

Melita H. Sunjic

Das Weltflüchtlingsproblem: gestern — heute — morgen

Wer heute von „Wanderungen“ spricht, meint in den meisten Fällen nicht das Freizeitvergnügen von Naturliebhabern, sondern jene Migrationsströme, in deren Rahmen Millionen Menschen Jahr für Jahr ihre Heimat verlassen, um sich vorübergehend oder auf Dauer in anderen Weltgegenden niederzulassen. Niemals zuvor in der Weltgeschichte haben so viele Menschen so weite Wege zurückgelegt, wie im 20. Jahrhundert. Tendenz steigend.

Schätzungen von Migrationsforschern zufolge sind in den Jahren 1880 bis 1945 rund 97 Millionen Menschen in andere Erdteile aufgebrochen, sei es freiwillig oder unter Zwang (Atlas des 20. Jahrhunderts; 1999). Es waren vor allem Europäer, die nach Nordamerika und Australien auswanderten (Jahresdurchschnitt 1,59 Millionen). Nach dem Zweiten Weltkrieg verdichtete sich der globale Migrationsstrom gewaltig. Allein von 1945 bis 1989 verließen 221 Millionen Menschen ihren Heimatkontinent (Jahresdurchschnitt 5 Millionen). Geändert hat sich auch die Richtung der Wanderungsbewegungen. Europa wurde von Asien als Auswanderungszone abgelöst und wird immer stärker zum Einwanderungskontinent. Die Vervielfachung der Wanderungsdichte ist auf mehrere Faktoren zurückzuführen: einerseits auf die enorm gewachsene Weltbevölkerung, andererseits auch auf die modernen Verkehrsmittel, die es Menschen heute ermöglichen, weite Strecken schnell und vergleichsweise billig zurückzulegen.

In der Regel unterscheidet man zwischen zwei Arten der Migration, die freiwillige Auswanderung und die erzwungene Flucht. Allerdings beschränkt sich die „Freiwilligkeit“ der Wirtschaftsmigration vielfach auf die Einsicht in die Notwendigkeit bzw. auf ein Nachgeben gegenüber drängenden Umständen. Dennoch sollte man in der Diskussion eine klare Unterscheidung zwischen Einwanderern und Flüchtlingen treffen. Flüchtlinge sind gezwungen, ihr Land zu verlassen. Sie müssen sich in Sicherheit bringen und haben daher Anspruch auf Schutz vor Verfolgung. Zeitpunkt und der Hergang ihrer Flucht können sie nicht vorausbestimmen oder planen. Derzeit gibt es weltweit rund 21,4 Millionen Flüchtlinge, bis auf wenige Ausnahmen alle in Asien, Afrika und Europa. (UNHCR, Global Appeal 2000)

Flucht ist kein neues Phänomen, im Gegenteil. Seit Beginn der Menschheitsgeschichte gibt es stets Verfolgung und Flucht auf der einen und Schutz und Asyl auf der anderen Seite. Alle Kulturen kannten irgend eine Art von heiligem Gastrecht oder Asyl, welches sie gemäß ihren religiösen Vorstellungen, nationalen Gesetzen oder politischen Affinitäten gewährten — oder auch nicht.

Erst Mitte des zwanzigsten Jahrhunderts einigte man sich völkerrechtlich verbindlich auf ein persönliches Recht, um Asyl nachzusuchen. Artikel 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 definiert das Recht, „Asyl zu suchen und zu genießen“ als universelles Menschenrecht. Der Schritt von der abstrakten Definition zum konkreten Rechtsinstrument erfolgte 1951 mit der Verabschiedung der Genfer Konvention. Sie legt bis heute verbindlich fest, wer Flüchtling ist.

