
Heide Langguth

Festung oder Fluchtburg? - Zur neueren Entwicklung der Asylpolitik in der Europäischen Gemeinschaft

Heide Langguth, geb. 1945 in Kreuzwertheim/Main, studierte Soziologie und Politikwissenschaft in Tübingen, München und Frankfurt. Von 1974 bis 1983 war sie wiss. Mitarbeiterin des Fachbereichs Sozialwissenschaften an der Universität Oldenburg. Seit 1984 ist sie in Brüssel wiss. Mitarbeiterin im Büro von Heinz Oskar Vetter und weiteren Abgeordneten des Europäischen Parlaments.

Motto: „Wenn ein Fremdling bei Dir in Eurem Lande wohnen wird, den sollt Ihr nicht schinden. Er soll bei Euch wohnen wie ein Einheimischer unter Euch und Du sollst ihn lieben wie Dich selbst. Denn Ihr seid auch Fremdlinge gewesen im Ägyptenlande.“ 3. Buch Mose, Kap. 19, Vers 33/34.

Am 23. Mai 1989 wurde das Grundgesetz 40 Jahre alt; ein Anlaß für Feierlichkeiten aller Art. Eine schrille Begleitmusik dazu bildeten die neuerlichen Diskussionen um das Grundrecht auf Asyl, das geändert und zumindest mit einem Gesetzesvorbehalt versehen werden müsse. Manche werden dieses Gerede nicht als dissonant wahrgenommen haben, waren sie doch durch eine beispiellose Kampagne gegen Ausländer und Asylsuchende an die Vorstellung gewöhnt, daß die Bundesrepublik mit Flüchtlingen „überschwemmt“ würde. Wenn man nicht rechtzeitig Vorsorge durch eine Änderung dieses Grundrechtes trafe, dann würden wir einer Harmonisierung des Asylrechts im Wege stehen und zum „Reserve-Asylland“ in der Europäischen Gemeinschaft und ihrem grenzenlosen Binnenmarkt werden. Schon jetzt aber sei das „Boot voll“ von Flüchtlingen, die in ihrer großen Mehrheit als „Schein- oder Wirtschaftsflüchtlinge“ ohne zu arbeiten auf unsere Kosten lebten.

Wann ist das Boot voll?

Das Bild des „vollen Bootes“ wird in der Regel dazu benutzt, die Abschottung einer privilegierten Gruppe von anderen als ein notwendiges Gebot des gesunden Menschenverstandes zu behaupten. Selten wird es mit einem Fragezeichen versehen, denn eine objektive Antwort ist gar nicht möglich und wird deshalb je nach politischem Standort anders ausfallen.

Als Europa nach der Nazi-Diktatur und dem Zweiten Weltkrieg in Schutt und Asche lag, mußten nicht nur Millionen von Toten beklagt, sondern auch Millionen von sogenannten displaced persons (ehemalige KZ-Häftlinge, Zwangsarbeiter, Kriegsgefangene und andere) und Flüchtlingen aus Osteuropa aufgenommen werden. Allein im Gebiet der heutigen Bundesrepublik wurden in den ersten Nachkriegsjahren 12 Millionen Heimatlose und Flüchtlinge integriert.

In den heutigen reichen Gesellschaften Westeuropas wird jedoch schon bei etwas stärkerem Anstieg der Flüchtlingszahlen versucht, die Grenzen für weitere Asylsuchende dichtzumachen. Wie wenig dabei rationale Überlegungen im Spiel sind, macht das Beispiel der Bundesrepublik deutlich, in der einerseits bei rund 100 000 Asylbewerbern im Jahr 1988 von „Asylantenflut“ und „massenhaftem Mißbrauch des Asylrechts“ die Rede war, andererseits aber die Ankunft von 200 000 sogenannten Aussiedlern aus Ländern Osteuropas begrüßt wurde; für 1989 wird mit 300 000 Aussiedlern gerechnet, nachdem bereits bis Ende Mai 121 619 in die Bundesrepublik übergesiedelt sind.¹

¹ Auf das Problem der Aussiedler/Übersiedler kann in diesem Artikel nicht eingegangen werden Zahlen nach Frankfurter Rundschau vom 6. Juni 1989.

Die wachsende Zahl von Asylsuchenden und Flüchtlingen, die seit Beginn der siebziger und noch einmal verstärkt in den achtziger Jahren zumeist aus Ländern der Dritten Welt zu uns kamen und kommen, hat in allen Staaten Westeuropas zu verschärften Bestimmungen und praktischen Einschränkungen des Asylrechts geführt. Dennoch ist der Anteil der Flüchtlinge, die den Weg nach Europa finden, gemessen an ihrer Gesamtzahl in der Welt (man schätzt sie auf 12 bis 15 Millionen), außerordentlich gering.

Mit einigen weiteren Zahlenangaben soll versucht werden, die quantitative Seite des Problems zu umreißen, wobei allerdings alle Zahlen mit Vorsicht gelesen werden müssen. Nach Angaben des UN-Hochkommissariats für Flüchtlinge (UNHCR) gab es 1988 die meisten Flüchtlinge in Asien (5,6 Millionen = 46,7 Prozent) und Afrika (fast 4 Millionen = 32,8 Prozent), in Europa dagegen lediglich 711 500, was etwa 5,8 Prozent aller Flüchtlinge in der Welt entspricht. In den Mitgliedstaaten der EG befanden sich laut UNHCR im Jahr 1988 rund 530 000 Flüchtlinge (= 4,4 Prozent), die nach den Kriterien der Genfer Flüchtlings-Konvention (GFK) anerkannt waren, davon lebten 179 000 in Frankreich, 136 000 in der Bundesrepublik Deutschland und zirka 100 000 in Großbritannien.²

