

Osnabrücker Jahrbuch
Frieden und Wissenschaft

II/1995

Dialog
Wissenschaft – Gesellschaft – Politik – Kultur

Universitätsverlag Rasch Osnabrück



Blick auf das Podium

Photo: E. Scholz

Friedensgespräch

26. Januar 1994

»Sechs Monate neues Asylrecht in Deutschland. Eine Bestandsaufnahme«

– Podiumsdiskussion –

Moderation:

Prof. Dr. Klaus J. Bade

Direktor des Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS),
Universität Osnabrück

Jürgen Trittin

Niedersächsischer Minister für Bundes- und Europaangelegenheiten
(BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Hannover

Eduard Lintner

Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister des Innern (CSU), Bonn

Dr. Jürgen Schmude

Mitglied des Bundestages, Bundesminister der Justiz und des Innern a. D. (SPD), Bonn

Günter Renner

Vorsitzender Richter am Hessischen Verwaltungsgerichtshof, Kassel

Heiko Kauffmann

2. Sprecher der Bundesarbeitsgemeinschaft Pro Asyl, Osnabrück

Ein halbes Jahr nachdem am 1. Juli 1993 die Änderung des Grundrechts auf Asyl rechtskräftig geworden war, ging es im *Friedensgespräch* am 26. Januar 1994 in der Aula des Schlosses zu Osnabrück um eine erste Bestandsaufnahme. Erkennbare oder doch im Rahmen des Möglichen absehbare Folgewirkungen und Entwicklungstendenzen sollten überblickt und aus verschiedener Sicht eingeschätzt werden. Der Diskussionsleiter Prof. Bade hatte die Teilnehmer darum ersucht, zu Beginn der Diskussion die eigene Ausgangsposition in einem Statement zu umreißen. In einer ersten Runde wurden diese Statements vorgetragen, in einer zweiten Runde hatten die Podiumsteilnehmer die Gelegenheit, sich mit den vorgetragenen Positionen auseinanderzusetzen. Die dritte Runde umfaßte Fragen aus dem Auditorium und Antworten vom Podium, die abschließende vierte Runde kurze Schlußbemerkungen der Diskutanten am Podium. Dokumentiert werden hier die Einführung von Prof. Bade und die (teilweise erweiterten) ersten Statements der Diskussionsteilnehmer.

Klaus J. Bade

Der ›Asylkompromiß‹: Rettung oder Zerstörung des Rechts auf Asyl in Deutschland

Ein halbes Jahr nach dem Inkrafttreten der Änderung des Grundrechts auf Asyl wollen wir eine Zwischenbilanz versuchen mit der Frage nach Folgen und erkennbaren Entwicklungslinien. Erlauben Sie mir einleitend einen Blick zurück auf den Weg von Artikel 16 zu Artikel 16a des Grundgesetzes.¹

Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG »Politisch Verfolgte genießen Asylrecht« ist auch seit seiner restriktiven Reform durch Art. 16a noch immer ein Unikat im internationalen Verfassungsvergleich: Auch im Völkerrecht gibt es nicht den Rechtsanspruch des Flüchtlings auf Asyl, sondern, umgekehrt, nur das Recht des souveränen Staates, Asyl zu gewähren. Art. 16 GG indes kannte keinen Gesetzesvorbehalt. Der Kampf darum bestimmte im Deutschland der 1980er und insbesondere der frühen 1990er Jahre die öffentliche Diskussion um Asylrecht und Asylpolitik.

Die Verhandlungen des Parlamentarischen Rates im Winter 1948/49 zeigen, daß dieses Grundrecht einst ganz bewußt so knapp, so umfassend und ohne jede Einschränkung formuliert wurde, trotz aller Bedenken in der intensiven Diskussion um Reichweite und Grenzen des Asylrechts und um die ökonomische, soziale, aber auch politische Belastbarkeit der neuen Republik. Carlo Schmid (SPD) beschwichtigte Einwände mit dem Hinweis: »Das Asylrecht ist immer eine Frage der Generosität, und wenn man generös sein will, muß man riskieren, sich gegebenenfalls in der Person geirrt zu haben«. Dem schloß sich Hermann von Mangoldt (CDU) ausdrücklich an, nicht ohne auch selbst noch einmal zu betonen:

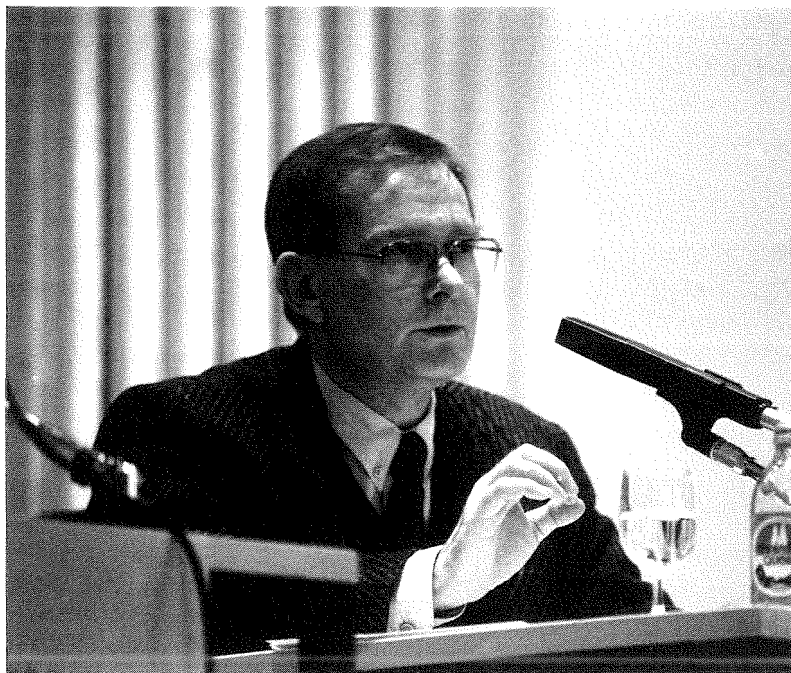
¹ Ausführlicher hierzu: Klaus J. Bade. *Ausländer – Aussiedler – Asyl: Eine Bestandsaufnahme*. München: Beck, 1994, 91-146; vgl. ders. *Homo Migrans: Wanderungen aus und nach Deutschland – Erfahrungen und Fragen*. Essen: Klartext, 1994; ders. (Hg.). *Das Manifest der 60: Deutschland und die Einwanderung*. München: Beck, 1994; Historischer Gesamtüberblick unter Berücksichtigung auch der Geschichte von Verfolgung, Flucht und Asyl: ders. (Hg.). *Deutsche im Ausland – Fremde in Deutschland: Migration in Geschichte und Gegenwart*. 3. Aufl. München: Beck, 1993.

»Wenn wir irgendeine Einschränkung aufnehmen würden, wenn wir irgend etwas aufnehmen würden, um die Voraussetzungen für die Gewährung des Asylrechts festzulegen, dann müßte an der Grenze eine Prüfung durch die Grenzorgane vorgenommen werden. Dadurch würde die ganze Vorschrift völlig wertlos.«

Hermann von Mangoldt würde sich vielleicht im Grabe umdrehen, wenn er Art. 16a GG zu Gesicht bekäme; denn auch eine »Prüfung durch die Grenzorgane« (bei Einreise über verfolgungsfreie Drittstaaten) gehört zu den Folgen der Änderung des Asylrechts.

Zeithistorischer Erfahrungshintergrund für die Diskussionen im Parlamentarischen Rat im Winter 1948/49 waren Terror und Verfolgung in Deutschland und die Aufnahme – oder auch Nichtaufnahme – von verfolgten Deutschen im Ausland zwischen 1933 und 1945, unter ihnen auch Mitglieder des Parlamentarischen Rates. Art. 16 GG war, mehr noch als das Grundgesetz insgesamt, die historische Antwort der Deutschen auf die Erfahrung des Nationalsozialismus. Die Diskussion um die Änderung des Grundrechts auf Asyl hatte deshalb immer eine für das Selbstverständnis der Deutschen belangvolle historisch-politische Dimension. Deswegen ist die restriktive Ergänzung des Rechts auf Asyl in der deutschen Verfassung auch ein Bruch im Dialog mit der nationalsozialistischen Vergangenheit. Aber die Rahmenbedingungen des Asylrechts haben sich seit dem Winter 1948/49 von Grund auf geändert.

Ganz falsch freilich wäre es, anzunehmen, man habe zu Beginn der neuen Republik nicht mit Massenwanderungen gerechnet: Der 1949 bei fast einer halben Million liegende, zunächst sogar noch höher veranschlagte Zustrom von Flüchtlingen aus dem Osten gab schon im Winter 1949/50, wenige Monate nach Gründung der Bundesrepublik, Anlaß zu einer ersten großen Debatte um die Praktikabilität des Asylrechts. Es ging dabei – der Begriff ist durchaus nicht neu – um den Zustrom von deutschen »Wirtschaftsflüchtlingen« aus dem Osten. Das spielte eine wichtige Rolle bei der Einführung des Notaufnahmeverfahrens, bis schließlich die Flüchtlinge aus SBZ und DDR unumstritten als deutsche Staatsangehörige aufgenommen wurden statt nach Art. 16 GG.



Der Moderator Prof. Dr. Klaus J. Bade

Photo: E. Scholz

Unvorstellbar aber waren im Parlamentarischen Rat 1948/49 zweifelsohne die heutigen Dimensionen des strukturellen Weltflüchtlingsproblems, das selbst die europäischen Massenflucht- und Massenzwangswanderungen während und im Gefolge des Zweiten Weltkriegs übertrifft, Europa bislang aber erst zu ca. 5 Prozent tangiert. Seit dem letzten Drittel der 1970er Jahre stieg die Zahl der Asylgesuche in der Bundesrepublik scharf an. Der Flüchtlingszustrom stammte nun nicht mehr vornehmlich aus den ›Ostblockstaaten‹, sondern aus der ›Dritten Welt‹ und war in seinen Schwankungen abhängig von dem Wechsel der Krisensituationen dort. Daß die Antragszahlen seit Ende der 1980er Jahre erneut und noch verstärkt weiter stiegen, hatte vor allem mit der zunehmenden Krisenentwicklung in Osteuropa zu tun, die, zusammen mit den Abwehrmaßnahmen gegen Flüchtlinge aus der ›Dritten Welt‹, eine gravierende Gewichtsverlagerung zwischen europäischen und außereuropäischen Flüchtlingen in Gang setzte: Die Ausgangsräume der Zuwanderung von Asylsuchenden verlagerten sich zurück nach Osteuropa und nun besonders in die Regionen, die vordem einmal ›Jugoslawien‹ hießen.

Die Verzerrung des ›Asylproblems‹ zum Schreckbild des ›Asylantenproblems‹ und damit zu einem der brisantesten innenpolitischen Problemfelder aber hatte nicht allein mit der Veränderung der Größenordnungen zu tun. Das ›Asylantenproblem‹ wurde auch bewußt geschaffen durch die populistische Eröffnung einer zweiten Front bei der Politisierung der ›Ausländerfrage‹. Die lautstarke und zuweilen hysterische Asyldebatte lenkte ab von der allgemeinen Stagnation, Konzeptions- und Perspektivlosigkeit in der Ausländerpolitik, von den vorwiegend deklamatorischen Bemühungen um eine verstärkte Integration der Ausländerbevölkerung im Kontext der bis 1990 immer wieder folgenlos angekündigten Novellierung des Ausländerrechts, kurzum: Die Asyldebatte lenkte ab von der Vernachlässigung der politischen Sorgfaltspflicht im Umgang mit der gesellschaftlichen Wirklichkeit in den Problemfeldern von Migration, Integration und Minderheiten.

Wer vom ›massenhaften Asylmißbrauch‹ redete, durfte überdies eines nicht verschweigen: Seit dem ›Anwerbestop‹ von 1973 gab es – von Ausnahmen bei Fach- und Führungskräften sowie in Mangelberufen und bei Saison-, Werkvertrags- und Gastarbeitnehmern aus Osteuropa abgesehen – legale Wege in die Bundesrepublik im Grunde nurmehr für Ausbildungszwecke, für Familiennachzug und Besuchsreisen, für Touristen oder aber für Asylbewerber, die die Grenzen meist als ›Touristen‹ passierten.

Niedersachsens Ministerpräsident Gerhard Schröder verlangte im Frühjahr 1992 anstelle des Stellvertreterkrieges um Asylrechtsfragen unmißverständlich Einwanderungsgesetzgebung und Migrationspolitik mit Kontingenten und Quoten:

»Die absurde Folge der Bonner Asylpolitik ist: Die Zahl der Zuwanderer wird nicht eingegrenzt, sondern im Gegenteil, es wird ausdrücklich auf jeden Versuch der Steuerung verzichtet, weil jede Zuwanderungspolitik das Eingeständnis wäre, daß die Bundesrepublik eben doch ein Einwanderungsland ist. Entwickeln wir also eine Zuwanderungspolitik. Das ›Asylproblem‹ würde sich damit von selbst reduzieren.«²

Der vielfach alle Regeln parlamentarischer Streitkultur verletzende, polemische Schlagabtausch im Kampf um die Änderung des Asylrechts verstärkte insgesamt die wachsenden fremdenfeindlichen Abwehrhaltungen. »Über den Art. 16 Abs. 2 GG wird geredet, als sei dies der Name für einen Virus«, kommentierte die *Süddeutsche Zeitung* im März 1992.³ »Die Art und Weise, wie in den letzten Wochen und Monaten über die Asyl- und

² Gerhard Schröder. »Wir brauchen Zuwanderer«. *Der Spiegel*, 9. März 1992, 59-68, hier 68.

³ Heribert Prantl. »Hetze, Mißbrauch, Angst und Mitleid«. *Süddeutsche Zeitung*, 7./8. März 1992.