Die umiverstndliche Unterscheidung zwischen Flüchtlingen und Migranten ist von weitreichender Bedeutung und wird auch für die Migrationspolitik des neuen Jahrhunderts bestimmen. Denn die Zuordnung „Flüchtling“ oder „Einwanderer“ entscheidet darüber, wie Aufnahmestaaten mit den Immigranten umgehen. ber viele Jahre hinweg galt in der Öffentlichkeit eine einfache Regel: Einwanderung hat sich am Interesse und Bedarf des Aufnahmestaates zu orientieren, die Migranten haben kein Recht auf Aufnahme und Aufenthalt. Im Gegensatz dazu richtet sich das Asyl nach dem Kriterium der Schutzbedürftigkeit der betroffenen Person. Wer die Kriterien der Flchtlingsdefinition erfüllt, hat einen individuellen Anspruch auf Aufnahme und Schutz, ungeachtet wirtschaftlicher, sozialer oder politischer Rahmenbedingungen im Aufnahmeland. (Paul, 1999)

Drei Wlle gegen Asylwerber

Zur Zeit des Kalten Krieges funktionierte diese simple Formel klaglos. Den Menschen, die aus kommunistischen Staaten in den Westen kamen, brachte man einen ideologisch begründeten Vertrauenscredit entgegen. Ihr Status als Flüchtlinge im Sinne der Genfer Konvention war weitgehend unbestritten, die Asylgewährung gewiß. (Nicht zufällig wurde in dieser Zeit der Terminus des „politischen“ Flüchtlings geprägt, obwohl die politische Verfolgung in der Genfer Konvention gleichberechtigt neben religiöser, ethnischer oder rassischer Verfolgung als Asylgrund angeführt ist.)

Seit dem Fall des Kommunismus hat sich die Lage dramatisch verändert. Flucht- und Migrationsbewegungen sind komplexer geworden, ihre Motive und Ursachen haben sich vermischt. Das Ende des Kalten Krieges hat vielen Menschen Demokratie und bürgerliche Freiheiten gebracht. Gleichzeitig erleben viele Menschen auch einen sozialen und wirtschaftlichen Niedergang, der sie veranlasst, ihr Land zu verlassen. Dazu kommt das Aufflackern vieler neuer ethnischer Konflikte, sowohl in den Nachfolgelndern der ehemals kommunistischen Vielvlkerstaaten Jugoslawien und Sowjetunion wie auch auf dem afrikanischen Kontinent. Sie passen scheinbar nicht in das Schema bisheriger Verfolgungsmuster.

So war die westliche Asylpolitik der neunziger Jahre geprägt von dem Versuch, dem Gesamtphänomen Migration gerecht zu werden. Westeuropäische Staaten haben eine Reihe von legalen und administrativen Maßnahmen gesetzt, um unerwünschte Einwanderung zu verhindern. Im Mittelpunkt standen dabei eindeutig Maßnahmen zur Grenzkontrolle, aber auch die Verschärfung der Asylgesetze.

Drei Wlle wurden errichtet:

- Der Zugang zum Staatsgebiet wurde erschwert durch eine restriktive Visapolitik und verschärfte Grenzkontrollen sowie durch Sanktionen gegenüber Fluggesellschaften, welche Passagiere ohne ausreichende Reisedokumente befördern.
- Jene, denen die Einreise trotzdem gelingt, sehen sich mit Schnellverfahren konfrontiert, die dem eigentlichen Asylverfahren vorgeschaltet sind. Sie haben den Zweck, die Antragsteller aufgrund formalrechtlicher Kriterien (Drittlandszustndigkeit, offensichtlich unbegründete Anträge) und die Zahl der kostspieligen und langwierigen Asylverfahren so gering wie möglich zu halten.

- Die dritte „Verteidigungslinie“ schließlich ist das Asylverfahren selbst. Die Kriterien der Asylzuerkennung wurden verschärft. Zusätzlich machen viele Staaten den Asylwerbern das Warten auf die Entscheidung so ungemütlich wie möglich, indem sie ihre Bewegungsfreiheit einschränken (Konfinierung in Lagern, Schubhaft) und die soziale Unterstützung der Asylwerber minimieren bzw. abschaffen. Auch für bereits anerkannte Flüchtlinge wird es enger. Bis in die achtziger Jahre hinein war die Asylgewährung in der Praxis mit einem unbefristeten Aufenthaltsrecht im Aufnahmeland verbunden. Heute greifen Staaten ohne vorherige Konsultation mit UNHCR unilateral zur Maßnahme der Asylaberkennung, wenn sich die Situation im Herkunftsland grundlegend verbessert, und entziehen den betroffenen den Asylschutz.