Beim Vergleich der Zahlen für Asylsuchende, über deren Antrag noch nicht entschieden ist, zeigt sich, daß die Bundesrepublik in der EG seit Jahren an der Spitze liegt: 1988 haben hier 103 076 Personen politisches Asyl beantragt, in Frankreich waren es dagegen nur 30 460, in Belgien 4 275. Kamen bis 1986 noch über zwei Drittel der Asylsuchenden aus Ländern der Dritten Welt (Sri Lanka, Iran, Libanon) in die Bundesrepublik, so waren es 1988 nur noch 30 Prozent. Statt dessen waren nun über 50 Prozent der Asylbewerber aus Polen, Jugoslawien und der Türkei, von denen nur ein verschwindend kleiner Teil als politisch Verfolgte anerkannt worden ist. Die Anerkennungsquote in der Bundesrepublik gehört seit Jahren zu den niedrigsten in Westeuropa: Ausgehend von einem Tiefstand bei 6,8 Prozent im Jahre 1982 über 29,2 Prozent im Jahre 1985 lag sie mit 8,6 Prozent für das Jahr 1988 wieder sehr niedrig. Aufgrund der unterschiedlichen Verfahren sind direkte Vergleiche zwar schwer möglich, werden aber dennoch vom UNHCR für 1987 wie folgt aufgestellt: In Belgien wurden 48 Prozent der Asylbewerber anerkannt, in Frankreich 33 Prozent, in Großbritannien 42 Prozent, in den Niederlanden 17 Prozent und in der Bundesrepublik nur 12 Prozent. Rechnet man den Anteil der anerkannten Asylbewerber auf die Bevölkerung um, so beträgt er in Belgien etwa 0,37 Prozent, in Frankreich 0,31 Prozent, in Großbritannien ca. 0,24 Prozent und in der Bundesrepublik nur 0,21 Prozent.³

² Refugees, January 1989, Monatszeitschrift des UNHCR, Genf (erscheint in mehreren Sprachen).

³ Zur Kritik der Zahlen und mit weiteren Statistiken siehe u. a.: Caritas-Verband für Württemberg: Bemerkungen zum statistischen Zahlenmaterial Asylbewerber 1988; Deutscher Bundestag, 11. Wahlperiode, Innenausschuß: Öffentliche Anhörung von Sachverständigen: „Asyl- und Flüchtlingspolitik“ in Bonn am 20. Februar 1989, Stenograph. Protokoll und schriftliche Stellungnahmen; siehe insbesondere die Stellungnahmen von Dr. Schiffer aus dem Bundesinnenministerium, von Herrn Koisser als Vertreter des UNHCR in Bonn und von Herrn v. Nieding vom Bundesamt für Flüchtlinge.

Trotz der hohen Ablehnungsquote in der Bundesrepublik können die abgelehnten Bewerber keineswegs in ihrer Mehrzahl als „Schein- oder Wirtschaft ts- asylanten“ diffamiert und womöglich abgeschoben werden. Davor schützt sie die Genfer Flüchtlingskonvention, deren Prinzip der Nicht-Zurückweisung („Non-Refoulement“, Art. 33) in den Art. 14 des Ausländergesetzes einging. Für den Vertreter des UNHCR in Bonn sind daher „ein großer Teil der de-facto-Flüchtlinge in Wirklichkeit de-jure-Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention“,⁴ die aus humanitären, sozialen, politischen und völkerrechtlichen Gründen ein Bleiberecht in der Bundesrepublik, wenn auch mit sehr geringen Rechten, haben und daher gar nicht abgeschoben werden dürfen. Ihre Zahl wird auf etwa 150 000 bis 300 000 geschätzt.

Einen zweifelhaften Erfolg konnte der neue Bundesinnenminister unlängst vermelden: Die Zahl der Asylbewerber sei in der Bundesrepublik weiterhin rückläufig; so seien im Mai dieses Jahres 6 540 Asylbewerber gegenüber 7 173 im Mai 1988 registriert worden.⁵

Artikel 16 Grundgesetz und das Asylrecht in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft

In der Bundesrepublik ist die einzige Rechtsgrundlage für die Gewährung von Asyl der Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz (GG) und nicht, wie in den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft, die Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention. Die Ursache dafür liegt in den Erfahrungen mit dem Nazi-Regime, das Millionen Menschen unterdrückte, versklavte, heimatlos machte, ermordete. Es zwang auch 350 000 (andere Schätzungen sprechen von 800 000) Deutsche, ihre Heimat zu verlassen, um im Ausland Schutz vor Verfolgung zu suchen. Diese Erinnerungen waren noch sehr gegenwärtig, als von den Verfassungsmüttern und -vätern die Grundrechte, darunter auch dasjenige auf Asyl, diskutiert und verabschiedet wurden. Insbesondere der in Artikel 1 GG niedergelegte elementare Gedanke der unantastbaren „Würde des Menschen“ rückte in den Mittelpunkt der gesamten Verfassungsgestaltung. Um die Bedeutung der Grundrechte besonders hervorzuheben, sind sie nicht nur an den Anfang der Verfassung, sondern auch unter besonderen Schutz gestellt worden (Art. 79 Abs. 3 GG).

Zu diesen Grundrechten, die im Prinzip kaum zu ändern sind, gehört auch das Grundrecht auf Asyl, das lautet: „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“. Dieser schlichte Satz umfaßt im einzelnen

- einen individuellen, subjektiven Rechtsanspruch von politisch Verfolgten auf Asyl im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland;
- ein auf Verfassungsebene angesiedeltes Grundrecht, das nur mit einer Zweidrittelmehrheit des Parlaments geändert werden kann, wobei es jedoch in seinem Wesensgehalt nicht angetastet werden darf (Art. 19 Abs. 2 GG);
- die Absicherung der Rechtsweegarantie (Art. 19 Abs. 4 GG).

⁴ Ebda. (H. Koisser/UNHCR), S 239.

⁵ Frankfurter Rundschau vom 7 Juni 1989.

