Schmugglern, aber gleichzeitig eine Art symbiotische Beziehung zwischen ihnen mit wechselseitig sich beeinflussendem Wachstum –, gilt vermutlich auch für die europäische Szene: Mit gestiegener Nachfrage nach Schleusung und gestiegenem Risiko illegaler Migration haben sich die Preise für Schleusung erhöht. Dies hat die Macht und den Reichtum von Schmugglern vergrößert, aber nicht aller Schmuggler. Die Verstärkung von Kontrollen haben einige „Anbieter“ aus dem Geschäft geworfen, aber die Marktposition anderer verbessert. „Moreover, many of those arrested are the lowest-level and most expendable members of smuggling organizations – the border guides and drivers who are the foot soldiers of the business“ (Ibidem, 117). Aus der Sicht der Migranten sind die Risiken illegaler Migration vor allem für diejenigen mit wenig Geld gestiegen.

Grenzpolizeien und Migrationspolitiker sind sich dieser dilemmatischen Situation wohl bewusst. Aber da Kontrolle über Territorium, Bevölkerung und – als Konsequenz – über Grenzen zum Kernbestand staatlicher Souveränität gehören, kann sich der Staat nicht einfach aus diesem „Rüstungswettlauf“ mit den Schmugglern zurückziehen. Für eine Union von Staaten, die wie die Schengen-Staaten Grenzkontrollen untereinander abgeschafft haben, gilt für die gemeinsamen Außengrenzen das Gleiche.

Literatur**Albrecht, H.J. 2002:**

Eine kriminologische Einführung zu Menschenschmuggel und Schleuserkriminalität. In: Minthe 2002, p. 29-53

Chin, K.L. 2001:

The Social Organization of Chinese Human Smuggling. In: Kyle/Koslowski 2001, p. 210-234

Finckenaue, J.O. 2001:

Russian Transnational Organized Crime. In: Kyle/Koslowski 2001, p. 166-187

Gerum, E. 2001:

Unternehmensnetzwerke: Ein Grundlagenstreit. Vortrag im Workshop der Kommission Wissenschaftstheorie des Verbandes der Hochschullehrer für BWL. Augsburg 29./30.06.2001

İçduygu, A. / Toktas, S. 2002:

How Do Smuggling and Trafficking Operate via Irregular Border Crossings in the Middle East? Evidence from Field Work in Turkey. In: International Migration, 40,6, p. 25-54

Juhász, J. 2000:

Migrant Trafficking and Human Smuggling in Hungary. In: IOM 2000, p. 165-232

Katzenbach, E. 1967:

Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs. Göttingen

Kyle D. / Koslowski, R. (eds.) 2001:

Global Human Smuggling. Comparative Perspectives. John Hopkins University Press Baltimore, London

Kyle D. / Koslowski, R (eds.) 2001a:

Introduction to Kyle and Koslowski 2001, p.1-25

Minthe, E. (ed.) 2002:

Illegale Migration und Schleusungskriminalität. Schriftenreihe der kriminologischen Zentralstelle Wiesbaden, Band 37

Myers III, W.H. 1997:

Of Quinging, Qinshu, Guanxi and Shetow: The Dynamic Elements of Chinese Irregular Population Movement. In: Smith 1997, p. 93-133

Nowotny, K. 2002:

Schleusungskriminalität aus staatsanwaltlicher Sicht. In: Minthe, E. 2002, p. 98-104

Okólski, M. 2000:

Migrant Trafficking and Human Smuggling in Poland. In: IOM 2000, p. 233-328

Smith, P.J. (Ed.) 1997:

Human Smuggling. Chinese Migrant Trafficking and the Challenge to America's Immigration Tradition. The Center for Strategic and International Studies, Washington D.C.