Als Rechtfertigung für alle diese Maßnahmen werden die Stimmung in der Bevölkerung gegenüber Fremden, die Kosten für die Versorgung der Asylwerber und der Schutz der eigenen Bevölkerung vor Billigkonkurrenz am Arbeitsmarkt und vor wachsender Kriminalität angeführt.

Der Preis dafür war aus der Sicht des Flüchtlingsschutzes hoch. Das internationale Asylsystem wurde erodiert, indem man versuchte, über das Asylsystem eine bessere Einwanderungskontrolle zu erreichen. Asyl ist jedoch definitionsgemäß ein Rechtsanspruch von Menschen, die Verfolgung fürchten. Dazu kommt, daß Veränderungen des Asylrechts innerhalb der EU sofort direkte Auswirkungen weit über die Unionsstaaten hinaus zeitigen. Zunächst ist die Rechtslage innerhalb der EU direkt verbindlich für alle dreizehn Beitrittskandidaten, aber auch weiter entfernt liegende Länder ziehen bei restriktiven Maßnahmen mit, um nicht als „attraktive“ Asylländer zu gelten und so Asylwerber anzulocken.

Versuche, die Flüchtlingskonvention auszuhöhlen

Derzeit wird in der westeuropäischen Asyldebatte schon eine vierte Abwehrmaßnahme andiskutiert: Die Aushöhlung der Genfer Flüchtlingskonvention, des wirkungsvollsten und bewährtesten rechtlichen Schutzinstruments für die Flüchtlinge.

Die Konvention sei zu ihrer Zeit fraglos richtig und gut gewesen. Doch nun sei sie veraltet, ein Rechtsdokument im Geiste des Kalten Krieges, heißt es immer wieder. Auf die Fluchtbewegungen der Gegenwart sei sie nicht anwendbar, ja sie werde der Lage der Flüchtlinge nicht mehr gerecht und sollte durch ein moderneres Rechtsinstrument abgelöst werden. So stand es in einem von der EU nie offiziell akzeptierten Arbeitspapier der österreichischen EU-Präsidentschaft vom Juni 1997 (Matzka 1997). Darin wurde die Sinnhaftigkeit „rechtsförmig durchsetzbarer subjektiver Rechte“ hinterfragt. Man solle sich im Asylbereich weniger an rechtsstaatsorientierten Konzepten festhalten, sondern vielmehr „politisch orientierte Schutzkonzepte“ entwickeln.

Auch wenn die Thesen des österreichischen Arbeitspapiers nie direkt Eingang in EU-Dokumente fanden, so war doch ein Bann gebrochen. Zum ersten Mal war in einem offiziellen vorgelegten Dokument ein Kernbereich der Genfer Flüchtlingskonvention in Frage gestellt worden, nämlich das subjektive individuelle Recht auf Asyl. Genau darin besteht ja der große Fortschritt der Geschichte des Asylrechts, daß seit 1951 die Asylgewährung nicht mehr von politischen Interessen und Affinitäten des Aufnahmelandes abhängt, sondern einzig von den Fluchtgründen des betroffenen Asylsuchenden.

Aufgrund der kühlen Reaktion der meisten EU-Staaten auf das österreichische Papier glaubte man, der Angriff auf die GFK sein vom Tisch. Auch in dem mit Spannung erwarteten Abschlußdokument des Gipfels von Tampere am 15. und 16. Oktober 1999 betont der Europäische Rat die Gültigkeit der Genfer Flüchtlingskonvention und ihrer Standards als Richtschnur für die künftige europäische Asylpolitik (Schlußfolgerungen 1999).