Die Bestimmung des Grundgesetzes begründet außerdem ein Recht auf Einreise, ein Recht auf Aufenthalt sowie ein Recht auf einen eigenen Status, der vor allem arbeits- und sozialrechtlich relevant ist.

Die Verankerung des Grundrechts auf Asyl in der Verfassung und sein verfassungsmäßig garantierter Schutz sind einzigartig. Zwar wird das Asylrecht auch in den Verfassungen anderer EG-Mitgliedstaaten, vor allem von denen, die selbst leidvolle Erfahrungen mit Diktaturen und Exil machen mußten, aufgeführt, so etwa in der Präambel der Französischen Verfassung (indirekt), in Artikel 10 der italienischen Verfassung, in Artikel 33 der portugiesischen Verfassung, in Artikel 13 der spanischen Verfassung vom 29.12.1978.⁶ Dennoch enthalten weder diese Verfassungen noch entsprechende internationale Abkommen und Verträge einen ähnlich umfassenden Rechtsanspruch und Schutz des einzelnen verfolgten Individuums, wie dies zumindest als Verfassungsnorm das deutsche Grundrecht auf Asyl garantiert.

Von den internationalen Abkommen, die für das Asylrecht in der EG von Bedeutung sind, müssen neben der Allgemeinen Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen von 1948 und der Europäischen Menschenrechtskonvention von 1950 vor allem genannt werden: das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge der UN von 1951 und das Zusatzprotokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967, die als „Genfer Flüchtlingskonvention“ bekannt sind. Im Unterschied zum individuellen Rechtsanspruch auf Asyl des Artikels 16 GG enthält die GFK nur ein Recht, aber keine Pflicht der Staaten, Verfolgten Asyl zu gewähren, wenn sich diese an sie wenden. Im übrigen regem ihre Bestimmungen den Status des anerkannten Flüchtlings. Die GFK wurde von allen Mitgliedstaaten der EG unterzeichnet und ratifiziert; allerdings ist Italien dem Zusatzabkommen von 1967 nicht beigetreten und nimmt daher - mit Ausnahme der Kontingentflüchtlinge - nur Flüchtlinge aus Europa auf. Die GFK stellt in allen Staaten der EG die Grundlage in den Anerkennungsverfahren für Asylbewerber dar, nicht jedoch in der Bundesrepublik, in der allein Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 GG zugrunde gelegt wird.⁷

Wenn ihr zwar im Asylverfahren keine Bedeutung zukommt, so wird die GFK beim Ausländerrecht der Bundesrepublik um so wichtiger. Das allgemein anerkannte Prinzip der Nicht-Zurückweisung („non-refoulement“) des Artikels 33 der GFK ist in den Artikel 14 des Ausländergesetzes eingegangen und schützt den abgelehnten Asylbewerber vor Abschiebung in einen Staat, „in dem sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner Überzeugung bedroht ist“ (Art. 14 AuslG). Die Zahlen der Personen, die sich entsprechend Art. 14 AuslG als de-facto-Flüchtlinge mit minderen Rechten und geringerem Schutz in der Bundesrepublik aufhalten,

⁶ Adolf Kimmel (Hrsg.): Die Verfassungen der EG-Mitgliedstaaten, München, Stand: Juli 1987.

⁷ Näheres zum Verhältnis GFK - Artikel 16 GG siehe bei: Volker Kröning: Artikel 16 GG, GFK und EG, in: Barwig/Lörcher/Schumacher (Hrsg.): Asylrecht im Binnenmarkt. Tagung der Akademie der Diözese Rottenburg-Stuttgart, Jan. 1989, Baden-Baden 1989.

steigen ständig. Denn durch das Asylverfahrensgesetz, das seit 1982 die Anerkennungsverfahren regelt, und durch eine zunehmend restriktivere Rechtsprechung, die den Begriff des „politisch Verfolgten“ immer enger interpretiert, werden immer weniger Flüchtlinge nach Art. 16 GG anerkannt. Zum einen führt das dazu, daß es in der Bundesrepublik faktisch verschiedene Gruppen von Flüchtlingen mit unterschiedlichem sozialen und rechtlichen Status gibt, die sich in zwei große Kategorien einteilen lassen: in diejenigen mit „großem Asyl“ oder auch „A-Status“ und solche mit „kleinem Asyl“ oder auch „B-Status“.⁸

Auf der anderen Seite bedeutet die restriktive Asylgewährung, daß die Entscheidung über einen großen Teil der Asylsuchenden, nämlich über die abgelehnten Asylbewerber, auf die Ausländerbehörden verschoben wird, die dann nach Art. 14 AuslG verfahren. Im Grunde findet eine Verlagerung eines Teils der Asylverfahren auf Behörden statt, die dafür weder materiell noch personell ausgestattet sind, und deren eigentliche Aufgaben in einem anderen Bereich liegen. Wie sich die von den Innenministern von Bund und Ländern Anfang Juni beschlossenen zentralen Ausländerstellen der Bundesländer, die eng mit dem Bundesamt für ausländische Flüchtlinge zusammenarbeiten sollen, auf die Asylverfahren auswirken, bleibt abzuwarten.⁹

Die Einzigartigkeit des Grundrechts auf Asyl hat nicht verhindern können, daß zunehmend restriktive, „anreizmindernde“ Maßnahmen, wie es in beschönigendem Bürokratendeutsch heißt, gegen Asylsuchende ergriffen wurden, die dieses Recht in der Praxis so aushöhlen, daß selbst konservative Juristen der Bundesrepublik heute eine „Spitzenstellung bei Restriktionen“ unter den EG-Staaten bescheinigen.¹⁰

- fünfjähriges Arbeitsverbot,
- Kürzung der Sozialhilfe beziehungsweise Auszahlung in Gutscheinen,
- eingeschränkte Gesundheitsvorsorge,
- Unterbringung in Sammellagern (Containern und ähnliches),
- weitgehende Beschränkung der Freizügigkeit.