Spener, D. 2001

Smuggling Migrants through South Texas: Challenges Posed by Operation Rio Grande. In: Kyle/Koslowski 2001, p. 129-165

Yates, K. 1997:

Canada's Growing Role as a Human Smuggling Destination and Corridor to the United States. In: Smith 1997, p. 156-168

Wichtige Daten zur Geschichte des Bundesamtes

1953

Am 12. Januar 1953 tritt mit der Übernahme des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention) in innerstaatliches Recht der Bundesrepublik Deutschland die „Verordnung über die Anerkennung und Verteilung von ausländischen Flüchtlingen“ (AsylVO) in Kraft. Damit beginnt auch die Geschichte des Bundesamtes als „Bundesdienststelle für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge“ mit 40 Mitarbeitern in Nürnberg-Langwasser, untergebracht innerhalb des seit 1946 bestehenden so genannten „Valka-Lagers“, das zunächst als Kriegsgefangenen- und später als Flüchtlingslager diente.

1961

Die "Bundesdienststelle für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge" mit etwa 50 Mitarbeitern wird nach Zirndorf in die Nachbarschaft der bereits seit 1959 als Sammellager für Ausländer genutzten Kaserne verlegt.

1965

Mit dem Ausländergesetz vom 28. April 1965 wird die Bundesdienststelle in „Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge“ umbenannt. Sie wird Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesinnenministeriums und arbeitet bis Ende der Sechzigerjahre mit etwa 60 Bediensteten.

1980

Die Behörde beschäftigt inzwischen 240 Mitarbeiter. Über Asylanträge entscheiden Anerkennungsausschüsse mit einem Vorsitzenden und zwei Beisitzern. Gegen ablehnende Entscheidungen kann Widerspruch eingelegt werden, über den Widerspruchsausschüsse entscheiden. Diese sind mit drei Beamten des höheren Dienstes besetzt. Die Ausschüsse besitzen die quasi-richterliche Unabhängigkeit. Die Widerspruchsmöglichkeit

war im Hinblick auf eine Verfahrensbeschleunigung bereits 1978 abgeschafft worden; die anhängigen Widerspruchsverfahren werden bis 1980 erledigt. Um das Verfahren weiter zu beschleunigen und die ansteigenden Antragszahlen bewältigen zu können, werden am 1. August 1980 die Anerkennungsausschüsse durch weisungsunabhängige Einzelentscheider ersetzt; sie sind Mitarbeiter des gehobenen Dienstes.

1986

Nachdem schon Anfang der Achtzigerjahre das kleine Behördengebäude in Zirndorf nicht mehr ausreichte und Büroräume in Fürth und in Nürnberg angemietet werden mussten, wird ein großer Teil der Beschäftigten 1986 wieder in Nürnberg-Langwasser in einem angemieteten Bürogebäude untergebracht.

1992

Schon in den Achtzigerjahren war die Zahl der Anträge dramatisch angestiegen und belief sich 1990 auf knapp 200.000. Der absolute Höhepunkt mit rund 440.000 Asylanträgen ist allerdings im Jahr 1992 erreicht. Am 6. Dezember 1992 kommt nach intensiven Verhandlungen der Koalitionsparteien und der SPD der so genannte Asylkompromiss zu Stande. Damit werden insbesondere die organisatorischen und personellen Voraussetzungen für eine wesentliche Beschleunigung des Asylverfahrens geschaffen. In diesem Jahr fällt auch die Entscheidung für den Umzug der Zentrale in die ehemalige Südkaserne in Nürnberg.