Trotz demonstrierter Einmütigkeit ließ der nächste Angriff auf das Institut des Asyls kaum zwei Wochen auf sich warten. Schon am 28. Oktober 1999 erschien in der renommierten Hamburger Wochenzeitung „Die Zeit“ ein Gespräch mit Otto Schily, dem deutschen Innenminister. Immerhin ist Deutschland eines der einflußreichsten Länder in der EU und das bei weitem größte Aufnahmeland für Asylwerber in Europa. In dem Interview greift Schily den von Österreich gesponnenen Faden wieder auf, indem er sagt: „Ein subjektives Recht auf Asylgewährung wird die EU nicht akzeptieren.“ Die Asylgewährung, so meint er, müsse „auf dem freiwilligen Entschluss einer Gesellschaft“ beruhen. Allen anders lautenden Beteuerungen zum Trotz wird die Frage der Akzeptanz der Genfer Flüchtlingskonvention damit neu gestellt.

Der Flüchtlingsbegriff, alt aber gut

Herzstück der GFK ist die Definition des Flüchtlingsbegriffs. Als Flüchtling gilt nur, wer folgende vier Kriterien erfüllt. Der Antragsteller muß:

- sich außerhalb seines Herkunftsstaates aufhalten;
- eine wohlbegründete Furcht vor Verfolgung haben;
- wobei die Verfolgung auf einem der folgenden fünf Gründe beruhen muß: Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe (nicht im UNHCR-Statut enthalten) oder politische Überzeugung;
- nicht in der Lage oder gewillt sein, sich dem Schutz des Herkunftsstaates zu unterstellen oder dorthin zurückzugehen.

Der Asylwerber muß nicht beweisen, daß er Flüchtling ist, das kann er in den meisten Fällen ja gar nicht. Er muß lediglich die Wahrscheinlichkeit nachweisen. Sein Vorbringen gilt als glaubhaft, wenn es schlüssig und plausibel ist und der Asylwerber persönlich glaubwürdig ist. (Huber, Öllinger, Steiner, 1998)

Die Formulierung „wohlbegründete Furcht vor Verfolgung“ beinhaltet drei wesentliche Elemente. Zum Flüchtling wird man nicht erst, wenn die Verfolgung tatsächlich eingesetzt hat, sondern bereits dann, wenn man sie zu befürchten hat. Furcht ist ein subjektives Empfinden, doch das Adjektiv „wohlbegründet“ fügt der persönlich empfundenen Bedrohung ein objektives, nachprüfbares Element hinzu, welches mit der Menschenrechtslage im Herkunftsland in Zusammenhang steht.

Häufig interpretieren Staaten in die Genfer Flüchtlingskonvention hinein, daß diese lediglich auf solche Fälle anzuwenden sei, wo der Staat selbst die Verfolgungshandlungen setzt. Insbesondere Deutschland und — in geringerem Ausmaß — Frankreich haben diese Auslegung in ihrem Asylrecht festgeschrieben. Daraus ergebe sich die absurde Situation, meinen Kritiker der Konvention, daß Europa den Angehörigen moslemisch-fundamentalistischer Milizen aus Algerien Asyl gewähren müsse, wenn diese sich den algerischen Behörden durch Flucht

entziehen, nicht aber den Opfern dieser Milizen. Letztere seien nämlich Opfer nicht-staatlicher Verfolgung und daher sei die Genfer Flüchtlingskonvention in solchen Fällen nicht anwendbar.

Der Wortlaut der GFK läßt diese Auslegung eigentlich nicht zu. Während die Bürger in geordneten rechtsstaatlichen Verhältnissen unter dem Schutz ihres Staates stehen, handelt es sich bei Flüchtlingen um Personen, die diesen Schutz nicht genießen. Dabei ist es unerheblich, ob sie diesen Schutz nicht in Anspruch nehmen können oder wollen. Wer vom Staat oder in staatlichem Auftrag verfolgt wird, ist logischerweise nicht gewillt, den Schutz eben dieses Staates in Anspruch zu nehmen. In Situationen, wo beispielsweise Krieg oder Bürgerkrieg herrscht, oder der Staat aus anderen Gründen nicht in der Lage ist, seine Bürger vor Verfolgung zu bewahren, kann der Betroffene keinen Schutz in Anspruch nehmen. In beiden Fällen hat der Flüchtling selbst also keinen Einfluß auf die Umstände, die ihn der Verfolgung preisgeben.