Aber auch in anderen Ländern hat der Anstieg der Asylbewerberzahlen zu Einschränkungen des Asylrechts und zu Änderungen der Asylverfahren geführt. Die Dauer der Asylverfahren, die freilich in der Bundesrepublik am längsten ist, wird auch in anderen Mitgliedstaaten der EG von zahlreichen Hilfsorganisationen als zu lange und zu kostspielig kritisiert, ebenso die oft unzureichenden Unterbringungs- und Versorgungsbedingungen für Asylsuchende und ihre Familien.¹¹ Angesichts der Schwierigkeiten und der tatsächli-

8 Zu den Gruppen der Flüchtlinge siehe: Christoph Gusy: „Das große und die kleinen Asyle“, in: ZAR - Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, Heft 4/1988; Süddeutsche Zeitung; vom 5. Juni 1989.

9 Süddeutsche Zeitung vom 5. Juni 1989.

10 Prof. Dr. Kay Hailbronner, Universität Konstanz, in einem Fachkonferenz-Vortrag der Konrad-Adenauer Stiftung in Brüssel, 30.10. — 1.11.1988: „Grundprinzipien für ein europäisches Asylrecht“, Manuskripts. 19.

11 Siehe dazu u. a.: Berichte über die Situation in Belgien, in: Le Soir vom 12. Mai 1989 und vom 5. Juni 1989; zur Situation in Italien, in Frankreich, den Niederlanden und der Schweiz siehe die Länderberichte in: Barwig/Lörcher/Schumacher (Hrsg.): Asylrecht im Binnenmarkt.

chen Bemühungen der EG-Mitgliedstaaten, in Teilbereichen des Asylrechts zu einer Übereinkunft zu kommen, die jedoch die jeweils nationale Asylpolitik nur am Rande berühren wird, besteht für eine Änderung des Grundrechts auf Asyl keine Veranlassung.¹²

Solange die Mitgliedstaaten der EG - und auch die anderen Länder Westeuropas - versuchen, durch nationale Regelungen ein so schwieriges internationales Problem wie das der Flüchtlinge zu bewältigen, obendrein noch durch (grenz-)polizeuliche Maßnahmen, solange wird es weder zu einem Ausgleich zwischen den unterschiedlich belasteten EG-Staaten noch zu einer menschenwürdigen Lösung für die Flüchtlinge bei uns kommen.

Zum Stand der Angleichung von Asylrecht und Asylpolitik in der Europäischen Gemeinschaft

Die Forderungen nach einer „Harmonisierung“ des Asylrechts und der Asylpolitik in Europa, die von verschiedenen Seiten und aus sehr unterschiedlichen Gründen erhoben werden, haben schon seit geraumer Zeit vielfältige Aktivitäten ausgelöst, die sich, je näher der Termin für die Vollendung des europäischen Binnenmarktes rückt, verdichten und an Bedeutung zunehmen. Viele dieser Arbeiten finden freilich unter weitgehendem Ausschluß der Öffentlichkeit statt und sind überdies der parlamentarischen Mitwirkung und Kontrolle entzogen.

a) Die Vorschläge des Europäischen Parlaments

Das Europäische Parlament ist die einzige europäische Institution, die durch allgemeine und direkte Wahlen in allen 12 Mitgliedstaaten der EG zustande kommt. Diese besondere demokratische Legitimation hat das Parlament immer genutzt, um sich als Vorkämpfer für Bürger- und Menschenrechte jener Probleme besonders anzunehmen, die in der Dynamik des wirtschaftlichen und währungspolitischen Einigungsprozesses als störend an die Seite gedrängt werden.

Schon in seiner ersten Wahlperiode (1979 - 1984) nahm das Europäische Parlament in vielen Resolutionen Stellung zu einzelnen Asylproblemen. Als diese sich in der zweiten Periode des Europäischen Parlaments (1984 -1989) zu häufen begannen, beschloß der zuständige Ausschuß für Recht und Bürgerrechte - auf Anregung seines Mitglieds Heinz Oskar Vetter -, dieses Problem grundsätzlich anzugehen und einen Bericht zur Lage des Asylrechts in der Europäischen Gemeinschaft auszuarbeiten.

Im Unterschied zu den verschiedenen europäischen Gremien, für die sich die Harmonisierung des Asylrechts auf ein Problem der Abwehr von Asylsu-

¹² Bericht und Entschließung: „Zu den Fragen des Asylrechts“, Europäisches Parlament, 12. März 1987; Entschließung in: Amtsblatt der EG Nr. C 99 vom 13.4.1989, S. 167 ff. Der umfangreiche Bericht von Heinz Oskar Vetter ist inzwischen vergriffen. In gekürzter Fassung liegt er vor in: H. O. Vetter (Hrsg.): Ein Mensch wie Du und ich - Flüchtlinge in der Europäischen Gemeinschaft, Bonn 1987.

chenden und deren Kontrollierbarkeit an den Außen- und Binnengrenzen der Gemeinschaft reduziert, wird in dem Bericht von Heinz Oskar Vetter der Versuch unternommen, nach Struktur und Ursachen der heutigen Asylproblematik zu fragen und nach einem angemessenen europäischen Lösungsansatz zu suchen, der der oft beschworenen humanitären Tradition Europas gerecht werden könnte. Der Bericht versucht, nicht nur die veränderten Ursachen für die Fluchtbewegungen in der Welt und die zunehmend restriktive Aufnahme politik, insbesondere der reichen Länder Europas, zu analysieren, sondern er geht auch von der Verantwortung der Europäischen Gemeinschaft aus, die sich als Wirtschafts-, Rechts- und Sozialgemeinschaft versteht: gegenüber Flüchtlingen, die außerhalb Europas in sogenannten Entwicklungsländern der Dritten Welt leben und gegenüber Flüchtlingen, die in den Ländern Westeuropas Schutz vor Verfolgung suchen.

