
FORUM:
Chancen einer multikulturellen Gesellschaft

Herbert Schnoor:
Aspekte einer neuen Einwanderungspolitik

Dr. Herbert Schnoor, geb. 1927 in Aurich, ist Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen.

Ursachen von Flucht und Auswanderung

Europa ist seit langem einem starken Zuwanderungsdruck ausgesetzt. Im letzten Jahr reisten fast 200 000 Asylbewerber und 400 000 Aussiedler in die Bundesrepublik ein. Mit erheblichen weiteren Zuwanderungen ist zu rechnen. Nach Schätzungen des sowjetischen Außenministeriums werden nach Inkrafttreten des im Mai dieses Jahres verabschiedeten Reisegesetzes etwa vier bis

sechs Millionen Sowjetbürger innerhalb von zehn Jahren den Weg nach Westeuropa antreten. In den nordafrikanischen Staaten ist mit einem steilen Anstieg des Bevölkerungswachstums zu rechnen, der ebenfalls zu einem beträchtlichen Einwanderungsdruck auf Europa führen wird.

Europaweit hat die Zahl der Asylbewerber deutlich zugenommen. Sie stieg bei uns von 1988 bis 1990 nahezu um das Doppelte, in Belgien und den Niederlanden etwa um das Dreifache, in Spanien um das Vierfache und in Großbritannien gar um das Neunfache. Deutschland hat zwar, absolut gesehen, die bei weitem höchsten Asylbewerberzahlen und nimmt in Europa mehr als die Hälfte der Asylbewerber auf. Jedoch liegt die Bundesrepublik in der Relation der Einwohner zu den Asylbewerbern in Europa erst an fünfter Stelle; die ersten vier Plätze werden von der Schweiz, Schweden, Österreich und Großbritannien eingenommen.

Die Ursachen der Zuwanderung sind in den Herkunftsländern zu suchen, nicht aber im Asylrecht der Aufnahmestaaten. Die Menschen fliehen vor Krieg, Gewalt und Verfolgung, vor allem auch vor Hunger, Armut und Elend in ihren Heimatländern. Sie verlassen ihre Heimat gezwungenermaßen, weil sie dort keine Lebensperspektive mehr sehen. Hieran lassen sie sich weder durch Rechtsvorschriften noch durch Grenzzäune der Aufnahmeländer hindern. Sie kennen auch die Einzelheiten des Asylrechts in Europa nicht, die häufig nicht einmal den Fachleuten bekannt sind. Aber sie wissen von dem Wohlstand in Westeuropa, und daß hier die Menschenrechte geschützt sind.

Der falsche Weg: Asylrechtsänderungen, Zuzugsquoten, Harmonisierung des Asylrechts auf europäischer Ebene

Eine Einschränkung des Asylanspruchs würde die Zuwanderung aus Drittstaaten nach Deutschland nicht entscheidend verringern, uns aber leicht von der Schutzpraxis anderer westeuropäischer Staaten trennen, die ebenfalls - rechtlich oder faktisch - einen Anspruch auf Asyl gewähren. Mit einer Einschränkung des Asylrechts in der Ausprägung als Grundrecht würden wir eine Errungenschaft in der Rechtskultur aufgeben, die aus den leidvollen Erfahrungen unserer eigenen Vergangenheit erwachsen ist.

Die andauernde starke Zuwanderung von Asylbewerbern und Aussiedlern stellt unsere Gesellschaft vor große Probleme, sie ist jedoch kein Verfassungsproblem. Im übrigen gestatten nicht nur wir, sondern alle westeuropäischen Staaten Asylbewerbern entsprechend der Genfer Flüchtlingskonvention grundsätzlich die Einreise und das vorläufige Verbleiben bis zum Abschluß des Asylverfahrens.

Die Zuwanderung von Asylbewerbern läßt sich auch durch eine sogenannte Quotierung nicht verhindern. Die Gewährung des Asylrechts nur im Rahmen einer Quote, die eine Änderung des Grundgesetzes voraussetzt, ist mit der Genfer Flüchtlingskonvention nicht vereinbar. Sie würde auch diejenigen, die nicht von ihr profitieren, nicht davon abhalten, die Einreise zu ver-

suchen. Grenzsperrn sind tatsächlich und politisch nicht möglich. Sie würden auch wenig bewirken, wie zum Beispiel die illegale Zuwanderung aus Mexiko in das Einwanderungsland USA zeigt.

Die Gewährung einer gesetzlichen Einwanderungsquote neben dem Asylrecht könnte den Druck auf das Asylverfahren unter Umständen etwas vermindern. Andererseits kann aber auch nicht ausgeschlossen werden, daß dadurch der Anreiz für eine Zuwanderung noch wächst, zumal die Einreisemöglichkeit über das Asylrecht bleibt.

Auch eine eng begrenzte selektive Zulassung einer Einwanderung im klassischen Sinne nach Merkmalen wie Beruf, Alter und Familienstand, entsprechend dem Muster von Australien, Kanada und den USA, erscheint bei uns letztlich nicht sinnvoll. Dadurch würden vor allem junge und qualifizierte Menschen abgeworben, die in ihrer Heimat dringend gebraucht werden. Davon abgesehen müssen wir uns vorrangig um andere Personengruppen bemühen, vor allem um die Hunderttausende von Aus- und Übersiedlern und um die große Zahl der Arbeitslosen in den neuen Bundesländern. Bei dieser Situation werden die Menschen bei uns kaum Verständnis dafür aufbringen können, wenn die Politik den Zuzug noch ausweiten wollte, selbst wenn es dabei nur um eine anders nicht mögliche Schließung bestimmter Bedarfslücken ginge.