Zweifellos ist die Genfer Flüchtlingskonvention kein zeitgenössisches Rechtsinstrument. Es ist auch unbestritten, daß die Verfasser der Konvention sich von der politischen Situation des Jahres 1951 und von den damals vorherrschenden Fluchtgründen inspirieren ließen. Daher sind Ergänzungen und Klarstellungen zu den Bestimmungen nötig und werden auch vom jährlich tagenden Exekutivkomitee des UNO-Flüchtlingshochkommissariats (UNHCR) nach Bedarf bekanntgegeben. Doch bei näherer Betrachtung der gegenwärtigen Diskussion in Europa zeigt sich, daß nicht die Genfer Flüchtlingskonvention die Staaten daran hindert, Asyl zu gewähren, sondern der mangelnde politische Wille.

Fluchtgründe, die 1951 noch unbekannt waren

Was sind nun die Defizite der GFK, was sind die Fluchtgründe der Jahrhundertwende, die Mitte des 20. Jahrhunderts noch nicht vorauszusehen waren? — Im wesentlichen sind das Desertion/Wehrdienstverweigerung, Flucht vor (Bürger-)Kriegen sowie geschlechtsspezifische Verfolgung.

Grundsätzlich gilt es als legitim, daß Staaten, mit Wehrpflicht die Wehrdienstverweigerung bzw. die Desertion unter Strafe stellen. Daher gilt Desertion als solche noch nicht als Asylgrund. Allerdings ist auch der Umkehrschluß nicht zulässig, wonach Deserteure/Wehrdienstverweigerer ohnehin nicht Flüchtlinge sein können. Hier muß von Fall zu Fall geprüft werden. Wird jemand an die gefährlichsten Fronten einberufen, weil er einer bestimmten ethnischen/religiösen Gruppe angehört oder bestimmte politische Überzeugungen hat? Wird diese Person aus den genannten Gründen für Desertion unverhältnismäßig hoch bestraft? Weigert sich jemand an Kampfhandlungen teilzunehmen, die seinen politischen, religiösen oder moralischen Überzeugung zuwiderlaufen? Bevor diese Fragen nicht im Detail geklärt sind, läßt sich nicht mit Sicherheit feststellen, ob es sich bei einem Deserteur/Wehrdienstverweigerer tatsächlich um einen Flüchtling handelt, oder nicht.

Krieg oder Bürgerkrieg als Asylgrund wird in der Genfer Flüchtlingskonvention nicht erwähnt. Die allgemeinen Auswirkungen eines Krieges gelten in der Verwaltungspraxis europäischer Staaten daher nicht als asylrelevant, ebenso wenig wie Benachteiligungen, denen die gesamte Zivilbevölkerung ausgesetzt ist. Eine Person ist also nicht schon deshalb als Flüchtling zu betrachten, weil sie vor einem (Bürger-) Krieg in ihrem Herkunftsland geflüchtet ist. „Andererseits bedeutet Desertion oder das Nichtfolgeleisten einer Einberufung nicht, daß der

Betreffende kein Flüchtling sein kann; jemand kann ein Deserteur oder Wehrdienstverweigerer und doch auch ein Flüchtling sein.“ (UNHCR 1979)

Heute, ein halbes Jahrhundert nach dem Verfassen der Genfer Konvention, steht die Welt vor einem neuen Typ von bewaffneten Konflikten und das Deserteursproblem ist aktueller denn je zuvor. Wir haben es hauptsächlich mit ethnisch/religiös motivierten Kriegen zu tun. Opfer dieser Kriege sind in der überwiegenden Mehrzahl nicht die Streitparteien selbst, sondern die Zivilbevölkerung. Vertreibungen sind in den zeitgenössischen Konflikten nicht Folge, sondern Ziel des Krieges. Motive für die Übergriffe auf Zivilisten sind vielfach Verfolgungsgründe im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention. Die Menschen werden nicht verfolgt, weil sie zufällig im umkämpften Gebiet leben, sondern weil sie einer bestimmten Religionsgemeinschaft, ethnischen Gruppe oder politischen Überzeugung zugerechnet werden. Wieder gilt, wie bei den Deserteuren: Die Tatsache, daß jemand vor einem Bürgerkrieg geflüchtet ist, schließt ihn nicht automatisch aus der Asylgewährung aus. Nur die individuelle Fluchtgeschichte kann Aufschlüsse darüber geben, ob es sich um einen Flüchtling handelt oder nicht.