Die gegenwärtige Lage in den Ländern der Dritten Welt¹³ kann dem Bericht zufolge nur im historischen Kontext verstanden werden. Die Länder der EG sind alle in mehr oder weniger großem Ausmaß mit der Geschichte und der heutigen Situation dieser Länder durch ihre koloniale Vergangenheit und/oder ihre gegenwärtige Rolle als führende Industriemacht verknüpft. Hinzu kommen Verpflichtungen ökonomischer und moralisch-ethischer Art, aus internationalen Verträgen und Abkommen zur Achtung und Durchsetzung der Menschenrechte. Die EG sollte deshalb langfristig durch eine Neuorientierung ihrer Entwicklungshilfe zu einer Lösung der Konflikte in den Ländern der Dritten Welt beitragen, um das Entstehen von neuen Flüchtlingsbewegungen zu verhindern. Ansätze bieten dafür die besonderen Beziehungen der EG zu den AKP-Staaten, denen über das Lome-Abkommen bei der Verringerung des Entwicklungsunterschiedes geholfen werden soll.

Vor dem Hintergrund einer konzertierten europäischen Entwicklungspolitik erhält auch die in der Asyldiskussion so oft erwähnte, aber häufig als Ausflucht benutzte „Regionalisierung“ des Flüchtlingsproblems - bei dem die Flüchtlinge in der Nähe ihrer Heimat, in der Region verbleiben sollen -, einen anderen Stellenwert. In der Tat sind die finanziellen Aufwendungen der Europäischen Gemeinschaft (EG und die 12 Mitgliedstaaten) an das UN-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) im vergangenen Jahr beträchtlich gewesen: 201.037.857 US-Dollar (USA: 111.122.148 \$).¹⁴ Wenn Regionalisierungs- und Entwicklungsprogramme koordiniert und zum Abbruch bewaffneter Konflikte beigetragen werden könnte, dann nähme wohl auch langfristig die Flüchtlingsbewegung nach Europa ab.

Nach Informationsreisen in verschiedene Mitgliedstaaten und einer Anhörung von Experten im Rechtsausschuß wurde der Bericht von Heinz Oskar Vetter mit der dazugehörigen Entschließung im Anschluß an eine große

¹³ Siehe zu diesem Problembereich auch den Bericht von H. A. Verbeek und die dazugehörige Entschließung des Europäischen Parlaments vom 19. Februar 1987: „Zu der Hilfe für Flüchtlinge und Vertriebene in den Entwicklungsländern“, in: Amtsblatt der EG Nr. C 76 vom 23.3.1987. S. 132 ff.

¹⁴ Zahlen des UNHCR/Genf vom 21. 4.1989.

Debatte über „Fragen des europäischen Asylrechts“ am 12. März 1987 mit großer Mehrheit vom Europäischen Parlament verabschiedet. Seine wichtigsten Forderungen sind:

- Visabestimmungen dürfen keine Fluchtmöglichkeiten verhindern oder einschränken;
- die Grenz-, Einwanderungs- und Ausländerbehörden sollen das Nicht-Zurückweisungsprinzip einhalten und insbesondere jede Diskriminierung von spontanen Asylbewerbern (ohne Visum) vermeiden;
- Asylanträge müssen gründlich und zügig bearbeitet werden, die Entscheidung über den Asylantrag muß in den Mitgliedstaaten von einer zentralen Behörde nach persönlicher Anhörung des Bewerbers unter Vermeidung einer vorgeschalteten Zulässigkeitsprüfung getroffen werden, wobei sich der Antragsteller in einer von ihm beherrschten Sprache einlassen und, soweit erforderlich, kostenlose Rechtshilfe erhalten kann;
- die bestehenden internationalen Abkommen wie die GFK, die Übereinkommen und Entschlüsse des Ministerrates des Europarates und die Texte der Vereinten Nationen müssen strikt respektiert werden;
- die Bestimmungen der GFK müßten analog für alle Personen gelten, die wegen ihres Geschlechts oder aufgrund ihrer sexuellen Orientierung verfolgt werden;
- fortdauernde erzwungene Unterbringung in Sammelunterkünften, längerfristiges Arbeitsverbot, andauernde Residenzpflicht und längere Beschränkung der Bewegungsfreiheit sind zu vermeiden, dürfen sechs Monate nicht überschreiten, weil sie andernfalls gegen die Menschenwürde verstoßen;
- die Organisationen, die in der Flüchtlingsarbeit tätig sind, sollen finanziell gefördert und an der Diskussion über die Asyl- und Flüchtlingspolitik beteiligt werden;
- Ausgleich zwischen den Mitgliedstaaten, die in unterschiedlicher Weise durch den Zuzug von Asylsuchenden belastet werden; das EP empfiehlt dafür als Schlüssel den Haushalt der EG;
- der Rat wird aufgefordert, die Initiative zu einer besseren und gründlicheren Unterrichtung der europäischen Bürger über die Hintergründe der Flüchtlingspolitik zu ergreifen, um zu verhindern, daß Zweifel an der Pflicht der Mitgliedstaaten, zur Lösung des internationalen Flüchtlingsproblems beizutragen, aufkommen;
- die Kommission soll in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament einen EG-Beauftragten für Asylangelegenheiten einsetzen.

Diese Forderungen des Europäischen Parlamentes für eine gemeinsame Asylpolitik in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft decken sich weitgehend mit den Vorstellungen des Europarates zum Asylrecht und zur Flüchtlingspolitik in Europa. Es ist zu hoffen, daß im neu gewählten Europäischen Parlament ein erneuter Vorstoß auf der Grundlage des Vetter-Berichtes erfolgt, damit es zu einer europäischen Asylpolitik kommt, die diesen Namen auch verdient.