Ausländerpolitik geredet und gestritten wurde«, konstatierte die Ausländerbeauftragte der Bundesregierung, Cornelia Schmalz-Jacobsen im Dezember 1992, »hat das Ihre dazu beigetragen, daß Ausländerfeindlichkeit gesellschaftsfähig geworden zu sein scheint.«⁴ Daß es zwischen Asyldebatte und ausländerfeindlichen Aktionen jedenfalls einen »mittelbaren Zusammenhang« gab, wollte auch Wolfgang Schäuble (CDU) rückblickend »nicht bestreiten«.⁵ Unbestreitbar sei, »daß die Bundesrepublik in dieser Debatte Schaden genommen hat«, erklärte im November 1993 rückblickend Ministerpräsident Gerhard Schröder in einem Redeentwurf für einen Vortrag am Osnabrücker Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS): »Schaden hat in dieser Debatte auch die Zukunftsfähigkeit der deutschen Politik genommen.«⁶

Das zum allgemeinen Drohbild der ›Asylantenfrage‹ verzerrte Asylproblem wurde zum Reizthema der Sensationsmedien. ›Parteienverdrossenheit‹ steigerte sich, auch vor dem Hintergrund vielfacher anderer Enttäuschungen, zu allgemeiner Politikverdrossenheit. Am Ende standen, nach der ›erfolgreichen‹ Vertreibung von Asylbewerbern aus dem sächsischen Hoyerswerda im September 1991 und der anschließenden ersten großen Gewaltwelle gegen Asylsuchende im vereinigten Deutschland, die Pogromszenarien des Jahres 1992, in denen die Flamme zum Symbol wachsender Fremdenfeindlichkeit im vereinigten Deutschland wurde: Im August 1992 trugen die Medien tagelang die Bilder aus Rostock-Lichtenhagen um die Welt, wo Asylsuchende unter öffentlichem Beifall in ihren brennenden Unterkünften angegriffen wurden. Fremdenfeindliche Anschläge breiteten sich in einer zweiten Gewaltwelle erneut aus wie ein Flächenbrand. Bei dem Brandanschlag von Mölln im November 1992 verbrannten drei Mitglieder türkischer Familien in ihren Häusern.

Die Möllner Morde wirkten kurzfristig abermals stimulierend für Anschlußtäter in der seit den Ausschreitungen von Rostock-Lichtenhagen anhaltenden zweiten Gewaltwelle. Der weiteren Öffentlichkeit hingegen gaben sie ein allgemein aufschreckendes Signal. Hunderttausende fanden sich im Winter 1992/93 in den berühmten Lichterketten und Demonstrationen gegen Fremdenfeindlichkeit und Gewalt und für die friedliche Bekämpfung ihrer Ursachen durch eine sachgerechte Gestaltung der anstehenden Probleme. Zugleich formierte sich eine breite, von den verschiedensten Initiativen, Gruppen, Institutionen, Verbänden, Gewerkschaften und zahlreichen Unternehmen getragene Kampagne gegen Ausländer- und Fremdenfeindlichkeit im Land. Daß die fremdenfeindliche Strömung damit nicht abrupt zu brechen war, zeigte die dritte Gewaltwelle im Anschluß an die Solinger Morde (29. Mai 1993) am Tag nach der Bundesratsentscheidung über Art. 16a GG. Der neue Gewaltrausch signalisierte vielmehr, daß der Weg zum restriktiven neuen Asylrecht dem fremdenfeindlichen Gewaltpotential sogar Erfolgsbestätigung und Anlaß zu pyromanen Siegesfeiern war.

In der Auseinandersetzung um Migrationsfragen kulminierten Ende 1992 zwei für die Politik in der parlamentarischen Demokratie gefährliche Entwicklungslinien: einerseits die Eskalation der öffentlichen Auseinandersetzungen und andererseits die aus der wechselseitigen Blockierung der Parteien resultierende, in gegenseitigen Schuldzuweisungen angeprangerte politische Handlungsunfähigkeit. Während das Bild der Bundesrepublik im In- und Ausland einerseits durch ausländerfeindliche Exzesse, andererseits durch Lichterketten gegen Gewalt bestimmt wurde und die Welt über die nach allgemeiner

⁴ Cornelia Schmalz-Jacobsen (Hg.). *Jugend ohne deutschen Paß: Bestandsaufnahmen und Perspektiven für ein Land, das Einwanderer braucht*. Bonn, Dezember 1992, 8.

⁵ »Die ersten Fingerzeige«. *Der Spiegel*, 2. August 1993, 23-25, hier 23.

⁶ Gerhard Schröder. »Brauchen wir Zuwanderung?«. *IMIS-Mitteilungen* (1993), 1, 7-12, hier 7.

Auffassung außer Kontrolle geratende Entwicklung im vereinigten Deutschland eine lange historische Sekunde lang buchstäblich den Atem anhielt, war der politische Entscheidungsprozeß gerade im Schwerpunktbereich der Auseinandersetzungen, der ›Asylfrage‹, blockiert. Der Bundeskanzler sprach von »Staatsnotstand«, ließ sondieren, inwieweit einschneidende rechtliche Eingriffe in die Asylpraxis auch ohne Grundgesetzänderung möglich werden könnten, und sah sich deshalb prompt dem schärfsten in einem Verfassungsstaat möglichen Vorwurf, nämlich dem der Vorbereitung von Verfassungsbruch und Staatsstreich, ausgesetzt.⁷

Politik geriet immer mehr unter den Druck der Folgen eigener Versäumnisse: Die einen sahen sie in der mangelnden Bereitschaft der anderen, den Auftrag des Grundrechts auf Asyl zu erfüllen. Die anderen sahen sie in der mangelnden Bereitschaft der einen, das Grundgesetz einzuschränken, um seinen Auftrag erfüllbar zu halten. Auf den Straßen suchte eine Massenbewegung für gesellschaftlichen Frieden und kulturelle Toleranz die außer Rand und Band geratene gewalttätige Minderheit von der schweigenden Mehrheit zu isolieren. Die politische Lähmung in Bonn erinnerte manche Beobachter an das ›Weimar-Syndrom‹ von Extremismus, Staatssohnmacht und Abkehr von der Republik.⁸

Die Parteien hatten in der Asylfrage eine Art Gordischen Knoten geschnürt – weniger in der Sache als in ihrer Darstellung und Behandlung in der öffentlichen Diskussion und im politischen Entscheidungsprozeß. Nach vielfältigen, das Ansehen der Parteien als Institutionen der parlamentarischen Demokratie aufs schwerste schädigenden Wechseln von Drohgebärden, halbherzigen Vereinbarungen und gegenseitigem Ausmanövrieren bei deren Umsetzung wurde der scheinbar unauflösliche Gordische Knoten Anfang Dezember 1992 mit einem gemeinsamen Hieb durchschlagen.

Die Regierungsparteien CDU/CSU und FDP einigten sich am 6. Dezember 1992 mit der oppositionellen SPD auf Grundsätze eines ›Asylkompromisses‹: Bis zum März 1993 sollten die Voraussetzungen geschaffen werden, das Grundgesetz zu ändern, die Asylverfahren weiter zu straffen und zu beschleunigen. Das war die letzte Stufe auf dem Weg zur Änderung des Asylrechts von 1949, die am 1. Juli 1993 in Kraft trat. Damit ging in der Geschichte des Asylrechts auch in der Gesetzgebung ein Kapitel zu Ende, das in der Praxis der Asylverfahren freilich auch in den letzten Jahren schon zunehmend im Zeichen von einschneidenden Einschränkungen und Defensivmaßnahmen gestanden hatte.

In Wirklichkeit war der ›Asylkompromiß‹ ein weit über den Asylbereich in Grundrecht und Verfahrenspraxis hinausreichender Migrationskompromiß: Er brachte eine ganze Reihe von bald zu Gesetzen und Verordnungen verdichteten Neuregelungen auf den Weg – von neuen Formen der Ausländerbeschäftigung (z. B. Saison-, Werkvertragsarbeitnehmer) über Aspekte der Ausländerintegration bis zur rechtlichen Neuregelung (Kriegsfolgenbereinigungsgesetz) und Kontingentierung (Jahresmittel 1991/92) der Aussiedlerzuwanderung. Keine Einigung wurde erzielt in der Frage des auf seiten der SPD, aber auch der FDP vorab wiederholt angesprochenen Regelungsbedarfs im Bereich von Einwanderungsgesetzgebung und Einwanderungspolitik im Sinne eines neutralen Steuerungsinstrumentariums im grenzüberschreitenden Wanderungsgeschehen jenseits der

⁷ »Dieses Land wird unregierbar«. *Der Spiegel*, 14. September 1992, 18-28; »Staatsnotstand« in Flammenschrift an der Wand«. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 15. Oktober 1992, 3; »Das ist der Staatsstreich«. *Der Spiegel*, 2. November 1992, 18-23; Michael Backhaus. »Union auf Radikalkurs. Kanzler Kohl beschwört einen ›Staatsnotstand‹«. *Der Stern*, 5. November 1992, 284-287; »Tips zum Verfassungsbruch«. *Der Spiegel*, 9. November 1993, 24-32.

⁸ »Anklang an Weimar«. *Der Spiegel*, 5. Oktober 1992, 18-29; Volker Ullrich. »Das Weimar-Syndrom«. *Die Zeit*, 9. Juli 1993, 28.

Probleme von Flucht und Asyl. Das hätte eine Möglichkeit bieten können, die beiden großen Bereiche des grenzüberschreitenden Wanderungsgeschehens – Flucht und Asyl einerseits, Arbeitswanderung und Einwanderung andererseits –, die trotz aller faktischen Überschneidungen im Wanderungsgeschehen rechtlich nicht verwechselt und politisch nicht gegeneinander ausgespielt werden dürfen, mit einer integralen und im Rahmen des Möglichen transparenten Konzeption zu erfassen. Damit hätte der Weg eröffnet werden können von einer zum Teil disparaten Vielfalt von Einzellösungen zu einem integralen Gesamtentwurf von Migrationsgesetzgebung und Migrationspolitik.

Unausweichlich freilich wäre dazu auch die Beschäftigung mit der häßlichen Kehrseite der schönen Gedanken über die Begegnung von Mehrheiten und zuwandernden Minderheiten gewesen – nämlich mit den Kriterien, Kontingenten oder auch Quoten, die für die Vorfahrtsregeln der Einwanderungspolitik unabdingbar sind. Damit wäre innerhalb, zwischen den Parteien und in der weiteren Öffentlichkeit über den tiefgreifenden Konflikt um die Änderung des Asylrechts hinaus ein weiteres, mindestens ebenso brisantes Konfliktfeld eröffnet worden, was in der Tat riskant erscheinen mußte angesichts von politischen und öffentlichen Konfliktszenarien, Orgien fremdenfeindlicher Gewalt einerseits und Massendemonstrationen gegen Gewalt andererseits.

Der ›Asylkompromiß‹ und die Änderung des Grundrechts auf Asyl mit ihren vielen flankierenden Maßnahmen bilden nach meiner Auffassung einen bemerkenswerten Kontrast zu den Grundlinien der tiefgestaffelten Bonner Flüchtlingskonzeption von 1990, in deren Mittelpunkt die Bekämpfung der Fluchtursachen stand. An die Stelle der Bekämpfung der Fluchtursachen scheint eine Bekämpfung von Flüchtlingen zu treten, die nicht nur Mißbrauchsfälle, sondern auch echte Flüchtlinge trifft. Flucht und Asyl werden in Deutschland zunehmend unter den Gesichtspunkten der äußeren und inneren Sicherheit diskutiert – bis hin zum auch mit Hinweis auf die weltweiten Wanderungsbewegungen begründeten Gedanken, die Bundeswehr nicht nur an den deutschen Grenzen, sondern auch innerhalb der deutschen Grenzen einzusetzen.⁹

Der Asylstreit führte zum ›Asylkompromiß‹, der Kompromiß führte zu neuem Streit, als deutlich wurde, welche Folgen in der Praxis das neue Asylrecht mit sich brachte. Die Bundesregierung verweist erfolgsbewußt auf den Rückgang der Asylanträge und im Asylverfahren auf den Abbau der ›Altlasten‹ – was freilich weniger mit dem neuen Asylrecht zu tun hat als mit der starken Personalaufstockung des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge. Wohlfahrtsorganisationen, Helfer und Anwälte von Asylsuchenden berichten über Mängel im Asylverfahren und Härten in den Existenzbedingungen der um Asyl ersuchenden Flüchtlinge und insbesondere der im ›Abschiebeknast‹ wie Strafgefangene einsitzenden abgelehnten Asylbewerber. Ob und inwieweit dies Übergangserscheinungen sind, muß die Zukunft zeigen. Unsere Diskussion gilt einer ersten Bilanz nach einem halben Jahr. Als Diskussionsleiter habe ich mich einer eingehenderen Bewertung zu enthalten. Ich bitte statt dessen um die Statements der Kontrahenten.

⁹ Wolfgang Schäuble. »Kein Unterschied mehr zwischen innerer und äußerer Sicherheit. Neue Aufgaben für die Bundeswehr?« *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 22. Dezember 1993, 4; vgl. Klaus J. Bade. »Maukörbe zum Thema Einwanderung. Zu den Überlegungen von W. Schäuble«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 28. Dezember 1993.

Jürgen Trittin

Die faktische Abschaffung des Grundrechts auf Asyl

Den seit gut einem halben Jahr wirksamen Beschluß des Bundestages zur Änderung des Artikels 16 unserer Verfassung bezeichne ich nach wie vor als die faktische Abschaffung des Grundrechts auf Asyl. Das deutsche Asylrecht war schon vor dieser Neuregelung nicht großzügig, wengleich dies in der öffentlichen Diskussion immer wieder suggeriert worden ist; vielmehr ließ es beispielsweise zu, daß Folter nicht als Asylgrund anerkannt wurde. Das muß man sich im Zusammenhang mit dieser Diskussion immer wieder in Erinnerung rufen.

Ich möchte in meinem Beitrag darauf verzichten, diese Debatte noch einmal aufzugreifen, sondern lediglich die Folgen jener Grundgesetznovelle an *den* Ansprüchen messen, welche die Verfechter der Abschaffung dieses Grundrechts selbst formuliert haben; dies soll geschehen aus der Sicht eines Bundeslandes.

Ein *erstes* Argument jener lautete: Die Neuregelung des Asylrechts sei notwendig, weil der Stau der anhängigen Asylverfahren nur auf diese Weise abzubauen wäre. Tatsache hingegen ist: Zum Jahresende 1993 warteten in der Bundesrepublik Deutschland rund 300.000, in Niedersachsen 28.328 Personen darauf, daß ihr Asylverfahren überhaupt im ersten Durchgang entschieden werde. Diese Schlamperei des Bundes kostet das Land nach wie vor monatlich 28,3 Millionen DM.

Zweitens wurde behauptet: Mit dieser Regelung könne erreicht werden, die Zahl der Zugänge von Flüchtlingen zu reduzieren. Dieses Ziel ist in der Tat erreicht worden: Gegenüber dem ersten Halbjahr 1993 hat sich die Zahl um ca. 50 Prozent verringert; nur knapp 100.000 Menschen haben in der zweiten Jahreshälfte in Deutschland einen Asylantrag gestellt – wobei die Zahlen noch über denen des Jahres 1991 liegen. Zu jener Zeit hatte Volker Rühle eine Kampagne gestartet, bei der in jedem Kreisverband der CDU das damals gültige Asylrecht thematisiert worden war. Mit den Pogromen von Hoyerswerda konnte man sieben Tage später das Resultat dieser Aktion beobachten.