1993

Das Bundesamt expandiert stetig und erreicht 1993 den Personalhöchststand von 4.100 eigenen und weiteren tausend Mitarbeitern, die von anderen Behörden vorübergehend zum Bundesamt abgeordnet werden. Das Bundesamt ist am 1. April 1993 mit 47 Außenstellen in allen Bundesländern vertreten. Am 1. Juli 1993 folgt die Errichtung der Außenstelle am Flughafen in Frankfurt/Main. Damit wird die Höchstzahl von 48 Außenstellen erreicht. Gleichzeitig tritt auf der Grundlage des Asylkompromisses die Asylrechtsreform in Kraft, die zu einer Änderung des Artikels 16 Abs. 2 S. 2 GG a.F. und der Schaffung des neuen Artikels 16a im Grundgesetz führt. Eckpfeiler der Asylrechtsreform sind die Regelungen über sichere Drittstaaten und sichere Herkunftsstaaten

sowie das Flughafenverfahren. Die Reform des Asylrechts führt dazu, dass die Asylbewerberzahlen von nun an stetig sinken. In der Folge kommt es Ende 1993 zu einem Einstellungsstopp (und ab 1995 zu einem Personalabbau).

Der Sitz des Bundesamtes wird mit Wirkung vom 1. Oktober 1993 von Zirndorf wieder nach Nürnberg verlegt.

1995

Das am 26. März 1995 in Kraft gesetzte Schengener Durchführungsübereinkommen regelt die Bedingungen und Ausgleichsmaßnahmen, die infolge der Abschaffung der Binnengrenzkontrollen einen einheitlichen Raum der Sicherheit und des Rechts gewährleisten sollen. Dazu gehören auch Zuständigkeitsregelungen für die Behandlung von Asylanträgen zwischen den Vertragsstaaten.

1996

Nach dreieinhalbjähriger Umbauzeit bezieht die Zentrale des Bundesamtes im November/Dezember 1996 die ehemalige Südkaserne an der Frankenstraße in Nürnberg als neues Dienstgebäude.

1997

Am 1. September 1997 ersetzt das Dubliner Übereinkommen die asylrechtlichen Bestimmungen des Schengener Durchführungsübereinkommens. Es garantiert jedem Asylbewerber die Durchführung eines Asylverfahrens in einem Mitgliedstaat und will Weiterwanderungsbewegungen innerhalb der EU vermeiden. Vertragsstaaten des Dubliner Übereinkommens sind alle EU-Staaten (sowie ab 25. März 2001 Norwegen und Island).

2000

Das Bundesministerium des Innern überträgt dem Bundesamt die Aufgabe der Nationalen Zentralstelle zur Verwaltung des Europäischen Flüchtlingsfonds (EFF). Es werden Projekte für Flüchtlinge und Vertriebene gefördert, die sich auf die Aufnahmebedingungen und die Integration von Personen mit Bleiberecht in sowie die freiwillige Rückführung aus der Bundesrepublik Deutschland beziehen. Der EFF basiert

auf einer Entscheidung des Rates der Europäischen Union vom 28. September 2000.

2002

Am 1. Juli 2002 treten einige Bestimmungen des neuen Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz – ZuwG) in Kraft, durch die dem Bundesamt neue Aufgaben übertragen werden. Hierzu gehören die Entwicklung von Grundstrukturen und Lerninhalten für Integrationskurse sowie weitere Vorbereitungsmaßnahmen im Hinblick auf das vollständige Inkrafttreten des ZuwG zum 1. Januar 2003. Diese Aufgaben werden unter dem neuen Namen „Bundesamt für Migration und Flüchtlinge“ wahrgenommen, bis das Bundesverfassungsgericht am 18. Dezember 2002 das Gesetz aus formellen Gründen für nichtig erklärt.

2003

Das Bundesamt erhält ab 1. Januar 2003 im Erlasswege im Bereich der Integrationsförderung eine Vielzahl von Aufgaben. Es ist nunmehr u.a. zuständig für die Förderung von Sprachkursen, gemeinwesenorientierten Projekten, ausgewählten Projektmaßnahmen sowie der Ausländersozialberatung. Schließlich nimmt das Bundesamt Aufgaben im Rahmen der Aufnahme und Verteilung jüdischer Immigranten aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion wahr.