Leider muß das Gegenteil befürchtet werden, denn der Rechtsetzungsprozeß in der Gemeinschaft wird immer stärker von den ökonomischen Anforderungen des bis 1992 zu vollendenden Binnenmarktes bestimmt. So wirken bei der Harmonisierung oder besser Angleichung eines Teilbereiches des Asylrechts etliche europäische Institutionen und Gremien mit, von denen einige mehr schlecht als recht dazu legitimiert sind: die Kommission der EG, die Ad-Hoc-Gruppe Einwanderung der 12 Innenminister, die Gruppe TREVI und die Gruppe des Schengener Abkommens.

b) Die Rolle der Europäischen Kommission

Im Gesetzgebungsprozeß der Europäischen Gemeinschaft legt die Kommission dem Rat (dies sind die jeweiligen Fachminister der Mitgliedstaaten) den Vorschlag für ein Gesetz (meist in Form einer Richtlinie oder einer Verordnung) vor. Nach Beratungen und Stellungnahmen des Europäischen Parlamentes und des Wirtschafts- und Sozialausschusses (WSA) kann sie ihren Vorschlag ändern, über den der Rat dann endgültig entscheiden muß.

Im Juni 1985 veröffentlichte die EG-Kommission ihr „Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes“, in dem knapp 300 Bereiche ausgeführt sind, die durch eine europäische Gesetzgebung geregelt werden müssen, damit ab 1992 der freie Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital, aber eben auch von Personen ohne Grenzen und Kontrollen möglich werden kann. Unter Punkt 55 des ersten Teils: „Beseitigung der materiellen Schranken-Personenkontrollen“ heißt es: „Ebenso werden spätestens 1988 Maßnahmen zum Asylrecht und zur Lage der Flüchtlinge vorgeschlagen. Die entsprechenden Entscheidungen sind bis spätestens 1990 zu fällen.“ Zu diesem Zweck sollte eine „Richtlinie für die Koordinierung der Vorschriften betreffend das Asylrecht und den Flüchtlingsstatus“ bis 1988 vorgelegt werden.

Die Ausarbeitung eines Vorentwurfs dieser Richtlinie wurde der Generaldirektion HI der EG-Kommission: „Binnenmarkt und gewerbliche Wirtschaft“ übertragen. Diese Zuteilung machte bereits deutlich, in welche Richtung bei der Ausarbeitung gedacht werden sollte: nämlich nicht im Sinne der Vorschläge des „Vetter-Berichtes“ des Europäischen Parlaments, sondern eher, wie man bei dem Wegfall der Binnengrenzen in der EG das Problem des freien Personenverkehrs in den Griff bekommen könnte, vor allem dann, wenn diese Personen keine EG-Staatsbürgerschaft haben. Ein erster Richtlinien-Vorentwurf lag im Frühjahr 1988 vor und enthielt im wesentlichen Regelungsvorschläge für die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in folgenden Bereichen:

- Zuständigkeit eines Mitgliedstaates bei der Prüfung des Asylantrages,
- Situation des Asylbewerbers während seines Verfahrens,
- Koordinierung der Bedingungen für die Zuerkennung des Flüchtlingsstatus,
- abgekürztes Verfahren bei bestimmten Asylanträgen,
- Freizügigkeit für anerkannte Flüchtlinge,
- Beratender Ausschuß der EG zu Asylrechtsfragen.

Mitte März 1988 wurde dieser Vorentwurf von Experten der Mitgliedstaaten auf einem konsultativen Treffen in Brüssel diskutiert und kritisiert. Die bisher bekanntgewordene Kritik an diesem Vorentwurf reichte von der Kritik an der gewählten Rechtsgrundlage bis hin zur Ablehnung der Richtlinie überhaupt mit der Begründung, daß die Gemeinschaft auf diesem Gebiet keine Gesetzgebungskompetenz habe. Der Vorentwurf wurde überarbeitet, übersetzt und liegt nach erneuten und ergebnislosen Diskussionen seit Mitte des Jahres 1988 unter Verschuß.

Eine Mitteilung der Kommission vom 7. Dezember 1988 über den Abbau von Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Gemeinschaft enthält, was die Zuständigkeit der Gemeinschaft in Asylfragen anbelangt, zum Teil widersprüchliche oder zumindest mißverständliche Formulierungen, die als Rückzug der Gemeinschaft als Gesetzgeber aus diesem Bereich interpretiert werden können.

Auf der Tagung des Europäischen Rates in Rhodos (Dezember 1988) wurden ein Koordinator für die EG-Kommission und 12 nationale Koordinatoren benannt, die sich speziell mit den Problemen und ihrer Lösung befassen sollen, die bei dem für 1993 geplanten Wegfall der EG-Binnengrenzen und den dort stattfindenden Personenkontrollen auftauchen könnten. Ein wichtiges Teilgebiet in diesem Zusammenhang wird eine Gemeinschaftsregelung für Asylsuchende sein. Als Koordinator für die EG-Kommission fungiert Martin Bangemann, der sich in Antworten auf mündliche beziehungsweise schriftliche Anfragen von Heinz Oskar Vetter eher ausweichend zu einer Gemeinschaftsregelung der Asylrechtsproblematik geäußert hat.¹⁵

c) TREVI, die „Einwanderungsminister“ und ihre Ad-Hoc-Gruppe

In der Diskussion um eine Harmonisierung des Asylrechts taucht immer wieder die sogenannte TREVI-Gruppe auf und sorgt für Verwirrung. Im November 1975 beauftragte der Europäische Rat in Rom die Innen- und Justizminister, Fragen der „öffentlichen Ordnung“ zu diskutieren, insbesondere solche, die mit Terror- und Drogenbekämpfung auf polizeilicher Ebene zu tun haben. Die Sitzungen dieser TREVI-Gruppe finden außerhalb des Gemeinschaftsrahmens und ohne jegliche Öffentlichkeit statt; selbst Beobachter der Kommission sind nicht zugelassen. Angeblich beschäftigt sich die TREVI-Gruppe, auch wenn dies immer wieder in der Öffentlichkeit so dargestellt wird, nicht mit Fragen des Asylrechts. Allerdings tagte sie mehrfach zur selben Zeit und am selben Ort - erst unlängst wieder am 11. und 12. Mai 1989 in Madrid - wie die Ad-Hoc-Gruppe „Einwanderung“ der zwölf für Einwanderungsfragen zuständigen Minister in den EG-Mitgliedstaaten (in der Regel die Innen- oder Justizminister). Diese Ad-Hoc-Gruppe war im Oktober 1986 in London beschlossen worden und setzte ihrerseits eine Arbeitsgruppe „Asyl“