Für die kritische Bestandsaufnahme lautet eine wichtige Frage, ob die Asylanträge im Interesse der Betroffenen und unserer Gesellschaft besser, zügiger bearbeitet werden. Fakt ist: Bei den Verwaltungsgerichten in Niedersachsen ist die Zahl der Einspruchsverfahren gegen erstinstanzliche Entscheidungen um 75 Prozent, die Zahl der vorläufigen Rechtsschutzverfahren gar um 80 Prozent gestiegen. Darüber hinaus ist eine auch nur annähernd genaue Prognose über die weitere Entwicklung nicht möglich.

Ein *drittes* Argument lautete: Die Asylverfahren sollten nicht hier vor Ort, sondern in rechtsstaatlicher Weise bereits in den sog. Drittländern durchgeführt werden, wodurch die Bundesrepublik wesentlich entlastet würde. Tatsache ist – und das können wir inzwischen am Beispiel verfolgter Personen nachweisen –, daß beispielsweise das »sichere« Drittland Polen den betroffenen Menschen überhaupt kein Asylverfahren bietet, ihnen vielmehr i. d. R. ein Durchreisevisum zur Rückkehr in ihr jeweiliges Heimatland ausstellt. Anders gesagt: Ich bin der Auffassung, daß zumindest Polen – nach den uns heute vorliegenden Erkenntnissen – von der Liste der sog. sicheren Drittstaaten gestrichen werden muß, weil dort ein entsprechendes (geschweige denn rechtsstaatliches) Verfahren nicht stattfindet.

Viertens wurde gesagt, daß Deutschland aufgrund der nun realisierten Neuregelung des Asylrechts insgesamt mit weniger Flüchtlingen »belastet« werde. Dagegen ist häufig

der Einwand erhoben worden, daß viele betroffene Menschen auf diese Weise in die Illegalität getrieben würden. Diese Befürchtung hat sich – was die Zahlen betrifft – zumindest anhand der Erfahrungen des Bundeslandes Niedersachsen bestätigt: Auf drei Personen, die wir aus den zentralen Anlaufstellen auf die Gemeinden »verteilen«, kommen zwei weitere, die weder ausreisen noch in den Kommunen auftauchen, sondern schlicht untertauchen.

Ein *fünftes* Argument lautete: Die Verfahren sollen derart verkürzt werden, daß die Asylsuchenden nach längstens sechs Wochen mit einer rechtssicheren Entscheidung rechnen können. Dies ist natürlich nicht per se Unsinn; auch die Flüchtlinge legen Wert auf ein schnelles und auf ein gerechtes Votum. Tatsächlich ist die Situation heute aber so, daß über 70 Prozent der Asylanträge erst nach fast einem Jahr entschieden werden. Dies belegen die vom zuständigen Bundesamt vorgelegten Zahlen. Von der einst angestrebten Sechs-Wochen-Frist ist man also weit entfernt.

Statt dessen ist etwas anderes eingetreten: der Anspruch, diese Menschen möglichst schnell wieder aus Deutschland hinauszuerwerfen. Tatsache ist nämlich, daß im Jahr 1993 (insbesondere übrigens aufgrund jener Änderung, die schon 1992 im Asylverfahrensgesetz vorgenommen wurde) die Zahl der abgeschobenen Asylbewerber um mehr als 300 Prozent gestiegen ist, womit ein neuer Rekord erreicht wurde.

Mit dem geänderten Asylrecht ist auch eine neue Form der Leistungsgewährung eingeführt worden. Die Flüchtlinge sind aus der Sozialhilfe, der allgemeinen Grundversorgung, herausgenommen worden; ein Teil von ihnen soll einen gekürzten Satz erhalten. Das Gesetz schreibt die Gewährleistung in Form von Sachleistungen vor. Ist dies nicht machbar, sollen Wertgutscheine ausgegeben werden. Erst wenn dies auch nicht möglich ist, kann Bargeld gezahlt werden. Auf diese Weise hat man unter den Flüchtlingen eine Zwei-Klassen-Gesellschaft etabliert, was zu massiven Konflikten in zahlreichen Kommunen führt. Viele niedersächsische Kommunen sehen sich i. d. R. aus organisatorischen Gründen nicht in der Lage, das Sachleistungsprinzip oder das Wertgutscheinsystem durchzuführen und gewähren daher Barleistungen. Wir als verantwortliche Politiker eines Bundeslandes sind eigentlich recht froh darüber, daß die Sachleistungs-Regelung nicht funktioniert, weil Niedersachsen (als sparsames Land) etwa 20 Millionen DM mehr aufwenden müßte, wenn es diese Art der Leistungen erbringen sollte.

Als Fazit ist zu ziehen:

1. Das seit sechs Monaten praktizierte neue Asylrecht hat m. E. paradoxerweise sowohl die Kritiker als auch die Befürworter der Gesetzesnovellierung bestätigt. Richtig ist, daß die Zahl der registrierten Flüchtlinge zurückgegangen ist; die Abschreckung funktioniert demnach – bei gleichzeitig sich verschärfenden Fluchtursachen. Ebenso ist ein verstärkter Trend in die Illegalität zu verzeichnen, und ebenso hält der Zustrom von beispielsweise Flüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien an – nun allerdings mit einem veränderten Status.
2. Nicht realisiert hat sich die Erwartung, durch eine vorausseilende Übernahme der politischen Programmatik der Republikaner ins Grundgesetz – und um nichts anderes ging es bei dieser Verfassungsänderung – dem Rassismus in der deutschen Gesellschaft wirksam zu begegnen (auf das Beispiel Hoyerswerda habe ich schon hingewiesen). Ich möchte nur daran erinnern, daß die Rechtsradikalen wenige Monate nach dieser Grundgesetznovelle in Hamburg 8 Prozent der Wählerstimmen erreicht und nur deshalb den Einzug ins Parlament verfehlt haben, weil sie sich nicht auf eine gemeinsame Listen-Kandidatur verständigen konnten.
3. Die Praxis der sog. sicheren Drittstaaten, die Praxis der Abschiebung bereits an der Grenze und die Ausweisung auch aus den Binnenländern heraus ohne vorheriges Ver-

fahren sind hinsichtlich ihrer Quantität noch nicht von der Bedeutung, wie es Kritiker befürchtet haben, bestätigen jedoch in ihrer Qualität alle schlimmen Vermutungen. Was hier installiert wurde, ist ein perfides System von Kettenabschiebungen, die schließlich dazu führen, daß Menschen auch ohne jegliche Prüfung in ihr vermutetes Verfolgerland zurückexpediert werden.

So bleibt mir zu konstatieren, daß die Bilanz eines halben Jahres Erfahrung nach der faktischen Abschaffung des Grundrechts auf Asyl mit den Begriffen *Abschrecken*, *Ausgrenzen*, *Abschieben* zu charakterisieren ist.



Jürgen Schmude und Jürgen Trittin

Photo: E. Scholz

Eduard Lintner

Das neue Asylrecht: nach innen befriedend, nach außen klarstellend

Wenn man eine »Bestandsaufnahme« über Wirksamkeit und Auswirkungen der Änderung des Artikels 16 Grundgesetz (GG) versucht, muß man sich zunächst noch einmal die Ausgangslage vor Augen führen.

Die Bundesrepublik Deutschland war seit Jahren – insbesondere aufgrund ihrer geographischen Lage, ihrer wirtschaftlichen Prosperität und ihrer einzigartigen verfassungsrechtlich verankerten *Asylgarantie* – einem ständig stärker wachsenden Zuwanderungsdruck unter Ausnutzung des Asylrechts ausgesetzt. Die Zahl der Asylsuchenden stieg von 121.000 Personen im Jahre 1989 über 193.000 im Jahre 1990, 256.000 im Jahre 1991 auf 483.000 im Jahre 1992. Nach Feststellungen des UN-Flüchtlingskommissars (UNHCR) entfielen damit auf Deutschland ca. 78 Prozent aller in den EG-Ländern und 63 Prozent aller in Westeuropa (EG und EFTA-Staaten) um Asyl nachsuchenden Ausländer.

Unbestritten ist, daß der weitaus größte Teil der in Deutschland um Asyl nachsuchenden Ausländer keine ausreichenden Asylgründe hatte. Die Berufung auf das Asylrecht war vielmehr in erheblichem Umfang zum Mittel für eine unkontrollierte Zuwanderung aus wirtschaftlichen und anderen rechtlich nicht durchgreifenden Gründen geworden. Aufgrund der Rechts- und Verfassungslage konnten weder die Verwaltungen noch die Gerichte noch die Kommunen – trotz enormer finanzieller und personeller Anstrengungen – mit diesem immer stärker anschwellenden Zustrom fertig werden.

Eine Lösung des Problems des Asylmißbrauchs durch die ungesteuerte Zuwanderung von Ausländern, die sich zu Unrecht auf das Asylrecht berufen haben – mit anderen Worten: eine Lösung der Krise unseres Asylrechts –, war in den Augen unserer Bürger eine der wichtigen innenpolitischen Fragen.

Nachdem alle Versuche des *einfachen Gesetzgebers* fehlgeschlagen waren, auf der Grundlage des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG a. F. mittels einfachrechtlicher Korrekturen des Asylverfahrensrechts eine durchgreifende Beschleunigung des Asylverfahrens und eine rasche Beendigung des Aufenthalts offensichtlich unberechtigt um Asyl nachsuchender Ausländer zu erreichen, hat sich der *verfassungsändernde Gesetzgeber* auf der Grundlage des »Parteienkompromisses« vom 6. Dezember 1992 zu einer *grundlegenden Neugestaltung des Asylrechts* entschlossen.

Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat in Abschwächung von der grundgesetzlichen Asyltradition den Schutzbereich des Asylgrundrechts und der hieraus gefolgerten Vorwirkungen unmittelbar von Verfassungen wegen beschränkt und mit der neuen Asylrechtskonzeption des Grundgesetzes neue Strukturelemente eingeführt:

- Mit der sog. *Drittstaatenregelung* des Art. 16a Abs. 2 GG werden Personen, die aus einem sicheren Drittstaat einreisen, vom Asylrecht a priori ausgeschlossen; Art. 16a Abs. 1 GG ist auf diese Personen nicht mehr anwendbar;
- Absätze 3 und 4 des Art. 16a GG beschränken die verfahrensrechtlichen und materiell-rechtlichen *Vorwirkungen des Asylrechts*. Das Bundesverfassungsgericht hatte in ständiger Rechtsprechung aus Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG a. F. ein vorläufiges Bleibe-

recht und einen Anspruch auf umfassende Prüfung des Asylantrags auch bei offensichtlich aussichtslosem Vorbringen im Verwaltungs- und nachfolgendem Gerichtsverfahren abgeleitet. In klarer Abkehr hiervon hat der verfassungsändernde Gesetzgeber den sachlichen Gehalt des Asylrechts eingeschränkt. Galt bisher aufgrund der individualrechtlichen Struktur des Asylrechts der Grundsatz der umfassenden Aufklärung jedes Einzelschicksals bis zur Grenze der Zumutbarkeit, so ist nunmehr für Asylsuchende aus sicheren Herkunftsstaaten die Einzelfallprüfung durch eine generelle Überprüfung der Sicherheitslage nach den in Abs. 3 genannten Maßstäben ersetzt. Damit hat der verfassungsändernde Gesetzgeber einer sich in der Staatenpraxis in immer stärkerem Maße durchsetzenden Erkenntnis Rechnung getragen, daß ein *ausschließlich am Einzelfall orientiertes Prüfungsverfahren* sich als untauglich erwiesen hat, dem öffentlichen Interesse an einer Kontrolle der Zuwanderung und dem Schutzbedürfnis potentieller Verfolgungsgefahr ausgesetzter Flüchtlinge gleichermaßen gerecht zu werden. Die konkrete Widerlegung der Vermutung bleibt aber möglich und dann auch die individuelle Prüfung.

- *Weitere Strukturelemente* betreffen die Beschränkung der Befugnis der Gerichte, die Vollziehung aufenthaltsbeendender Maßnahmen auszusetzen (Abs. 2 und 4), und die Einschränkung der gerichtlichen Prüfungsverfahren (Abs. 5).
- Absatz 5 ermöglicht die volle Teilnahme an den *europäischen asylrechtlichen Zuständigkeitsregelungen* der Übereinkommen von Schengen und Dublin.

Hierdurch wurde die Grundlage geschaffen, daß auch die Bundesrepublik Deutschland – wie andere demokratische Staaten seit Jahren – die Zuwanderung sachgemäß *begrenzen und steuern* kann.

Haben die neuen Regelungen nun das Erwartete gebracht? Dies ist doch die Frage, über die wir heute hier diskutieren und die beantwortet werden soll. Für ein abschließendes Urteil über die Wirksamkeit und die Auswirkungen der neuen Regelungen ist ein Zeitraum von einem halben Jahr sicherlich zu kurz. Man kann aber m. E. aufgrund der vorliegenden Ergebnisse folgende Feststellungen treffen:

1. Die Zahl der Asylbewerber lag im Jahr 1993 um rund 115.000 Personen *niedriger als im Vorjahr*. Noch im Frühjahr 1993 deutete alles darauf hin, daß die Asylbewerberzahl auf das ganze Jahr gesehen erstmals über 500.000 liegen könnte. Allein in den Monaten März und April waren jeweils über 43.000 Asylbewerber nach Deutschland gekommen. Eine entscheidende Veränderung zeigte sich erst im Juli 1993. Die Zahl ging auf 20.600 zurück. Sie pendelte sich in der Folgezeit auf etwa 16.000 monatlich ein und ging im Dezember weiter auf 14.000 zurück. Insgesamt wurden in der Zeit vom 1. Juli bis zum 31. Dezember 1993 98.500 Asylbewerber registriert. In den sechs Monaten vor dem Inkrafttreten des neuen Rechts waren es noch 224.000 Personen. Dies bedeutet einen Rückgang um 56 Prozent.

Besonders bemerkenswert ist dabei der Rückgang der rumänischen Asylbewerber von 63.800 im ersten Halbjahr auf 9.900 im zweiten Halbjahr und der Rückgang der bulgarischen Asylsuchenden von 20.100 auf 2.400 im selben Zeitraum; beides Staaten, die als sichere Herkunftsländer festgelegt worden sind, wobei mit Rumänien auch ein förmliches Rücknahme-Übereinkommen geschlossen werden konnte.

2. Auch die Zahl der Asylsuchenden an den *Land- und Seegrenzen* ist im zweiten Halbjahr 1993 gegenüber dem ersten um 55 Prozent zurückgegangen.
3. Positiv hat sich auch die *neue Flughafenregelung* ausgewirkt. Für Asylsuchende aus sicheren Herkunftsländern sowie für solche ohne gültigen Paß oder Paßersatz, die

über einen Flughafen einreisen wollen, ist das Asylverfahren auf dem Flughafen *vor der Einreise* durchzuführen. Die Regelung wird inzwischen auf den Flughäfen Frankfurt/Main, Düsseldorf, München, Hamburg und Berlin angewandt. Die Zahl der Asylsuchenden dort ist im zweiten Halbjahr 1993 gegenüber dem ersten um 65 Prozent zurückgegangen.