Durch den Bundesminister des Innern wird beim Bundesamt unter Vorsitz von Frau Prof. Dr. Rita Süßmuth der Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (Zuwanderungsrat) gebildet. Die konstituierende Sitzung findet am 26. Mai 2003 im Beisein von Bundesinnenminister Schily statt. Der Sachverständigenrat hat die Aufgabe, regelmäßig die innerstaatlichen Aufnahme- und Integrationskapazitäten sowie die aktuelle Entwicklung der Wanderungsbewegungen darzustellen. Darüber hinaus wird jährlich ein Gutachten zum gegenwärtigen Stand der Zuwanderungsbewegungen in Deutschland und zu deren absehbarer Entwicklung erstattet. Der Zuwanderungsrat wird bei seiner Tätigkeit vom Bundesamt, u.a. durch ein eigens eingerichtetes Generalsekretariat, unterstützt.

Zur Koordinierung und Gestaltung der Rückkehrförderung wird beim Bundesamt am 21. Juli 2003 die Zentralstelle für Informationsvermittlung zur Rückkehrförderung (ZIRF) eingerichtet. Sie hat die Aufgabe, durch Informationen und Beratung die freiwillige Rückkehr von Asylbewerbern zu vereinfachen und zu fördern.

Das Dubliner Übereinkommen wird durch eine Rechtsverordnung der Europäischen Gemeinschaft („Dublin II“) abgelöst und findet auf alle Asylanträge Anwendung, die ab dem 1. September 2003 gestellt werden. Das am 15. Januar 2003 in Betrieb genommene automatisierte Fingerabdruckidentifizierungssystem EURODAC wird die Anwendung der Rechtsverordnung erheblich verbessern, da die Identifizierung von Asylbewerbern und Personen, die illegal die Außengrenzen der EU überschreiten, schneller und einfacher möglich ist.

Direktoren/Präsidenten des Bundesamtes:

1953 - 1958	Dr. Eduard Kramer
1958 - 1966	Helmut Kriebel
1966 - 1978	Eberhard Bender
1978 - 1982	Hans Georg Dusch
1982 - 1992	Norbert von Nieding
1992 - 1995	Dr. Gerhard Groß
1996 - 2000	Hans Georg Dusch
Seit Juli 2000	Dr. Albert Schmid

Abkürzungsverzeichnis

ABl	Amtsblatt
Abs.	Absatz
a.D.	außer Dienst
a.F.	alte Fassung
AFIS	automatisches Fingerabdruck-Identifizierungssystem
ai	amnesty international
ArchVR	Archiv des Völkerrechts (Zeitschrift)
Art.	Artikel
ASYLON	System zur Aktenanlage und -verwaltung
AsylVfG	Asylverfahrensgesetz
AsylVO	Asylverordnung
AuAS	Ausländer- und Asylrecht (Zeitschrift)
Aufl.	Auflage
AuslG	Ausländergesetz
AZR	Ausländerzentralregister
BAFl	Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
BBfA	Bundesbeauftragter für Asylangelegenheiten
Bd.	Band
BFF	Bundesamt für Flüchtlinge (Schweiz)
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGS	Bundesgrenzschutz
BKA	Bundeskriminalamt
BMI	Bundesministerium des Innern
BR-Drucksache	Gesetzentwurf der Bundesregierung
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz
BT	Bundestag
BT-Drs.	Bundestag-Drucksache
BVA	Bundesverwaltungsamt
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts

bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
ders.	derselbe(n)
d.h.	das heißt
DIAS	System zur Erkennung von Doppelidentitäten von Asylbewerbern
DP`s	Displaced Persons
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EASY	Computergestütztes bundesweites Verteilungssystem für Asylbegehrende
ed(s)	editor(s) (=Herausgeber)
EFF	Europäischer Flüchtlingsfonds
em.	emeritiert
ESVGH	Entscheidungen des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes und des Verwaltungsgerichtshofes Baden-Württemberg
EU	Europäische Union
EuGRZ	Europäische Grundrechte Zeitschrift
EUR	Euro (Europäische Währungseinheit)
EURODAC	Europäische Datenbank für Daktyloskopievergleich
ex ante	von vornherein
EZAR	Entscheidungssammlung zum Ausländer- und Asylrecht
f.	folgende
ff.	fortfolgend
Fn.	Fußnote
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
GUS	Gemeinschaft unabhängiger Staaten (Verbindung unabhängiger Staaten der ehemaligen Sowjetunion)
habil.	habilitatus
h.c.	honoris causa
Hess. VGH	Hessischer Verwaltungsgerichtshof
Hrsg.	Herausgeber

HS	Halbsatz
InfAuslR	Informationsbrief Ausländerrecht (Zeitschrift)
IOM	International Organization for Migration
IT	Informationstechnik
ius sanguinis	Abstammungsrecht
i.V.m.	in Verbindung mit
Jg.	Jahrgang
JZ	Juristenzeitung
KOM	Kommission
MARiS	MigrationsAsylReintegrations-System
n.F.	neue Fassung
Nieders. OVG	Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht (auch: Oberverwaltungsgericht Lüneburg)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht-Rechtsprechungsreport
NW	Nordrhein-Westfalen
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
ou	offensichtlich unbegründet
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVG MV	Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern (auch: Oberverwaltungsgericht Greifswald)
OVG NW	Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen
OVG Rh-Pf	Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz
p.	page (=Seite)
Prot.	Protokoll
rd.	rund
Rdn. (Rn)	Randnummer
S.	Seite/Satz
s.	siehe
SGB	Sozialgesetzbuch
sog.	so genannt

SS	Schutzstaffel (Sondereinheit innerhalb der Reichswehr im Nationalsozialismus)
StAG	Staatsangehörigkeitsgesetz
StGB	Strafgesetzbuch
u. a.	und andere
Ufo	unbekanntes Flugobjekt
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen)
UNO	United Nations Organization (Organisation Vereinter Nationen)
U.S.	United States (Vereinigte Staaten)
USA	United States of America (Vereinigte Staaten von Amerika)
US-Dollar	amerikanische Währungseinheit
Verb.	Verbindung
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
Vorbem.	Vorbemerkung
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WP	Wortprotokoll
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik
z.B.	zum Beispiel
ZIRF	Zentralstelle für Informationsvermittlung zur Rückkehrförderung
z.T.	zum Teil
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZuwG	Zuwanderungsgesetz
ZWST	Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland

Autorenverzeichnis

Otto Schily
Bundesminister des Innern

Dr. Albert Schmid
Präsident des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge

Dr. Günther Beckstein
Bayerischer Staatsminister des Innern

Dr. Ulrich Maly
Oberbürgermeister der Stadt Nürnberg

Jean-Daniel Gerber
Direktor des Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF), Schweiz

Prof. Dr. jur. utr. habil. Michael Wollenschläger
Präsident des wissenschaftlichen Beirats der Forschungsgesellschaft für das Weltflüchtlingsproblem (AWR) an der Universität Würzburg

Stefan Berglund
Vertreter des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen in Deutschland (UNHCR)

Dr. Reinhard Marx
Rechtsanwalt

Paul Spiegel
Präsident des Zentralrats der Juden in Deutschland

Prof. Dr. Rita Süßmuth
Vorsitzende des Sachverständigenrats für Zuwanderung und Integration (Zuwanderungsrat), Bundestagspräsidentin a.D.

Prof. em. Dr. Dr. h. c. Dieter Oberndörfer

Vorsitzender und Sprecher des Rats für Migration e.V. (RfM) in Freiburg

Prof. Dr. Thomas Straubhaar

Präsident des Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archivs (HWWA)

Prof. Dr. Friedrich Heckmann

Leiter des Europäischen Forums für Migrationsstudien (efms) am Institut der Otto-Friedrich-Universität Bamberg