¹⁵ Antworten des EG-Kommissars Martin Bangemann vom 15. 2. 1989 und vom 17. 3. 1989 auf Anfragen von H. O. Vetter zum Stand der Arbeit am Entwurf für eine Richtlinie zur Koordinierung des Asylrechts in der Gemeinschaft.

ein, die sich vor allem mit den Fragen befaßt, wie es mit dem freien Personenverkehr von Ausländern aus Drittstaaten beziehungsweise Asylsuchenden beim geplanten Wegfall der Binnengrenzen und Personenkontrollen steht.

Die Ad-Hoc-Gruppe „Einwanderung“ tagt im Halbjahres-Turnus und ebenfalls unter Ausschluß der Öffentlichkeit. Für ihre Arbeit steht ihr das Sekretariat des Rates zur Verfügung, obwohl es dafür weder eine rechtliche Grundlage gibt noch Mittel im EG-Haushalt vorgesehen sind. Im Unterschied zur TREVI-Gruppe darf die EG-Kommission an den Beratungen der Ad-Hoc-Gruppe teilnehmen, nicht aber Vertreter des UNHCR beziehungsweise des Europarates.

Die Auswertung der vergleichsweise spärlichen Berichterstattung über das letzte TREVI- beziehungsweise Innenministertreffen in Madrid zeigt, daß offenbar die Verhandlungen sehr weit gediehen sind: So wurde etwa die Zahl der Visa-pflichtigen Länder auf 59 festgelegt, die Gründung eines Zentralbüros zur Bekämpfung des Terrorismus und eines gemeinsamen Informationssystems beschlossen. „Gute Fortschritte“ wurden laut Innenminister Schäuble bei den Beratungen zur „Vereinheitlichung der Asylpraxis“ gemacht.¹⁶

d) Die Schengen-Gruppe

Von großer Bedeutung für die künftige Asylpolitik in der Gemeinschaft sind die Arbeiten, die von den Mitgliedern des Schengener Abkommens vorangetrieben werden. Das zwischenstaatliche Abkommen wurde im Juni 1985 in Schengen (Luxemburg) von den Beneluxstaaten, Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland geschlossen. Ziel ist der schrittweise Abbau der Grenzkontrollen zwischen den Vertragspartnern bis zum 1. Januar 1990. Dazu wurden die Arbeitsgruppen Polizei und Sicherheit, Personenverkehr (unter anderem: Asyl), Zoll und Warenverkehr, Transport gebildet, die die „technischen“ Voraussetzungen für den Abbau der Personenkontrollen an den Binnengrenzen schaffen sollen.

Inzwischen hegt ein nahezu unterschriftsreifes Zusatzabkommen vor, in dem festgelegt wird, daß parallele und/oder sukzessive Asylanträge von Bewerbern in verschiedenen Mitgliedstaaten des Abkommens nicht mehr zulässig sein sollen. Außerdem werden Kriterien für die Zuständigkeit eines Landes zur Prüfung eines Asylantrages aufgestellt und die Reisemöglichkeiten von Asylbewerbern und Flüchtlingen innerhalb der EG geregelt. Darüber hinaus ist die Einrichtung des „Schengener Informationssystems“ vorgesehen, in dem nicht nur Informationen über die politische Lage in den Herkunftsländern der Asylbewerber gespeichert und abgerufen werden können, sondern auch persönliche Daten über einzelne Asylbewerber und ihre Anträge. An den Beratungen der Schengen-Gruppe kann ein Beobachter der EG-Kommission teilnehmen.

¹⁶ Siehe dazu: El Pais vom 13. 5. 1989; Süddeutsche Zeitung vom 13/15. Mai 1989; Le Monde vom 14./15. Mai 1989.

Das Interesse der anderen europäischen Staaten am Schengener Abkommen ist groß. Italien, das schon seit mehreren Jahren beitreten will, wird noch immer mit fadenscheinigen Begründungen hingehalten - „keine Verlangsamung der bisherigen Umsetzungsmaßnahmen“ -;¹⁷ neuerdings haben auch Spanien und Österreich die Absicht geäußert, sich dem Abkommen so bald wie möglich anzuschließen. Das kann aber noch dauern, denn aus der geplanten Paraphierung des Zusatzabkommens im Frühjahr 1989 ist bisher nichts geworden. Zwar scheinen Teilbereiche des Zusatzabkommens nicht mehr strittig zu sein, darunter auch der Asylbereich, aber dafür konnten andere Bedenken nicht ausgeräumt werden, die vor allem von französischer und niederländischer Seite unter anderem gegen die Strafverfolgungspraxis im Verkehr mit weichen Drogen, gegen die „grenzüberschreitende Nacheile und Observation“, gegen den Umfang und den Sitz des Informationssystems vorgetragen wurden. Auch das ehrgeizige Ziel im Bereich des Schengener Abkommens, die Kontrolle an den Binnengrenzen schon 1990 abzubauen, mußte fallengelassen werden.

Die Aussichten: „Festung Europa“?