4. Die *Zahl der Anerkennungen* durch das zuständige Bundesamt ist seit Inkrafttreten des neuen Rechts von 2,5 Prozent im Juni stetig auf 5,5 Prozent im Dezember angestiegen. Sie wird bei einer Verstetigung der Asylbewerberzahlen voraussichtlich in dieser Größenordnung verharren. Dies ist ein Zeichen dafür, daß die Neuregelung des Asylrechts in erster Linie diejenigen davon abhält in unserem Land um Asyl nachzusuchen, bei denen die Voraussetzungen für eine Anerkennung nicht gegeben sind.
5. Durch den Rückgang der Zahl der Asylbegehrenden und die Zunahme der Zahl der Entscheidungen des zuständigen Bundesamtes aufgrund einer enormen Personalvermehrung können die *Asylanträge schneller entschieden* werden; die Zahl der beim Bundesamt anhängigen Verfahren hat sich nach dessen Statistik von 400.000 am 30. Juni 1993 auf 296.000 am 31. Dezember verringert. Dies bedeutet einen Abbau von 164.000 anhängigen Verfahren innerhalb eines halben Jahres.
6. Aber auch der monatliche Zugang an Asylsuchenden von derzeit etwa 16.000 Personen ist immer noch *höher als in allen anderen europäischen Staaten*. Diejenigen, die im Zusammenhang mit der Asylrechtsänderung von der »Abschottung der Festung Deutschland« gesprochen haben, mögen sich dies bitte ins Bewußtsein rufen. Im übrigen erscheint mir hierzu eine Anmerkung angebracht: Wollte man nichts tun, die jetzige Größenordnung einfach hinnehmen und die in ganz Europa derzeit diskutierten und in Angriff genommenen Beschränkungen der Zuwanderung ignorieren, würde das eine weitere Beeinträchtigung des *sozialen Friedens* und der *politischen Stabilität* zur Folge haben. Wer dies riskieren will, sollte es auch offen sagen und sich nicht hinter verfassungsrechtlichen Spitzfindigkeiten verschanzen.

Ich will nicht verschweigen, daß in der Praxis mit den neuen Regelungen auch noch *erhebliche Probleme* bestehen.

- a) Die *Drittstaatenregelung* ist bisher nicht voll zum Tragen gekommen. Ursächlich hierfür ist zunächst die überwiegend sehr restriktive Auslegung der bestehenden Übernahmeabkommen oder -vereinbarungen durch die jeweiligen Drittstaaten, zusätzlich jedoch auch das Aussageverhalten der Antragsteller, die sich schnell auf die neue Gesetzeslage eingestellt haben. So werden Fragen nach dem Reiseweg zunehmend ausweichend beantwortet mit dem Hinweis auf Erinnerungslücken oder Unkenntnis der vom Schlepper gewählten Route. Zudem sind die Antragsteller durch Schlepper, aber auch durch Rechtsanwälte häufig genau über die z. T. kurzen Rückübernahmefristen informiert. Nach ihren eigenen Angaben stellen sie daher ihre Asylanträge bewußt erst mehrere Wochen nach der illegalen Einreise. Schließlich fällt noch auf, daß Antragsteller nach der Rücküberstellung in einen sicheren Drittstaat im Rahmen dort durchgeführter Vernehmungen häufig völlig neue, abweichende Angaben über ihren Reiseweg machen, was i. d. R. zur sofortigen Rückabschiebung in die Bundesrepublik Deutschland führt. Wegen dieser Schwierigkeiten wird vom zuständigen Bundesamt bei der Anhörung das behauptete Verfolgungsschicksal im Herkunftsland vielfach miterfaßt und trotz der Einreise über einen Drittstaat vom Erlaß einer Abschiebungsanordnung nach § 34a Asylverfahrensgesetz abgesehen und – nach materiell-rechtlicher Prüfung der Voraussetzungen der §§ 51, 53 Ausländergesetz – eine sachliche Entscheidung über den Asylantrag getroffen.



Eduard Lintner

Photo: E. Scholz

Dem *Abschluß verbesserter Rückübernahmeabkommen* mit unseren Nachbarstaaten kommt deshalb erhebliche Bedeutung zu. Wir werden unsere Bemühungen zum Abschluß solcher Abkommen mit der Tschechischen Republik und mit Österreich entschlossen fortsetzen. Mit der Schweiz konnte am 20. Dezember 1993 ein neues Abkommen geschlossen werden.

- b) Die Regelungen des § 29a Asylverfahrensgesetz über die *sicheren Herkunftsstaaten* werden derzeit in der Praxis kaum angewandt, um Verfassungsbeschwerden zu vermeiden. Das Bundesamt und die Gerichte richten sich vielmehr – bis zu einer klarstellenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts – bei der Ablehnung eines Antrags als *offensichtlich unbegründet* nach den bisher vom Bundesverfassungsgericht geforderten Voraussetzungen.
- c) Ein großes Problem bleibt die *Paßlosigkeit* des Asylsuchenden. Zunehmend ist zu beobachten, daß die Asylbewerber jegliche Dokumente, welche die Nationalität oder den Reiseweg erkennen lassen, vernichten, um auf diese Weise ihre baldige Rückführung in einen sicheren Drittstaat oder in den Heimatstaat zu erschweren.

Die Neuregelung des Asylrechts würde weitgehend unterlaufen, wenn an die Stelle des Zuzugs unter mißbräuchlicher Berufung auf das Asylrecht eine illegale Zuwanderung über die Grüne Grenze träte. Wir haben deshalb alles getan, die illegale Einwanderung vor allem an der Ostgrenze Deutschlands zu erschweren:

- Dort wurde die Personalausstattung des Bundesgrenzschutzes in den letzten Monaten – vor allem in den Brennpunktbereichen der grenzpolizeilichen Tätigkeit – entscheidend verbessert. Die Dienststellen an der Ostgrenze wurden durch umfangreiche Personalabordnungen und die Zuweisung geschlossener BGS-Einsatzverbände erheblich

verstärkt. Zusätzliche 1.300 grenzpolizeiliche Unterstützungskräfte im Angestelltenverhältnis wirken im täglichen Einsatzdienst mit und entlasten die Polizeivollzugsbeamten u. a. von administrativen Aufgaben. Dies führt zu einer weiteren Spezialisierung und Professionalisierung der Mitarbeiter.

- Zum frühzeitigen Erkennen und zum Verhindern illegaler Grenzübertritte wurde auch die Sachausstattung der Grenzpolizeidienststellen modernisiert und ausgeweitet: flächendeckende Sprechfunknetze, EDV-gestützte Abfragemöglichkeiten via Satellit zu den polizeilichen Fahndungssystemen und die Verwendung von Wärmebildgeräten ermöglichen einen effektiven Einsatz des Kontrollpersonals und führten zu Steigerungen der Aufgriffe um 50 bis 80 Prozent. Darüber hinaus ist der Einsatz von Dienststunden im Grenzstreifendienst und ein verdichteter Hubschraubereinsatz zur Grenzüberwachung vorbereitet.

- Durch neue und flexible technisch-operative Einsatzkonzepte konnte die Feststellung unerlaubter Einreiseversuche enorm gesteigert werden. Dadurch war es auch möglich, entscheidende Erfolge bei der grenzpolizeilichen Bekämpfung grenzbezogener Deliktsbereiche, insbesondere der Krafftfahrzeugverschiebung und der Schleuserkriminalität, zu erzielen.

Schleuserdelikte sind gegenüber den Vorjahren um jährlich 100 Prozent angestiegen. Die Erscheinungsformen und Methoden kriminellen Menschenhandels verändern sich ständig. Vermehrt werden bei Schleusungsringen Merkmale und Hinweise auf *organisierte Kriminalität* festgestellt, so z. B. gewerbliche und geschäftsähnliche Strukturen, arbeitsteiliges und durchorganisiertes Zusammenwirken, Anwendung von Gewalt und anderen Mitteln zur Einschüchterung und in Einzelfällen Einflußnahme auf Hoheitsträger und Dienststellen der öffentlichen Verwaltung.

- Ausländer, welche die Dienste von Schlepperorganisationen in Anspruch nehmen, liefern sich diesen gänzlich aus. Die von den Banden geforderten Schleuserlöhne, die je nach Fallkonstellation bis zu 40.000 DM betragen, werden von den Organisationen brutal eingetrieben. Sie können auch i. d. R. von den Opfern nicht unmittelbar entrichtet werden, so daß diese sogleich in finanzielle Abhängigkeit von den Schleusern geraten und ihnen zu Diensten sein müssen. Ausländische Frauen werden auf solche Weise oftmals der Prostitution zugeführt, ausländische Männer zu Diebstählen, Einbrüchen, Drogenhandel und anderen Straftaten gezwungen. Dies treibt die Kriminalität in unserem Land in die Höhe. Die kriminalstatistisch belegte *kontinuierliche Zunahme des Ausländeranteils an den Tatverdächtigen* und die auffallend hohe, sprunghaft angestiegene Ausländerquote bei den genannten Delikten müssen daher auch als mittelbare Folge des Schlepperunwesens betrachtet werden.

Die weitere konsequente Anwendung des neuen Asylrechts wird dazu beitragen, den Schleuserbanden das Wasser abzugraben, da sie ihren »Kunden« nicht mehr garantieren können, mittels eines Asylantrags einen längerfristigen Aufenthalt in Deutschland zu erlangen.

Die Neuregelung des Asylrechts hat zu verschiedenen *Verfassungsbeschwerden* geführt. Es ist eine bekannte Tatsache, daß immer dann, wenn der Gesetzgeber neue asylrechtliche Instrumente schafft, umgehend Verfassungsbeschwerden folgen, mit denen die Verfassungsmäßigkeit der neuen Regelungen ausgelotet werden soll. Ich möchte nur das Jahr 1983 in Erinnerung rufen. Nachdem im Jahr zuvor das damals neue Asylverfahrensgesetz in Kraft getreten war, mußte sich das Bundesverfassungsgericht nun mit einer Reihe von Verfassungsbeschwerden befassen, die diese neuen Regelungen in Frage stellten. Damals ging es u. a. um

- die Regelung über die Ablehnung eines Asylantrags als offensichtlich unbegründet oder unbeachtlich durch das zuständige Bundesamt,
- die Regelungen über den Berufungsausschluß, wenn die Kammer des Verwaltungsgerichts die Klage als offensichtlich unbegründet abgewiesen hat,
- die Regelungen über den Einzelrichter,
- die räumliche Beschränkung des Aufenthalts von Asylsuchenden,
- die Verteilungsregelung.

Das Ergebnis ist bekannt. Heute handelt es sich bei diesen damals angegriffenen Neuregelungen um längst etablierte Instrumente, die von keinem mehr in Frage gestellt werden.

Auch gegen alle wesentlichen Strukturen des neuen Asylverfahrensrechts ist inzwischen Verfassungsbeschwerde erhoben worden. Die Hauptelemente der neuen Asylrechtskonzeption: Drittstaatenregelung, Regelung über die sicheren Herkunftsstaaten, Flughafenregelung, Beschränkung der Befugnisse der Gerichte, die Vollziehung aufenthaltsbeendender Maßnahmen auszusetzen und die Einschränkung des gerichtlichen Prüfungsumfangs stehen auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand.

Die Bundesregierung ist von der Verfassungsmäßigkeit der neuen Asylrechtsregelungen überzeugt und wird dies auch mit Nachdruck im Rahmen der anstehenden Hauptsacheverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht vertreten.

Das vom verfassungsändernden Gesetzgeber auf der Grundlage des Parteienkompromisses beschlossene neue Asylrecht kann nur in seinem Gesamtzusammenhang als Mittel zur Beschränkung einer unkontrollierbar gewordenen Zuwanderung ins Bundesgebiet richtig verstanden werden. Aus diesem Grunde verbietet sich auch ein *undifferenzierter Rückgriff* auf die bisher Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG a. F. bestimmenden verfassungsrechtlichen Prinzipien unter Hinweis auf Art. 16a Abs. 1 GG. Das weiterhin gewährleistet individuelle Grundrecht auf Asyl hat durch die nachfolgenden Absätze 2 bis 5 eine *grundlegend neue Struktur* erhalten. Dies muß auch das Bundesverfassungsgericht berücksichtigen.

Abschließend noch einige Bemerkungen:

1. Das neue Asylrecht wirkt nach meiner Auffassung *nach innen befriedend* und *nach außen klarstellend*.
2. Auf Dauer muß aber das Asylrecht *in Europa harmonisiert* werden. Ziel der Bundesregierung ist es daher nach wie vor, den Bereich der Asylpolitik in die Gemeinschaftskompetenz zu überführen. Sollte die Asylpolitik im Bereich der Regierungszusammenarbeit verbleiben, streben wir als langfristiges Ziel eine *umfassende Asylkonvention* an. Nach meiner Auffassung ist eine wirksame Harmonisierung der Asylpolitik nur dann erreichbar, wenn die Mitgliedstaaten der EU über eine einheitliche Rechtsgrundlage verfügen und gewährleistet ist, daß die gemeinsamen Bestimmungen einheitlich in der Praxis angewandt werden. Allerdings erlaubt Art. 16a Abs. 5 GG nicht die Harmonisierung des materiellen Asylrechts, da die authentische Interpretationsbefugnis des Begriffs »politisch Verfolgter« weiterhin beim Bundesverfassungsgericht liegt.
3. Wir beabsichtigen nicht, unsere Probleme einseitig auf andere Staaten zu verlagern. Wir wollen in Deutschland mit den Wanderungsproblemen nicht allein gelassen werden, aber wir wollen auch Polen und die Tschechische Republik mit den Problemen der Asylpolitik und der illegalen Zuwanderung nicht alleine lassen. Um nicht einzelne Länder durch die Feststellung als verfolgungssichere Drittstaaten mit den Auswirkun-

gen von Wanderungsbewegungen unverhältnismäßig zu belasten, tritt die Bundesrepublik Deutschland für eine *europäische Lastenverteilung* ein. Im Vorgriff auf eine solche europäische Lastenverteilung ist mit Polen bereits ein Abkommen über die Zusammenarbeit hinsichtlich der Auswirkungen von Wanderungsbewegungen geschlossen worden. Damit wird erstmals die *internationale Solidarität* und eine faire Lastenverteilung verwirklicht, die sich aus den verstärkten Wanderungsbewegungen insbesondere in Osteuropa ergeben. Das Abkommen könnte *Modellcharakter* haben für ein europäisches System der Lastenteilung. Wir streben weitere entsprechende Vereinbarungen an, vor allem mit der Tschechischen Republik.