Deshalb ist festzuhalten: Deutschland und die anderen Länder Westeuropas erfahren faktisch eine starke Zuwanderung. Sie sind aber keine Einwanderungsländer, weil sie keine auf eine gewollte Einwanderung gerichtete Politik betreiben.

Eine europäische Harmonisierung der Zugangs- und Aufnahmebedingungen, wie sie inhaltlich auch immer aussehen mag, würde den Zuwanderungsdruck auf Europa ebenfalls nicht wesentlich verringern. Sie könnte aber, bei entsprechender Aufklärung, den Zuwanderungsinteressenten mehr Klarheit bringen, ob und unter welchen Voraussetzungen sie in Europa mit einer Aufnahme rechnen können. Die Harmonisierung in Europa könnte sich auch deshalb anbieten, um eine gemeinsame europäische Flüchtlingspolitik zu erreichen. Sie muß nicht zu einer Änderung des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG führen, weil europaweit der materielle Flüchtlingsbegriff der Genfer Flüchtlingskonvention Anwendung findet. Eine Änderung des Asylrechts durch die Europäische Gemeinschaft kommt allerdings nur in Betracht, wenn ihr hierfür klare Kompetenzen eingeräumt werden.

Eine europäische Zuwanderungs- und Flüchtlingspolitik

Notwendig ist eine gemeinsame europäische Flüchtlingspolitik, die entschlossen die wirtschaftlichen und finanziellen Kräfte bündelt und gezielt die Fluchtursachen in den Herkunftsländern beseitigt sowie deren Entstehung vorbeugend vermeiden hilft. Zu einer solchen Politik sind wir Europäer ver-

pflichtet, da wir selbst auch Verantwortung für die Situation in den Herkunftsländern tragen. Erinnerung sei etwa an die Politik der Kolonialzeit und an deren Nachwirkungen sowie an die Errichtung von Handelsbarrieren beispielsweise durch den EG-Agrarmarkt. Es geht also nicht um Wohltaten für die Herkunftsländer, sondern darum, ihnen etwas zurückzugeben. Wir helfen jedoch zugleich uns selbst, wenn wir in den Herkunftsländern entschieden Hilfe zur Selbsthilfe leisten.

Die Strukturhilfen müssen unverzüglich beginnen, vor allem für die ärmeren Länder Ost- und Südosteuropas in unserer eigenen Nachbarschaft, um dort die Fluchtursachen zu beseitigen und diesen Ländern zu ermöglichen, mehr als bisher zur Lösung des Weltflüchtlingsproblems beizutragen. Um den Zuwanderungsdruck aus Osteuropa zu mildern, sollten wir nach Möglichkeit Arbeitsverträge auf Zeit, etwa im Rahmen des kleinen Grenzverkehrs, zulassen und für mehr berufliche Qualifizierung zur Eröffnung von Lebensperspektiven in den osteuropäischen Staaten sorgen. Auch die Aufnahmeländer der Dritten Welt sollten gezielt und mehr als bisher wirtschaftlich unterstützt werden. Ferner müssen wirksame Programme zur Rückkehr und Reintegration aufgestellt werden.

Werbung um Akzeptanz

Die Beseitigung und Vermeidung von Fluchtursachen in den Herkunftsländern ist nur mittel- und langfristig möglich. Das bedeutet, daß der Zuwanderungsdruck auf Westeuropa noch längere Zeit anhalten wird. Gleichzeitig bindet aber eine Politik, die auf die Beseitigung der Fluchtursachen gerichtet ist, erhebliche finanzielle Mittel, die dann für andere wichtige Aufgaben bei uns nicht zur Verfügung stehen. Dies bringt die Politik in eine nur schwer beherrschbare Zwangslage, denn bereits jetzt fehlt weitgehend die Akzeptanz sowohl für die Entwicklungshilfe als auch für die Aufnahme von Asylbewerbern. Dennoch gibt es keine Alternative zu einer auf die Beseitigung und Vermeidung von Fluchtursachen gerichteten gesamteuropäischen Politik.

Die Pflicht aller politischen und gesellschaftlichen Kräfte ist es, die Menschen bei uns über die komplexen Sachverhalte und die daraus folgenden Notwendigkeiten sachlich und wahrheitsgemäß zu informieren. Dabei sollten wir Polemik vermeiden, auch um gegenüber den bereits Zugewanderten human zu bleiben und das Feld nicht zusätzlich den Rechtsextremisten zu öffnen. Gefordert sind Solidarität, Mitmenschlichkeit und Hilfsbereitschaft, wie sie die Menschen bei uns angesichts der Versorgungskrise in der Sowjetunion und der Tragödie der irakischen Kurden auch eindrucksvoll gezeigt haben.

Eine europäische Flüchtlings- und Zuwanderungspolitik ist auch deshalb unabdingbar, weil mit dem Abbau der Grenzen und der ohne Grenzkontrollen möglichen Binnenwanderung das Migrationsproblem nicht nur uns, sondern auch die anderen Europäer hautnah angeht. Wenn außer uns die anderen Staaten in Europa und die Europäische Gemeinschaft ihren Beitrag leisten - hoffnungsvolle Ansätze dafür gibt es -, dann wird die Akzeptanz bei uns nicht schwinden: sie wird wachsen.