Wenn nicht alles täuscht, wird es in der Europäischen Gemeinschaft zu wichtigen Änderungen in der Asylpolitik kommen. Vieles deutet darauf hin, daß die Schengener Gruppe, die geographisch gesehen das Kerngebiet der Gemeinschaft umfaßt, politisch eine Vorreiterrolle bei der Harmonisierung der Asylpolitik in Europa spielen wird. Die Kommission der EG, die ja zunächst mit dem Vorentwurf für eine Gemeinschaftsrichtlinie gesetzgeberisch tätig werden wollte, hat sich die Initiative aus der Hand nehmen lassen. Offenbar waren die Widerstände der nationalen Regierungen und ihre materiellen und politischen Interessengegensätze größer als die Bereitschaft, zu einer vernünftigen Gemeinschaftsregelung in der EG zu gelangen. Dies wäre auch eine Erklärung für die vielen verschiedenen Arbeitsgruppen und Gremien, die zwar meist außerhalb des formalen Rahmens der Gemeinschaft angesiedelt, aber mit Personen besetzt sind, die - wenn nicht gar personalidentisch - aus denselben nationalen Ministerialbürokratien kommen. Und so ist es nicht verwunderlich, daß fast alle an den gleichen Themen mit der gleichen Zielsetzung arbeiten und zu fast den gleichen Ergebnissen kommen.

Nach dem letzten Treffen der „Einwanderungsminister“ in Madrid scheint es beschlossene Sache zu sein, zur Regelung der anstehenden Asylprobleme die Form eines internationalen Abkommens zu wählen, dem dann die Staaten in Europa beitreten können, die dies für notwendig halten. Schon jetzt zeichnet sich ab, daß in dieses Abkommen die Vorarbeiten, die in der Schengener Gruppe zum Asylbereich geleistet worden sind, einfließen werden. Folgende Punkte werden dementsprechend geregelt werden:

¹⁷ Brief des Staatssekretärs beim Bundeskanzler, Prof. Dr. W. Schreckenberger, vom 24. Juni 1987.

- Zuständigkeit des EG-Mitgliedstaates für die Behandlung des Asylantrages;
- Vermeidung von parallelen oder sukzessiven Asylanträgen;
- umgehende Abschiebung des Asylbewerbers bei Ablehnung seines Antrages;
- enge Zusammenarbeit der Konsulate und Botschaften in den Herkunftsländern der Flüchtlinge;
- gemeinsame Sichtvermerks- und Visapolitik;
- Austausch von Informationen über die politische Situation in den Herkunftsländern der Flüchtlinge, über den Stand der Asylanträge und über einzelne Asylbewerber;
- Austausch über neue Bestimmungen der einzelnen Mitgliedsländer im Asylbereich.

Befürchtungen, daß solcher gemeinsamer Regelungen wegen, die das Asylrecht in den einzelnen Mitgliedstaaten nur indirekt berühren werden, unser Grundrecht auf Asyl angetastet oder ergänzt werden müsse, sind grundlos, denn die Ausgestaltung der Asylpolitik wird jedem Staat nach wie vor überlassen bleiben.

Das eigentliche Ziel besteht darin, wie der niederländische Premierminister Rud Lubbers Anfang April 1989 in Den Haag unmißverständlich zum Ausdruck brachte: weniger Asylbewerber in der Europäischen Gemeinschaft aufzunehmen, diese aber besser zu behandeln (!).¹⁸ Dazu wird es nötig sein, die Politik der geschlossenen Grenzen fortzuführen, die heute schon durch die verschärften Visabestimmungen und Bußgelder für Luftfahrtgesellschaften die Zahl der Asylbewerber aus Ländern der Dritten Welt drastisch gesenkt hat. Eine französische Statistik zeigt aber, daß es gerade die sogenannten spontanen Asylbewerber, die sich eben keine gültigen Einreisepapiere mehr besorgen konnten, sind, die mit über 70 Prozent die Mehrheit unter den Asylbewerbern stellen.¹⁹

Aufgrund der geplanten europäischen Regelungen werden immer weniger Asylsuchende in die „Festung Europa“ gelangen, um dort Schutz zu finden. Wenn zum 200. Jahrestag der Französischen Revolution und der Erklärung der Menschenrechte nicht nur belanglose Feste und pathetische Reden zelebriert werden sollen, dann wäre es höchste Zeit, sich um die praktische Einhaltung der Menschenrechte hier bei uns in Europa zu kümmern. In der Praxis wird es nämlich darauf ankommen, sich für eine Angleichung der Asylverfahren und der sozialen Situation der Asylbewerber in den EG-Mitgliedstaaten einzusetzen, wobei die Vorstellungen des Europäischen Parlaments vom März 1987 eine vernünftige Grundlage bilden könnten. Es würde sich auch lohnen, über einen beratenden Ausschuß, wie er im ursprünglichen Vorentwurf der EG-Kommission vorgesehen war, nachzudenken; denn er könnte,

¹⁸ VWD-Europa Nr. 66 vom 5. April 1989.

¹⁹ André Lebon: 1986/87 - Le point sur l'immigration et la présence étrangère en France, Hrsg.: Ministère des Affaires Sociales et de l'Emploi, Paris 1988.

ähnlich wie der im Vetter-Bericht geforderte EG-Beauftragte für Asylfragen, viel zu einer pragmatischen und humanen Angleichung der europäischen Asylpolitik beitragen. Die Aufnahme des Asylrechts in die Europäische Menschenrechtskonvention wäre, verbunden mit dem subjektiven Rechtsanspruch, ein vorrangiges Ziel und Ausdruck humanitärer Traditionen in einem Europa, „in dem Humanität nicht zum Handelshemmnis verkommt!“²⁰

²⁰ Volker Kröning in seinem Beitrag zum Art. 16 GG (siehe Anmerkung 7). Die Forderung, das Asylrecht und einen subjektiven Rechtsanspruch in der EMRK zu verankern, wird auch seit langem vom Direktor für Menschenrechte des Europarates in Straßburg, Dr. Peter Leuprecht und vom inzwischen verstorbenen österreichischen Bundesjustizminister Christian Broda vertreten.