4. In Europa besteht Einigkeit darüber, daß Abhilfe gegenüber den derzeitigen Wanderungsbewegungen letztlich nur über eine verstärkte wirtschaftliche, soziale und finanzielle Zusammenarbeit mit dem Ziel der *Verbesserung der Lebensperspektiven in den Herkunftsländern* geschaffen werden kann. Hinzukommen muß eine abgestimmte enge Zusammenarbeit mit den Herkunftsstaaten der Flüchtlinge. Die Flüchtlingskonzeption der Bundesregierung vom 25. September 1990 hat hierzu entscheidende Impulse gegeben.

Bestandsaufnahme zu Asylpraxis und Wanderungsbewegung

1. Die zum 1. Juli 1993 erfolgte Änderung des Asylrechts einschließlich des Grundrechtsartikels war notwendig. Es durfte nicht dabei bleiben, daß jedem Asylsuchenden das Recht zustand, sein Aufnahmeland mit verbindlicher Wirkung selbst zu bestimmen – sofern er sich für Deutschland entschied. Diese, auf der früheren Fassung des Asylgrundrechts beruhende Rechtslage hatte dazu geführt, daß die Zahl der in Deutschland Asyl Suchenden ständig wuchs: von 200.000 im Jahr 1990 auf 440.000 im Jahr 1992 mit der Tendenz weiteren Anwachsens in den ersten Monaten 1993.

Prüfung und Beurteilung der Asylgesuche konnten mit dieser Zunahme nicht mithalten. Der weiteren Verkürzung der Verfahren waren durch Mindestanforderungen an die Qualität des jeweiligen Entscheidungsvorgangs Grenzen gesetzt. Für immer mehr Zuwanderer erbot sich somit die Möglichkeit, durch Berufung auf das Asylrecht zumindest einen zeitweiligen Aufenthalt von nicht unbeträchtlicher Dauer im Bundesgebiet zu erwirken. Daß dabei auch Anträge gestellt wurden, deren Motive zwar verständlich waren, aber nicht in einer Verfolgungssituation lagen, war unausbleiblich. Die Ausweitung zu dämpfen und auf eine geringere Zahlenstärke zurückzuführen, war somit keine Nachgiebigkeit gegenüber Stammtischen oder »braunem Mob«, sondern vernünftige Konsequenz aus der tatsächlichen Entwicklung.

2. Die Rechtsänderung hat das Asylgrundrecht in Art. 16a Abs. 1 GG nicht nur formal erhalten. Die Ausnahmeklausel des Art. 16a Abs. 2 setzt für ihre Anwendung voraus, daß in dem sog. sicheren Drittstaat, in den ein Asylsuchender zurückverwiesen werden kann, ein angemessenes Asylverfahren gewährleistet ist. Schutz vor politischer Verfolgung ist gesichert, auch wenn er nicht in Deutschland gewährt wird. Fehlt es an diesen Voraussetzungen, so kann das Ausführungsrecht zu Art. 16a Abs. 2 nicht ohne Verfassungsverstoß angewendet werden. Ohne Streichung entsprechender Drittstaaten aus der dem Gesetz angefügten Liste wird dieses insoweit verfassungswidrig. Dementsprechend hat das Bundesverfassungsgericht in mindestens zwei Eilverfahren die Zurückschiebung ausgesetzt.

Die auf Beschleunigung angelegte Änderung des Verfahrensrechts kann in der Praxis Probleme mit sich bringen. Das gilt besonders für den Ausschluß der Verwaltungsgerichte aus Eilverfahren bei der Zurückschiebung in sichere Drittstaaten. Diese und andere Risiken sind anhand der Praxis sorgfältig zu überprüfen, damit entweder – im Rahmen des Zulässigen – die Praxis geändert oder die Rechtsvorschriften korrigiert werden. Der Bundesinnenminister wird dazu dem Innenausschuß des Bundestages in Kürze über 80 Fragen zu beantworten haben, die die SPD im Dezember vorgelegt hat.

Sorgfältige Beobachtung des Geschehens und Bereitschaft zur Korrektur der Vorschriften müssen gewährleisten, daß Verfolgte nicht ohne Schutz bleiben und daß die Bundesrepublik Deutschland ihren Anteil an der Last des internationalen Flüchtlingselends auch weiterhin trägt.

3. Das Asylrecht ist kein Instrument, die Zuwanderung zu steuern. Seine Auswirkungen dürfen bei Überlegungen zu einem Einwanderungsbedarf aber nicht unbeachtet bleiben. Gleiches gilt für andere Wanderungsströme, die in diesen Jahren Menschen nach Deutschland bringen.

1993 sind als Asylsuchende 323.000 Zuwanderer gekommen. Bleibt es künftig bei der Durchschnittszahl der Monate des zweiten Halbjahres 1993, dann werden es immer noch



An die 400 Menschen verfolgten die Diskussion in der Schloßaula der Universität

Photo: E. Scholz

knapp 200.000 jährlich sein, etwa soviel wie 1990. Die Zahl der Bürgerkriegsflüchtlinge, die sich, ohne den angekündigten Rechtsstatus bereits zu haben, bei uns aufhalten, wird auf über 350.000 geschätzt. Die Schätzung des Zuwachses 1993 liegt bei über 100.000.

Ungenügend erfaßt ist bisher die Zahl derjenigen Zuwanderer, die als Familienangehörige hier lebender Ausländer oder als Arbeitskräfte mit besonderer Erlaubnis kommen. Schätzungen liegen zwischen 120.000 und 200.000 im Jahr. Die Zahl der in Deutschland aufgenommenen Aussiedler lag 1993 in der geplanten Größenordnung, nämlich bei 219.000. In den Vorjahren waren es 230.000 (1992) und 221.000 (1991).

Die genannten Gruppen werden in etwa diesem Umfang noch längere Zeit zuwandern. Eingriffe zur Verringerung der Zahlen werden nicht erwogen. Es ist auch nicht erkennbar, wie sie vertretbar erfolgen könnten.

4. Wer in dieser Situation ein Einwanderungsgesetz fordert und damit eine Quote neu aufzunehmender Einwanderer meint, müßte deutlich machen, welche der bisher zuwandernden Gruppen er wie reduzieren will oder ob die Einwanderungsquote zusätzlich aufgenommen werden soll. Bleiben solche Fragen offen, sind Sorgen und Widerspruch nicht verwunderlich. Menschen, die sich die Aufnahme weiterer Zuwanderer angesichts der gegenwärtigen Arbeitslosigkeit und Wohnungsknappheit nicht vorstellen können, reagieren mit Ablehnung oder mit Falscheinschätzungen. Zu diesen gehört die Annahme, daß künftig Einwanderer anstelle der Asylsuchenden aufgenommen werden sollen, so daß diese wegzubleiben haben. Es überrascht nicht, daß sich unter diesen Voraussetzungen nicht wenige ein Einwanderungsgesetz so vorstellen, wie es kürzlich in Frankreich erlassen worden ist: als Einwanderungsbegrenzungs- und -verhinderungsgesetz.

Die aktuellen Schwierigkeiten für weitere Aufnahmen machen längerfristige Überlegungen nicht entbehrlich. Diese sollten nicht an Fragen vorbeigehen, die näher liegen als eine neue Einwanderungsregelung. So wird die Aufnahme von Familienangehörigen hier lebender Ausländer immer noch restriktiv gehandhabt. Großzügigkeit würde insoweit eine stärkere Einwanderung erlauben. Längst integrierte Ausländer ohne Aufenthaltsstatus werden, besonders nach erfolglosen Asylverfahren, unnachsichtig abgeschoben und damit in besondere Härtesituationen gebracht. Ehemals für lange Zeit hier ansässige Ausländer haben ebensowenig das Recht auf Rückwanderung wie Abkömmlinge deutscher Auswanderer aus westlichen und südlichen Staaten, auch wenn die deutsche Volkszugehörigkeit bei ihnen noch eine spürbare Rolle spielt. Alle diese Gruppen würden verringerten oder so gut wie keinen Integrationsaufwand kosten.

Sollte nennenswerter Mangel an Zuwanderern auftreten, läßt sich über Aufnahmequoten und die erforderliche Auswahl schnell Einigkeit erzielen. Verfrühte und unklare Forderungen in diese Richtung aber hätten irreführende Signalwirkung. Im Inland gäbe es Angst und Ablehnung, die nicht kurzerhand als Ausdruck dumpfer Stimmungen abgewertet werden dürfen, da sie doch zum größeren Teil die Folge ausbleibender Antworten auf wichtige Fragen sind. Im Ausland aber würde das Signal als Ausdruck grundsätzlicher Bereitschaft Deutschlands zur weiteren Aufnahme von Ausländern verstanden. So oder so nähme der Einwanderungsdruck dadurch zu und suchte sich auch dann Wege, wenn auf absehbare Zeit gar keine Aufnahmequote festgesetzt würde.

5. Zahlreiche wichtige und vielfach bisher vernachlässigte Aufgaben hat Deutschland hingegen gegenüber denen, die bereits eingewandert sind und sich hier um Integration bemühen. Das Mittel des Einbürgerungsdrucks, das klassische Einwanderungsländer anwenden, kommt dabei nicht in Betracht. Aber Einbürgerungserleichterungen und die Möglichkeit der doppelten Staatsangehörigkeit sind längst erforderlich. Das kommunale Wahlrecht für längerfristig hier lebende Ausländer könnte ihnen Mitsprache in öffentlichen Angelegenheiten eröffnen und ihr Gewicht verstärken. Ein zumindest schwach aus-

geprägter Minderheitenschutz für Ausländer, wie ihn die Gemeinsame Verfassungskommission des Bundestages und des Bundesrates mit Zweidrittelmehrheit beschlossen hat, würde dieses Gewicht unterstützen, ohne desintegrierend zu wirken.

Leicht oder leichter integrierbare Ausländer, die seit längerem hier wohnen, aber kein dauerhaftes Aufenthaltsrecht haben und bekommen sollen, könnten gegebenenfalls in Härteverfahren aufgenommen werden. Und wo es an Personalnachwuchs für die Wirtschaft fehlt, könnte der riesigen Gruppe junger Ausländer und Aussiedler, aber auch leistungsschwächerer Deutscher, durch zusätzliche Bildungs- und Förderangebote das Aufschließen in den Arbeitsprozeß erleichtert werden. Die unzureichende Bewältigung dieser Not und die Verfestigung der Zwei-Drittel-Gesellschaft sollten nicht dadurch überspielt werden, daß für den Personalbedarf leistungsstarke Einwanderer angeworben werden.

Günter Renner

Erste Erfahrungen mit dem Asylrecht 1993

1. Gesetzgeberische Ziele, wesentlicher Inhalt der Novelle

Mit den seit Mitte 1993 geltenden Änderungen des Asylrechts wollte der Gesetzgeber auf die seit 1982 immer weiter erhöhten und in den Jahren 1990 bis 1992 sprunghaft gestiegenen Asylbewerberzahlen reagieren. Mit den Mitte 1992 vorgenommenen einschneidenden Verfahrensänderungen sei eine so hohe Zahl von Asylanträgen nicht zu bewältigen.

Die Novellierung des Grundgesetzes, des Asylverfahrensgesetzes und des Ausländergesetzes sowie des Sozialhilferechts verfolgten mehrere *Ziele*, die teilweise über frühere Gesetzesänderungen weit hinausgingen. Wirklich politisch Verfolgte sollten auch zukünftig Schutz und Zuflucht genießen. Vom Asylverfahren ausschließen wollte man aber Flüchtlinge, die aus einem sicheren Drittstaat einreisen, sowie Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge, die eine entsprechende Aufenthaltsbefugnis besitzen. Ein verkürztes Verfahren wurde für Flüchtlinge eingerichtet, die aus einem verfolgungsfreien Staat einreisen oder deren Asylantrag offensichtlich unbegründet ist. Behörden- und Gerichtsverfahren sollten weiter vereinfacht und beschleunigt werden, unter anderem durch unmittelbare Weiterleitung an die zuständige Aufnahmeeinrichtung und durch wohnortnahe Durchführung der Gerichtsverfahren. Außerdem wurden ein erweiterter Informationsaustausch und vermehrte Identitätsprüfungen vorgesehen, um Mißbräuche zu verhindern.



Günter Renner

Photo: E. Scholz

Zudem sollten die Voraussetzungen für eine gleichberechtigte Teilnahme am Schengener Übereinkommen und anderen Asylübereinkommen geschaffen werden. Schließlich war beabsichtigt, Wirtschafts- und Armutsflüchtlinge durch Beschneidung der Sozialhilfeleistungen von Asylgesuchten abzuhalten. Während des Gesetzgebungsverfahrens wurde noch ein besonders beschleunigtes Asylverfahren für Flüchtlinge geschaffen, die über einen Flughafen einzureisen versuchen und entweder aus einem sicheren Herkunftsland stammen oder über keine ordentlichen Einreisepapiere verfügen. Um diese Ziele zu erreichen, wurde ein Bündel gesetzlicher Maßnahmen verabschiedet, von denen hier nur die Safe-country-Regel kurz dargestellt werden soll.

Zunächst einmal wurden bestimmte Staaten für *verfolgungsfrei* erklärt. Die Auswahl wurde nicht nach dem jeweils erreichten menschenrechtlichen Standard getroffen. Maßgeblich waren eher die Zahl der aus einem Staat stammenden Asylbewerber und der Anerkennungsquote. So ist nur bedingt zu erklären, daß die folgenden Länder auf die Liste II gesetzt wurden, obwohl es andere Herkunftsstaaten mit höheren Zugangszahlen und ebenso niedrigen Anerkennungsquoten gibt: Bulgarien (1992: 31.450 Asylbewerber – Anerkennungsquote 0,15%), Gambia (1.037 – 0,00%), Ghana (6.994 – 0,28%), Polen (4.212 – 0,03%), Rumänien (103.787 – 0,14%), Senegal (552 – 0,00%), Slowakische Republik und Tschechische Republik (zusammen 2.682 – 0,00%) sowie Ungarn (1.028 – 0,00%). Den betroffenen Flüchtlingen verbleibt freilich die Möglichkeit, die gegen sie streitende Vermutung der allgemeinen Verfolgungsfreiheit für ihre Person durch einen schlüssigen Vortrag zu widerlegen. Vermutung und Widerlegungsmöglichkeit decken sich nicht. Während die Vermutung auch die Freiheit von unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung umfaßt, ist die Widerlegung nur möglich durch substantiierte Darlegung eines individuellen Schicksals politischer Verfolgung. Diese Inkongruenz ist unschädlich. Werden Beeinträchtigungen der in Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) genannten Art schlüssig vorgetragen, können sie entweder die Behauptung politischer Verfolgung stützen oder bei fehlender Asylrelevanz Schutz vor Einreiseverweigerung, Zurückschiebung und Abschiebung auslösen. Letzteres ergibt sich freilich nicht aus dem Wortlaut von Art. 16a Abs. 3 Grundgesetz (GG) und den Vorschriften des Asylverfahrensgesetzes.

Das Kernstück der Asylreform 1993 stellt die neue *Drittstaatenregelung* dar. Der Verfassungsgeber und der Gesetzgeber haben eine Reihe von Drittstaaten für verfolgungssicher erklärt, nämlich alle EG-Staaten und außerdem Finnland, Norwegen, Österreich, Polen, Schweden, die Schweiz und die Tschechische Republik. Damit fehlt von den Anrainerstaaten nur die Slowakische Republik. Trotz des insoweit unklaren Wortlauts des Art. 16a Abs. 2 GG ist für aus sicheren Drittstaaten einreisende Flüchtlinge nicht nur die Berufung auf das Asylrecht ausgeschlossen, sondern der Asylanspruch selbst. Konsequenterweise ist vorgesehen, daß den Betroffenen kein einstweiliger Rechtsschutz mit dem Ziel gewährt werden darf, ihre Überstellung an den Drittstaat zu unterbinden. Die neue Drittstaatenklausel knüpft an die bloße Einreise aus einem sicheren Drittstaat an. Sie nimmt keine Rücksicht auf die Dauer des Aufenthalts, den Willen und das individuelle Schicksal des Flüchtlings sowie die Aufnahmebereitschaft des anderen Staates. Indem sie ein Asylrecht gänzlich ausschließt, beseitigt sie auch die verfassungsrechtliche Grundlage für den Schutz vor Abschiebung und Auslieferung an den Verfolgerstaat; dieser beruht jetzt nur noch auf der Flüchtlingskonvention und einfachem Gesetzesrecht, nämlich § 51 Abs. 1 Ausländergesetz (AuslG) und § 6 Abs. 3 Gesetz über die Internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRG).

Sonderformen der Drittstaatenregelung enthalten die Übereinkommen von Dublin und Schengen. Sie bestimmen lediglich die Zuständigkeit zur Prüfung von Asylbegehren

und zur anschließenden Regelung des Aufenthalts, insbesondere zum Vollzug aufenthaltsbeendender Maßnahmen. Sie gehen aber insoweit über die mit den zahlreichen europäischen Staaten geschlossenen Übernahmeabkommen hinaus, als sie auch die Durchführung eines ordnungsgemäßen Asylverfahrens in zumindest einem der Vertragsstaaten garantieren.

Im übrigen ist daran zu erinnern, daß Flüchtlinge, die vor der Einreise nach Deutschland bereits anderweitig Schutz vor Verfolgung gefunden hatten, schon nach dem alten Recht nicht formell als politisch Verfolgte oder als ausländische Flüchtlinge anerkannt werden konnten. Auch nach der Flüchtlingskonvention gibt es keine Zweitanerkennung, und schon in das Ausländergesetz 1965 war ein entsprechender Anschlußtatbestand aufgenommen. Mit der Einführung der neuen – fiktiven und absolut wirkenden – Drittstaatenregelung sind die alten Bestimmungen nicht aufgehoben worden. Sie sollen deshalb hier noch einmal dargestellt werden, um keine Mißverständnisse über Umfang und Geltungsbereich der Neuregelung aufkommen zu lassen.

Nach wie vor wird nicht als asylberechtigt anerkannt, wer eine früher erreichte Verfolgungssicherheit verloren oder aufgegeben hat; bei fehlender Abschiebemöglichkeit – in den Drittstaat oder einen anderen Staat außer dem Herkunftsstaat – erhält dieser Flüchtling eine Aufenthaltsbefugnis. Ist der Tatbestand der früheren Verfolgungssicherheit offensichtlich, rechtfertigt dies die Zurückweisung an der Grenze; nach gelungener Einreise ist die Zurückschiebung oder im Falle der Rückführbarkeit auch die Einstufung eines Asylantrags als unbeachtlich möglich. Der Anwendungsbereich dieser Bestimmungen ist im Hinblick auf die vertraglichen Vereinbarungen von Dublin und Schengen erweitert worden.

2. Erfahrungen sechs Monate nach Inkrafttreten der Novelle

Vergleicht man die zwischenzeitliche Entwicklung und den derzeitigen Stand der Asylpraxis mit den Anliegen der Reform und den Versprechungen der Politiker, kann die Bilanz keineswegs als zufriedenstellend, schon gar nicht als gut bezeichnet werden. Das war auch nicht anders zu erwarten. Die teilweise festzustellenden Erfolge hätten auch ohne Grundgesetzänderung erreicht werden können. Die verfassungsrechtlichen Risiken haben sich zumindest vorläufig bestätigt. Die in die Drittstaatenklausel gesetzten Hoffnungen sind nicht in Erfüllung gegangen.

Auffällig ist der Rückgang der Asylbewerberzahlen seit Juli 1993. Während 1991 im ersten Halbjahr 90.834 Ausländer um Asyl nachsuchten und im zweiten Halbjahr 165.278, stieg die Zahl 1992 zunächst weiter auf 187.523 im ersten und auf 250.668 im zweiten Halbjahr. In der ersten Hälfte des Jahres 1993 ging die Zahl zwar auf 224.099 zurück, damit lag sie aber immer noch eindeutig über dem Vergleichswert von 1992. Im zweiten Halbjahr 1993 nahm der Neuzugang dagegen rapide ab, nämlich auf 98.500 Personen. Gemessen am Vergleichszeitraum des Jahres 1992 beträgt die Abnahme etwa 60%. Es liegt auf der Hand, daß diese Entwicklung allgemein dem neuen Asylrecht zugeschrieben wird. So einfach sind aber wohl die Ursachen nicht zu deuten. Die Auswirkungen der neuen Verfahrensregeln sind nur teilweise statistisch oder sonst nachprüfbar zu belegen. Im übrigen sind nur Spekulationen möglich, die schon bald durch Tatsachen widerlegt sein können.

Dabei ist zunächst zu beachten, daß der Rückgang im Ganzjahresvergleich zwischen 1992 und 1993 nicht so spektakulär ausfällt; er beträgt nur rund 26% (von 438.191 auf 322.599). Denkbar ist, daß sich manche Ausländer angesichts des bevorstehenden

Inkrafttretens der Novelle schon in den ersten Monaten des Jahres 1993 zur Flucht entschlossen haben, statt nach der Jahresmitte auszureisen, und daß andere ihre Ausreise zunächst verschoben haben, um die weitere Entwicklung an den deutschen Grenzen abzuwarten. Wer sich einem Schlepper anvertrauen will, muß warten, bis dieser möglicherweise neue Einreisewege ausgekundschaftet hat. Ein aussagefähiger bloßer Zahlenvergleich läßt sich deshalb erst Ende 1994 aufstellen. Bis dahin könnte eine bereichsspezifische Analyse eher Erfolg versprechen.

Die neue Kategorie der *verfolgungsfreien Länder* hat sich bei Bulgarien, Gambia und Rumänien nur bedingt auf den Neuzugang ausgewirkt; der Rückgang hielt sich nämlich bei diesen Ländern innerhalb der allgemeinen Tendenz. Aus Bulgarien stammten 1993 insgesamt 22.547 Asylbewerber, während es im vorangegangenen Jahr noch 31.450 waren; aus Gambia kamen 607 statt 1.037 und aus Rumänien 73.717 statt 103.787. Ein spürbarer Rückgang ist dagegen für Ghana (1.973 statt 6.994), Polen (1.033 statt 4.212) und Ungarn (209 statt 1.028) zu verzeichnen. Umgekehrt hat die Zahl der Flüchtlinge aus Senegal trotz Safe-country-Regelung zugenommen (1.027 statt 552); hinsichtlich der Nachfolgestaaten der CSSR/CSFR ist sie im wesentlichen gleich geblieben (2.256 statt 2.682). Die Aussagekraft dieser Vergleiche ist aus zweierlei Gründen eingeschränkt: sie beziehen sich auf das jeweilige Gesamtjahr, und bei Einreisen auf dem Landweg oder auf dem Luftweg mit Zwischenaufenthalt können sich die Auswirkungen der Regeln über sichere Herkunftsstaaten mit denen über sichere Drittstaaten vermischen.

Insgesamt kann dieses Ergebnis hinsichtlich der verfolgungsfreien Herkunftsstaaten nicht überraschen. Die Konstruktion mit der widerlegbaren Vermutung hat die Verfahrenskonstellation nur marginal verändert. Auch Asylbewerber aus anderen Staaten haben nur mit substantiierten Verfolgungsbehauptungen eine reale Anerkennungschance.

Soweit Asylbewerber aus diesen Ländern auf dem Luftweg eingereist und in das *Flughafenverfahren* einbezogen worden sind, liegen mir aussagekräftige Zahlenangaben nicht vor. Da das Sonderverfahren am Flughafen auch auf Asylbewerber mit nicht ordnungsgemäßen Einreisepapieren anwendbar ist, müßten beide Gruppen getrennt betrachtet werden. Außerdem treten diese asylsuchenden Ausländer in der Bundesamtsstatistik nur dann in Erscheinung, wenn sie mit ihren Rechtsmitteln gegen die Zurückweisung vorgehen und damit eine Asylentscheidung des Bundesamtes erzwingen. Wehren sie sich nicht gegen die Einreiseverweigerung, werden sie in die Zahl der Zurückweisungen an der Grenze einbezogen. Ohne dabei auf exaktes Zahlenmaterial zurückgreifen zu können, läßt sich eines vermuten: Die Sonderregeln über Einreisepapiere werden sich dahin auswirken, daß die einschlägigen Fälle abnehmen. Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß die der Flughafenregelung in den Medien zuteil gewordene Aufmerksamkeit ihrer objektiven Bedeutung kraß zuwiderläuft. Auf dem Luftweg reisten 1991 nur 3,8% aller Asylbewerber ein, 1992 sogar nur 1,6% und 1993 1,9%.

Die neue *Drittstaatenregelung* ist teilweise rechtlich blockiert. Aufgrund von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts ist unklar, ob Griechenland als sicherer Drittstaat für Flüchtlinge gelten kann, die dort über einen Viertelstaat einzureisen versuchen. Bei einer Hauptsacheentscheidung werden u. a. auch die grundsätzlichen Zweifel an der Verfassungskonformität der Drittstaatenklausel behandelt werden müssen. Insbesondere wird zu klären sein, ob asylrechtlicher Schutz vollständig ausgeschlossen ist, ob vorläufiger Rechtsschutz zumindest bei Zweifeln an einer Durchreise durch den Drittstaat stattfinden muß oder ob trotz Ausschlusses des Asylrechts der Schutz vor Todesstrafe, Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung bestehen bleibt. Ist (zumindest) letzteres anzunehmen, wofür gewichtige Gründe sprechen, bedarf es umfangreicher

gesetzlicher Korrekturen, weil geeignete Verfahrensregeln hierfür fehlen. Mit der Schaffung entsprechender Verfahrens- und Bleiberechte werden aber auch die erhofften Verbesserungen bei der Verfahrensdauer und der Unterbringung zunichte gemacht werden.

Soweit die *frühere Drittstaatenklausel* aufrechtzuerhalten ist und eine vereinfachte Asylablehnung erlaubt, ist nicht feststellbar, in welchem Umfang sie früher angewandt wurde und jetzt noch angewandt wird. Weder die Arbeitsstatistik des Bundesamtes noch die Gerichtsstatistik differenzieren nach der Art der Ablehnungsgründe. Außerdem gestatten die Zahlenangaben des Bundesamtes für die zweite Jahreshälfte 1993 im Grunde genommen überhaupt keinen Rückschluß auf die Auswirkungen der neuen und der alten Drittstaatenklausel. Denn in dieser Zeit sind zumindest auch früher gestellte Asylanträge beschieden worden, und für diese Übergangsfälle ist die neue Drittstaatenregelung nur modifiziert anzuwenden.

Das A und O der Drittstaatenklausel besteht in der rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeit der *Überstellung* des Ausländers an den sicheren Drittstaat. Mit deren Durchsetzbarkeit steht und fällt die Safe-country-Lösung überhaupt. Übernahmeabkommen mit den meisten der in Betracht kommenden Anrainerstaaten bestehen seit langem; das Abkommen mit der Schweiz ist novelliert und räumt jetzt eine Rückübergabefrist von einem Jahr ein. In den letzten Monaten hinzugekommen sind Vereinbarungen mit Polen und Rumänien. Die Verhandlungen mit Tschechien sind nicht abgeschlossen, und mit Österreich scheint eine Abmachung überhaupt nicht in Sicht. Ob diese Übereinkommen praktisch anwendbar sind, hängt einmal von der Einhaltung der dort vorgesehenen, teilweise sehr kurzen Fristen ab. Diese ermöglichen oft nur eine Zurückweisung, in der Regel aber keine Zurückschiebung, für die unser innerstaatliches Recht sechs Monate Zeit einräumt. Vor allem erfordert die Nutzung der Übernahmeabkommen den sicheren Nachweis gegenüber dem Vertragsstaat, daß der Flüchtling von dessen Territorium nach Deutschland eingereist ist oder dies versucht hat. Hieran fehlt es bei unkontrollierten Einreisen und späterer Meldung bei einer Außenstelle des Bundesamtes im Binnenbereich. Die Feststellung des Reiseweges ist die Achillesferse jeder Drittstaatenregelung. Verwertbare Zahlenangaben hierüber fehlen. Feststellbar ist die Gesamtzahl der Zurückweisungen an der Grenze, nicht aber der auf die Drittstaatenklausel entfallende Anteil. Die mit der deutschen Drittstaatenklausel angestrebte weitgehende rechtliche Abschottung Deutschlands gegenüber politisch Verfolgten kann nur perfekt realisiert werden, wenn sie durch eine ebenso undurchlässige Grenzsicherung begleitet wird. Der juristische *cordon sanitaire* ist ohne Grenzmauer nicht viel wert.

In diesem Zusammenhang ist von Bedeutung, daß die Übereinkommen von Dublin und Schengen noch nicht in die Tat umgesetzt sind. Auf die Gründe kann hier nicht weiter eingegangen werden. Es sei aber daran erinnert, daß die Befürworter der Grundgesetzänderung stets die Einmaligkeit des deutschen Asylgrundrechts und die daraus angeblich resultierende eingeschränkte Verhandlungsfähigkeit Deutschlands hervorgehoben haben. Spätestens durch die Entscheidung des französischen Conseil Constitutionnel vom 13. August 1993 ist bestätigt worden, daß Frankreich ein verfassungskräftiges Asylrecht einschließlich Prüfungszwang und Bleiberecht besitzt. Während Deutschland sich von den Fesseln des uneingeschränkten Asylanspruchs befreit hat, müßte sich Frankreich ohne Verfassungsänderung weiterhin die Möglichkeit der Prüfung eines Asylgesuchs auch für den Fall vorbehalten, daß es nach den europäischen Abkommen hierfür nicht zuständig ist. Im übrigen ist daran zu erinnern, daß die Abkommen von Dublin und Schengen keine Einbahnstraße von Deutschland in das übrige Vertragsgebiet vorsehen. Deutschland wird vielmehr auch Flüchtlinge aus anderen Vertragsstaaten aufnehmen müssen.

Soweit die Verfahren so gut wie in allen Stadien *beschleunigt* werden konnten, ist dies im wesentlichen einem erheblich erhöhten Personaleinsatz beim Bundesamt und bei den Verwaltungsgerichten zu verdanken. Hier wirkten sich teilweise erst diejenigen Verstärkungen aus, die im Laufe des Jahres 1992 und im ersten Halbjahr 1993 ohnehin bewilligt und dann auch vorgenommen wurden. Vor allem schlugen zunächst einmal die mit der Novelle 1992 wesentlich veränderten Bestimmungen über Unterbringung, Antragstellung, Bescheidung und Rechtsschutz durch. Eine erheblich kürzere Verfahrensdauer wäre auch mit diesen seit Mitte 1992 geltenden neuen Verfahrensregeln zu erreichen gewesen. Bei genauerer Betrachtung ergeben sich zudem einige Besonderheiten, die eine positive Bilanz aufgrund des neuen Rechts noch fraglicher erscheinen lassen.

Das Bundesamt hat seine Entscheidungen weit mehr als verdoppelt. Während es 1992 über die Asylanträge von 216.356 Personen entschieden hatte, wurden 1993 insgesamt 513.561 Asylbewerber beschieden. Dabei ist zu beobachten, daß es seit dem 1. April 1993 die Neueingänge sofort bearbeitet und bescheidet, also die neuen Verfahren zeitlich vorzieht. Die Altbestände werden nach und nach abgebaut. Es ist nicht erkennbar, daß die erhebliche Steigerung der Erledigungszahlen auf die Anwendung des neuen Rechts zurückzuführen ist. Immerhin hat das Bundesamt schon seit dem 1. Juli 1992 nicht nur über Asyl- und Flüchtlingsanerkennung zu entscheiden, sondern auch über Abschiebungshindernisse nach § 53 AuslG und die Abschiebungsandrohung. Demgegenüber können die seit dem 1. Juli 1993 hinzugekommenen Verfahrenserleichterungen unter gar keinen Umständen die jetzt festzustellende enorme Zunahme der Erledigung bewirkt haben, zumindest nicht allein oder auch nur überwiegend.

Eine andere Erklärung ist plausibler, wenn auch für das Bundesamt weniger schmeichelhaft. Die *Qualität der Entscheidungen* könnte abgenommen haben. So ist etwa festzustellen, daß die Asylgesuche von Tamilen aus Sri Lanka in den hessischen Außenstellen durchweg als offensichtlich unbegründet abgelehnt werden, obwohl die Rechtsprechung einiger Berufungsgerichte eine Gruppenverfolgung der Tamilen konstatiert hat und unter diesen Umständen eine qualifizierte Asylablehnung rechtlich ausgeschlossen ist. Mit dieser Verfahrensweise wird die notwendige Aufklärungsarbeit nur in das gerichtliche Eilverfahren verlagert.

Im Verantwortungsbereich der Länder ist festzustellen, daß diese die vorgesehenen Großunterkünfte nicht, jedenfalls nicht überall (z. B. in Hessen) eingerichtet haben. Insofern sind die logistischen Voraussetzungen für die bereits seit dem 1. Juli 1992 geltenden Neuregelungen noch immer nicht gegeben, obwohl damals das Inkrafttreten des neuen Rechts mit Rücksicht auf die Schwierigkeiten der Länder auf den 1. April 1993 verschoben worden war. Ohne die vom Gesetz vorausgesetzte Infrastruktur – Unterbringung in Einrichtungen mit Kapazitäten für mindestens 500 Personen, verbunden mit Außenstellen des Bundesamtes – läßt sich die erhoffte Beschleunigung nicht, jedenfalls nicht optimal, erreichen. Ob Abschiebungen in größerem Umfang und schneller vorgenommen werden als früher, läßt sich derzeit noch nicht feststellen. Soweit es die Verpflichtung des Bundesamtes angeht, die zuständige Ausländerbehörde von dem rechtskräftigen Abschluß des Verfahrens unverzüglich zu benachrichtigen, ist aufgefallen, daß diese Informationen in manchen Fällen mehrere Monate in Anspruch nehmen. Dies gilt in ähnlicher Weise für die Übersendung der Akten an die Verwaltungsgerichte; dies nimmt oft weit mehr Zeit in Anspruch, als den Gerichten für die Entscheidung zur Verfügung steht.

Die durchschnittliche *Dauer der Gerichtsverfahren* ist spürbar verkürzt worden. Dies ist sowohl auf die erhebliche Vermehrung des richterlichen und nichtrichterlichen Personals als auch auf die Verlagerung der Spruchfähigkeit in die gerichtlichen Eilverfahren

zurückzuführen. Der Einsatz der Einzelrichter und der Proberichter und die Einrichtung besonderer Asylspruchkörper haben dagegen zu den erwarteten organisatorischen Problemen geführt. Die vorzugsweise Zuständigkeit der Einzelrichter für Verfahren aller Art, insbesondere aber der Eilverfahren, wird deren Bedeutung und Schwierigkeit nicht gerecht. Es ist zu befürchten, daß darunter die Qualität der Entscheidungen nachhaltig leidet. Die Fülle der Aufhebungen von Entscheidungen durch das Bundesverfassungsgericht belegt, daß die Gerichte selbst verfassungsrechtliche Mindeststandards nicht mehr einhalten.

Betrachtet man die Auswirkungen der verschiedenen Restriktionen des asylrechtlichen Rechtsschutzes, so kann schon jetzt festgestellt werden: Die Rechtsverfolgung für Asylbewerber ist einem *Lotteriespiel* nicht unähnlich. Die Rechtsprechung in Eilverfahren nimmt zahlenmäßig zu, weil die Fallgruppen unbeachtlicher oder offensichtlich unbegründeter Asylanträge vermehrt worden sind. Gleichzeitig trägt der gesetzlich fixierte Zeitdruck (Entscheidung grundsätzlich binnen einer bzw. zwei Wochen) anscheinend oft dazu bei, das notwendige Maß an Sorgfalt zu vernachlässigen. Da die Kammer grundsätzlich nicht zuständig und die Beschwerde ausgeschlossen ist, kann die Rechtsprechung in Eilverfahren weder innerhalb des Gerichts noch wenigstens auf Landesebene zuverlässig koordiniert werden. Im Hauptsacheverfahren wird die Zersplitterung der Rechtsprechung durch den verstärkten Einsatz des Einzelrichters und die Zulassungsbedürftigkeit der Berufung gefördert. Immer öfter werden divergierende Entscheidungen rechtskräftig.

Schließlich sei zu den flankierenden Maßnahmen der Asylnovelle 1993 noch kurz bemerkt:

Von der neuen *Bürgerkriegsregelung* wird kein Gebrauch gemacht, weil Bund und Länder sich bisher nicht auf eine Kostenteilung einigen konnten. Die in Deutschland lebenden Flüchtlinge aus europäischen und anderen Bürgerkriegsgebieten besitzen nach wie vor keine rechtlich solide Basis für ihren Aufenthalt und ihre soziale Grundversorgung. Das Beispiel der 100.000 demnächst ausreisepflichtigen Kroaten verdeutlicht die Situation sehr eindringlich. Im Jahre 1993 suchten übrigens noch 21.240 Flüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina um Asyl nach, 10.464 Fälle wurden entschieden (1,3% anerkannt), und 21.985 Personen warten noch auf einen Bescheid.

Die *Altfallregelung* wurde vereinbarungsgemäß in die Tat umgesetzt, Schwierigkeiten entstanden allerdings aus den nur kurzen Antragsfristen. Begünstigt waren Flüchtlinge aus Afghanistan, China, Irak, Iran, Laos, Libyen und Myanmar (Burma).

Die Beschneidung der *Sozialhilfe* wirft – abgesehen von den rechtlichen Zweifeln – erhebliche praktische Probleme auf; denn die Versorgung mit Naturalien erfordert eine nicht vorhandene Vorratswirtschaft und Verteilungsstrukturen der Kommunen, und die Ausgabe von Wertgutscheinen erschwert den Flüchtlingen und dem Handel die Versorgung mit Lebensmitteln. Bisher fehlt deshalb der Nachweis, daß mit der Versorgung der Flüchtlinge auf einem Niveau unterhalb der Sozialhilfe tatsächlich öffentliche Mittel eingespart werden.

3. Ausblick

Ob wirklich politisch Verfolgte noch eine Chance haben, in Deutschland Asyl zu erhalten, ist fraglich geworden. Denn seit der Asylnovelle 1993 wird primär nicht mehr nach politischer Verfolgung gefragt, sondern nach dem Reiseweg des Flüchtlings. Tendenziell sollen politisch Verfolgte ausnahmslos von den jeweiligen Anrainerstaaten aufgenommen werden. Außerdem sollen Visumpflicht und Beförderungsverbote für Flugunterneh-

mer den einzigen verbleibenden Fluchtweg für politisch Verfolgte versperren. Wenn dieser Plan, der die Vorteile der neuen Mittellage Deutschlands ausnutzt, in den letzten Monaten noch nicht vollständig verwirklicht werden konnte, dann ist dies allein auf rechtliche und praktische Unzulänglichkeiten der Neuregelung zurückzuführen.

Deutschland hat politisch Verfolgte aus dem Ostblock in den Zeiten des Kalten Krieges bereitwillig aufgenommen. Im Zuge der Wiedervereinigung haben Ängste vor Überforderung die Solidarität mit Hilfsbedürftigen verdrängt. Die Bundestagsdebatte vom 12. Januar 1994 über die Asylpraxis und die Ankündigungen maßgeblicher Politiker für das Superwahljahr 1994 lassen befürchten, daß die latente Ausländerfeindlichkeit noch stärker aufgewühlt werden wird als bisher. Deutschland ist in den letzten drei Jahren nicht nur ein wenig nördlicher und ein wenig protestantischer geworden, sondern – was politische Flüchtlinge angeht – auch ein paar Grad kälter, wenn nicht eiskalt. Deshalb schließe ich weitere Verfassungsänderungen zur endgültigen Beseitigung des Asylrechts nicht aus. Eine breite Mehrheit der Wähler wehrt sich gegen die Aufnahme von Flüchtlingen; die Parlamentarier werden den einmal eingeschlagenen Weg fortsetzen müssen, um nicht endgültig ihre Glaubwürdigkeit zu verspielen. Dabei läuft die Humanität mehr und mehr Gefahr, auf der Strecke zu bleiben.

Heiko Kauffmann

1993/94: Bilanz des neuen Asylrechts – und ein Blick nach vorn

Um eine Bilanz des neuen Asylrechts zu skizzieren, die sich nicht nur auf die unwürdige Zahlendiskussion und die Auslegung von Paragraphen bezieht (wodurch mehr verdeckt als aufgeklärt würde), zunächst ein Blick auf Überschriften, Schlagzeilen und Stichworte der deutschen Presse in den letzten Wochen:

- »Tag der Menschenrechte: Flecken auf Bonner Weste« (UNHCR-Vorwurf: Bonn hält nicht alle internationalen Asyl-Standards; *Frankfurter Rundschau*, 10. 12. 93)
- »Leisetreterei gegenüber Staaten mit schweren Menschenrechtsverletzungen« (gemeint ist die Türkei; Erklärung von *Pro Asyl*, 10. 12. 93)
- »Rechtliche Schlechterstellung von Ausländern in der Bundesrepublik. Eine der Ursachen für die wachsende Ausländerfeindlichkeit« (so der Frankfurter Staatsrechtler und UN-Beobachter für Minderheiten, Seyed Shahram Iranbomy; *Frankfurter Rundschau*, 10. 12. 93)
- »Soziale Kahlschlagpolitik der Bundesregierung verletzt immer mehr die sozialen Menschenrechte von Betroffenen« (Internationale Menschenrechtsorganisation für das Recht sich zu ernähren; *Frankfurter Rundschau*, 10. 12. 93)
- »Neues Asylrecht schreckt ab – Zahl der Bewerber seit Inkrafttreten halbiert« (*Frankfurter Rundschau*, 06. 01. 94)
- »Festung Europa – Flüchtlinge sollen draußen bleiben« (*Die Woche*, 22. 07. 93)
- »Behandlung von Kriegsflüchtlingen: Zutiefst inhumane Abschiebep Praxis« (*Süddeutsche Zeitung*, 15./16. 01. 94)



Heiko Kauffmann

Photo: E. Scholz

- »Kurdenfamilie seit der Abschiebung in der Türkei verschollen« (*Frankfurter Rundschau*, 17. 01. 94)
- »Vom Asylrecht in den Tod getrieben – Trauer um Emmanuel Ehi, der aus Angst vor der Abschiebung Selbstmord beging« (*Süddeutsche Zeitung*, 17. 01. 94)
- »Mißhandlungen im eigenen Land sind bekannt, doch einen generellen Abschiebestop für die Kosovo-Albaner gibt es nicht mehr« (*Die Tageszeitung*, 24. 11. 93)
- »Flüchtling fünf Monate in Abschiebehaft« (*Die Tageszeitung*, 02. 12. 93)
- »Fremdenangst als Wahlkampfthema« (*Süddeutsche Zeitung*, 06. 12. 93)
- »Charter-Flug ins Elend – Aus Deutschland abgeschobene Roma treffen auf Haß« (*Die Woche*, 05. 01. 94)
- »Abschub von abgewiesenen Asylbewerbern... Im geschlossenen Bahnwaggon« (*Der Neue Tag* (Weiden), 08./09. 01. 94)
- »UN suchen 35 Tausend Verschwundene in 60 Ländern der Erde« (*Frankfurter Rundschau*, 10. 12. 93).

Und schließlich meldeten deutsche Zeitungen in ihren Sylvester-Ausgaben 1993, daß mit weltweit über 60 bewaffneten Konflikten das vergangene Jahr besonders blutig gewesen ist und daß zum Jahreswechsel in über 40 Ländern Krieg herrscht.

Diese Reihe läßt sich in erschütternder Weise fortsetzen.

Diese deutsche Asylbilanz 1994 macht ihre Grundbedingungen deutlich: Abschrecken und Abschotten, Ausgrenzen und Kasernieren, Gemeinschaftsverpflegung vorschreiben, Rechtsschutz erschweren, Fluchtgründe und Fluchtursachen ignorieren, rigoroses Abschieben und insgesamt: falsche Signale setzen.

Folgende Konsequenzen haben sich daraus bereits ergeben:

- Wir haben exterritoriale »Lager« (§ 18a Asylverfahrensgesetz) auf Flughafengelände für Flüchtlinge aus sog. sicheren Herkunftsländern und für die, deren Reisedokumente fehlen oder gefälscht sind;
- wir haben die sog. sicheren Herkunftsländer, von denen viele nach Belegen von amnesty international, Menschenrechtsorganisationen und UNO-Stellen als solche überhaupt nicht eingestuft werden können;
- wir haben das Prinzip der sog. sicheren Drittstaaten, das besagt: nicht die Fluchtgründe sind länger entscheidend, sondern die Fluchtwege;
- wir haben die im Schnellverfahren arbeitenden Außenstellen des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge mit Anhörungen, die oftmals im Eiltempo und häufig mit ungeeigneten Dolmetschern durchgeführt werden;
- wir haben Nachfragen der Entscheider, deren Ziel es nicht ist, eine mögliche Gefährdung zu belegen, sondern diese negieren zu können;
- wir haben immer mehr Lager und Sammelunterkünfte in Deutschland: ehemalige Kasernen, eingezäunt und nahezu ohne Besuchsmöglichkeiten;
- wir haben Arbeits- und Ausbildungsverbot sowie die Residenzpflicht;
- wir haben die Gutscheinpraxis und die Gemeinschaftsverpflegung;
- wir haben eine rigorose Abschiebep Praxis, flankiert durch neu eingerichtete Hafthäuser und spezielle Abschiebegefängnisse, in denen Menschen eingesperrt werden, ohne kriminell zu sein;
- wir haben Rückübernahme-Abkommen, die täglich Menschen ins Elend deportieren; Rückübernahme-Abkommen, über die der Bundesminister des Innern sagt, »es sei ihm egal, ob dieser andere Staat das Prüfungsverfahren durchführt oder ob er sich dieser Pflicht entledigt«¹;

¹ Zit. n. Heribert Prantl, *Süddeutsche Zeitung*, 13. 01. 94.

- wir haben von diesem Innenminister eingesetzte Spähhubschrauber gegen Flüchtlinge, Infrarot-Technik im Grenzgebiet und irgendwann dann eine elektronische Mauer um Deutschland und Westeuropa;
- wir haben nach wie vor Entscheidungen des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, die den Asylsuchenden immer wieder (etwa vergewaltigten Flüchtlingsfrauen aus Bosnien) die Anerkennung versagen, ihnen darüber hinaus zynischerweise auch noch den Abschiebungsschutz verwehren. Ebenso wird Kurden, Palästinensern und anderen Bürgerkriegsopfern notwendiger Schutz regelmäßig vorenthalten. Menschen aus den Kriegs- und Bürgerkriegsgebieten in Afrika, wo die heftigsten und grausamsten Kämpfe toben, kommen laut entsprechender Bescheide aus Regionen, in die angeblich gefahrlos abgeschoben werden könne.

Was wir *nicht* haben, das sollte der einzig positive Aspekt der neuen Asylgesetze sein: die versprochenen Bleiberechtsregelungen und den Sonderstatus für Flüchtlinge aus Bürgerkriegsgebieten, die dadurch – infolge des Ausbleibens dieser Regelungen – weiterhin oftmals einer inhumanen Verfahrenspraxis ausgesetzt sind.

Die »Feinde« Deutschlands, gegen die man Grenztruppen und Infrarot-Technik glaubt einsetzen zu müssen, sind wehrlose Menschen, »denen ›wehrhafte‹ Demokratien, die nach rechts rücken, den Zugang mit Gewalt zu versperren suchen. ›Europa den Westeuropäern!«, das ist die etwas erweiterte subkontinentale Variante des ethnischen Nationalismus – in diesem Fall eines rigorosen Eurozentrismus«², der sich im Süden gegen Afrika und Asien, im Osten gegen diskriminierte und mit Gewalt vertriebene Minderheiten abriegelt.

Jetzt, nachdem das Asylthema – wie gewünscht – mehr oder weniger »vom Tisch« ist, merken die Menschen, daß der Konkurrenzkampf um Arbeit, Wohnung und soziale Leistungen nicht durch Flüchtlinge und Zuwanderer verursacht wurde, daß sich im Gegenteil die wirtschaftliche und gesellschaftliche Lage vor allem von Arbeitslosen, Sozialhilfeempfängern, Wohnungssuchenden, Alleinerziehenden und kinderreichen Familien weiter verschärft hat und weiterhin verschärft. Es sind nicht die Flüchtlinge, es sind die Symptome der Zwei-Drittel-Gesellschaft, welche die Lebensbedingungen von immer mehr Menschen in diesem Land dramatisch verschlechtern.

Die Demontage des Grundrechts auf Asyl war nur die erste Etappe in einem Verteilungskampf, dessen zweite Runde wir gegenwärtig im weiteren Abbau von Sozialleistungen, höheren Belastungen der ArbeitnehmerInnen und dem Versuch erleben, weitere demokratische Rechte und Errungenschaften abzubauen.

Im Kern der Debatte über die Änderung des Artikels 16 – und in der Art sie zu führen – ging es nicht vorrangig um Flüchtlinge und ZuwanderInnen, sondern um uns selbst, den Zustand der Republik und die Aufrechterhaltung ihrer Lebenslüge, nämlich: die Bundesrepublik Deutschland sei kein Einwanderungsland.

Dieses Axiom und seine gebetsmühlenhafte Wiederholung hat mehr zur Entstehung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in diesem Land beigetragen als alles andere. Denn eine solche Lebenslüge macht es – kurzfristig – leichter, wegzusehen, wegzudrängen, auszugrenzen, den Anderen und die Anderen nicht wahrnehmen zu wollen, sich über sie zu erheben und nur sich selbst, seine eigene Leistung, seine eigenen Rechte und sein eigenes Wohlergehen zu sehen. Dieses Axiom ist Bestandteil einer Politik, die auf Dominanz über und damit Abschottung gegen Fremde beruht. Dem individuellen Ras-

² Herbert Leuninger. »Auf dem Weg nach rechts«. Bürgerforum Paulskirche, Büro für notwendige Einmischungen (Hg.). *Anleitung zum politischen Ungehorsam*. München: Knaur, 1993, 236-256.

sismus der Rechtsradikalen und Verführten wird durch noch so viele pädagogische Aufklärungsprogramme nicht erfolgreich begegnet werden können, wenn die politischen Parteien nicht endlich bereit sind, den institutionellen Rassismus dieser Gesellschaft abzuschaffen, der sich in dieser Lebenslüge und den daraus abgeleiteten Maßnahmen, Asylbeschleunigungsgesetzen, Verfahrensvorschriften, minderen Sonder-»Rechten« und in der Weigerung der Einleitung gesellschaftlicher Reformen mit dem Ziel der Herstellung *weltweiter sozialer Gerechtigkeit* ausdrückt. Denn dieses Axiom der Dominanz über andere führt ja auch weltweit zu einer gegenläufigen wirtschaftlichen Entwicklung, welche die Kluft zwischen Reichen und Armen immer weiter aufreißen läßt. Auch wenn sich die Asylgesetze und die Flüchtlingszahlen hier ändern – die Fluchtursachen in den Herkunftsländern der Flüchtlinge haben sich nicht geändert. Für sie tragen die Industrienationen – an entscheidender Stelle auch Deutschland – aus politischen und ökonomischen Gründen eine so hohe Verantwortung, wie sie selbst fortwährend Ursachenfaktor für die Verarmung der Dritten Welt, für ungerechte Weltwirtschaftsstrukturen, für Waffenexporte und für die Aufrechterhaltung von Terrorregimen sind.

Denn der reiche Norden übt Gewalt im Weltmaßstab aus; seine Lebensdoktrin zieht immer mehr Menschen in den Abgrund. Die westliche, unsere Art zu wirtschaften, unser Lebensstil fordern täglich mehr Opfer und beschwören den ökologischen Kollaps herauf. So bringt der Verfall der Rohstoffpreise unserer Wirtschaft Vorteile in Milliardenhöhe. Allein die sog. *terms of trade* haben sich nach den Daten des Statistischen Bundesamtes seit 1980 um ca. 50 Prozent für die Bundesrepublik Deutschland verbessert. Gemessen an den Preis- und Wechselkursverhältnissen von 1980 ist unserem Land allein 1992 ein Handelsvorteil gegenüber den Entwicklungsländern von insgesamt 31 Milliarden DM erwachsen – das entspricht viermal der Gesamtsumme der Entwicklungshilfe und beträgt mehr als das Sechsfache aller Ausgaben für Flüchtlinge. Auch die Deutschen leben somit auf Kosten der Menschen in der sog. Dritten Welt.

Die realexistierende Marktwirtschaft hat ein Industrie- und Konsum-Modell geschaffen, das zur Entstehung globaler Umweltzerstörungen wie Treibhauseffekt, Ausdünnung der Ozonschicht, Abnahme der Artenvielfalt, dramatischer Rückgang der Waldbestände, Erschöpfung der natürlichen Ressourcen, zur Vertreibung von Ureinwohnern aus ihrer vertrauten Umgebung und zur Zerstörung ihrer Kulturen sowie zur fortschreitenden Meeresverschmutzung entscheidend beigetragen hat³.

Ein Fünftel der Weltbevölkerung, nämlich der reiche Norden, verbraucht heute ca. vier Fünftel aller Ressourcen: 85 Prozent des Holzes, 75 Prozent der Metalle, 70 Prozent der Energie und 60 Prozent aller Nahrungsmittel...

Zusammengefaßt muß gesagt werden:

- Die deutsche Asyl- und Ausländerpolitik der letzten 30 Jahre, die sich vor allem in einer zunehmenden Verschärfung von Gesetzen ausdrückt, ist gründlich gescheitert;
- eine glaubwürdige Flüchtlings- und Migrationspolitik kann und darf sich nicht auf administrative Abwehrmaßnahmen gründen;
- ein rein juristisches Instrumentarium von asyl- und ausländergesetzlichen Maßnahmen ist untauglich, den Auswirkungen globaler Entwicklungen angemessen zu begegnen;
- der übliche verengte Blick nationaler Egoismen und eine rein reaktive Asylpolitik, die vorrangig nur die für die westlichen Aufnahmeländer sich ergebenden Folgen und Konsequenzen von Flucht, nicht aber deren Wurzeln und Entstehungsbedingungen

³ Vgl. dazu das *Osnabrücker Memorandum*, Dezember 1992. Hg. von der Arbeitsgruppe Sozialökonomie und Kultur der Dritten Welt. Universität Osnabrück, Seminarstraße 33, D-49069 Osnabrück.

untersucht, wird nicht zur Lösung des weltweiten Flüchtlingsproblems beitragen, sondern es eher noch verschärfen und zu einer Zunahme von Ressentiments und Rassismus beitragen. Eine umfassende Flüchtlings- und Migrationspolitik muß vor allem die zunehmende Komplexität von Fluchtursachen, die Lebensrealität und die Bedingungen von Flüchtlingen berücksichtigen, die sie zur Flucht treiben. Nicht die Flüchtlinge, sondern die Fluchtursachen sind zu beseitigen.

Im Mittelpunkt unserer innergesellschaftlichen Herausforderungen steht künftig die Aufgabe, die Würde des Menschen, und zwar aller Menschen in Deutschland zu wahren. Es geht um den Artikel 1 unserer Verfassung und damit um die Substanz dieses Staates. Nicht mehr Einmischung *des* Nordens, sondern Einmischung *im* Norden müssen die Bürger- und Menschenrechtsbewegungen als zentrale Aufgabe erkennen. Ziel kann nur eine auf mehr Partizipation und Demokratie ausgerichtete Weltgemeinschaft sein, die alle überleben läßt und geeignete globale Umverteilungsprozesse in die Wege leitet.

Nicht der weltweite Freihandel kann und darf mehr das gesellschaftliche Zentralprinzip sein; vielmehr müssen alle Menschen die Chance erhalten, sich an einer gerechten und für Mensch und Natur erträglichen Weltökonomie zu beteiligen. Dies macht grundlegende ökonomische, ökologische, politische und kulturelle Veränderungen bei uns nötig, durch die der Gegensatz zwischen radikaler Armut und schamlosem Wohlstand aufgelöst wird. Dieses Ziel erfordert eine grundsätzliche Abkehr von der herrschenden Dominanzkultur und der ihr eigenen maßlosen Übersteigerung einer Wachstums-, Sicherheits- und Konkurrenzideologie mit ihren ökonomisch und ökologisch katastrophalen und für die Mehrheit der Menschen verheerenden Folgen. Wenn die globale Apartheid überwunden werden soll, können die »weißen« Gesellschaften des Nordens ihre Privilegien auf die Dauer nicht mehr behalten.

Die Qualität einer Verfassung ist daran zu messen, inwieweit ihre Leitwerte und Grundrechte für alle Menschen in gleicher Weise gelten und für sie anwendbar sind. Die Rechte und Freiheitsgarantien einer Verfassung müssen das höchste Gut werden, das Bürger national und international verbindet – und nicht die ethnische Identität. Nationalstaaten erheben die Abstammung zum obersten und verbindenden Prinzip; sie stellen oftmals die ethnische Identität über die Verfassung und über demokratische Prinzipien.

Wir müssen fort von dem der bisherigen Wirtschaftspolitik zugrunde liegenden Prinzip des immerwährenden Wachstums und dem daraus abgeleiteten Prinzip der immerwährenden Maximierung der Kapitalrentabilität – hin zu einem ganzheitlichen menschengerechten Ansatz der optimalen Lebens- und Umweltentfaltung.

Wir brauchen eine offene Politik, die diese gesellschaftlichen Realitäten und Herausforderungen (an-) erkennt und nicht verschleiert, die sich mit den Problemen und Konflikten kultureller Vielfalt ernsthaft auseinandersetzt und gemeinsame soziale Lernprozesse zum Nutzen und Wohlstand aller in Gang setzt und fördert.

Nichts anderes meint der Begriff der *multikulturellen Gesellschaft*, nämlich: Unterschiede für alle lebbar zu machen, sich selbst besser verstehen und unsere eigenen Entwürfe, Vorstellungen, Konzepte und Normen relativieren zu lernen, uns mit der Vielfalt von Lebensentwürfen und Lebenswegen ernsthaft auseinanderzusetzen und uns von »Anderen« »befremden« zu lassen.

Multikulturelle Demokratie, eine zivile Gesellschaft von morgen, zeichnet sich nicht durch Folklore und Harmonieseligkeit aus, sondern durch den langwierigen und verantwortliches Handeln fördernden Prozeß der Konfliktaustragung und -bewältigung: durch Einmischung, Mitgestaltung, Einflußnahme und Partizipation aller Betroffenen.

Die weitere Erosion unserer Demokratie aufzuhalten und die Zukunft dieser Gesellschaft demokratisch zu gestalten heißt daher: diese Zukunft anders zu organisieren und sich für eine zivile, humane, demokratische und multikulturelle Gesellschaft einzusetzen.