Vergeblich wird man in der Flüchtlingsdefinition nach asylrelevanten geschlechtsspezifischen Fluchtgründen suchen, wobei „geschlechtsspezifisch“ zweifach gedeutet werden kann: als Verfolgung von Frauen in bestimmten Gesellschaften oder als Verfolgung aufgrund der (homo)sexuellen Orientierung. Beide Formen der Verfolgung waren im Jahre 1951 noch nicht im allgemeinen gesellschaftlichen Bewußtsein verankert, daher auch nicht in der Konvention festgeschrieben.

Vergewaltigung als frauenspezifische Verfolgungshandlung wird in vielen Staaten schon ausdrücklich als asylbegründend erwähnt, wohl weil es ein besonders spektakuläres Verbrechen ist. (Rein rechtlich deckt die Genfer Konvention diese Form der Verfolgung ohnehin ab.) Grundsätzlich sind solche Bestimmungen zu begrüßen, weil sie das Bewußtsein für sexuelle Folter und deren Folgen schärfen. Viel restriktiver sind Staaten bei der Asylgewährung in solchen Fällen, wo Frauen wegen ihres Frauseins verfolgt werden, beispielsweise weil sie Gesetze, Sittenkodizes oder Verhaltensanweisungen mißachten, die nur für Frauen gelten und deren Übertretung streng bestraft wird, etwa Bekleidungs Vorschriften in Afghanistan oder Benimmregeln im Iran.

Auch hier greift die Argumentation ins Leere, daß die Genfer Flüchtlingskonvention nicht anwendbar sei. Wenn eine Verfolgungshandlung eine ganze Gruppe von Menschen betrifft — in diesem Fall alle Frauen — so gilt sie als Verfolgung „wegen Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe“ und ist ohne jeden Zweifel asylrelevant. Von Gruppenverfolgung muß man auch ausgehen, wenn Homosexuelle systematisch in ihren Rechten eingeschränkt werden.

In alle den genannten Konstellationen gilt also, kurz zusammengefaßt: Nicht die Genfer Flüchtlingskonvention ist zu schwammig oder zu veraltet, um zeitgemäßen Flüchtlingsschutz zu sichern, sondern die Staaten haben an der Konvention gedeutelt und heruminterpretiert, um sie in ihrer Gültigkeit einzuschränken. Es mangelt nicht an Rechtsinstrumenten, sondern am politischen Willen, allen Schutzbedürftigen Asyl zukommen zu lassen.

Migration oder Flucht? Die Grenzen verschwimmen

Als das UNO-Flüchtlingshochkommissariat 1951 als Institution gegründet wurde, welche die Einhaltung der Genfer Flüchtlingskonvention überwachen sollte, hat die Staatengemeinschaft der Organisation eine Frist von drei Jahren gesetzt. UNHCR sollte in diesem Zeitraum die als Folge des Zweiten Weltkriegs entstandenen Flüchtlingsprobleme lösen. Damit wäre das Weltflüchtlingsproblem ein für alle Mal vom Tisch, glaubte man. Es zeigte sich, dass zunächst der Kalte Krieg, später Entkolonialisierungs- und Guerillabewegungen weiterhin Flüchtlingsströme produzierten, sodass das Mandat von UNHCR immer wieder verlängert wurde.

Ende der 1980er Jahre regte sich unter politischen Optimisten die Hoffnung, dass mit dem Ende des Kalten Krieges auch der Gewalt und Verfolgung ein Ende gesetzt würde und die Menschen nicht mehr gezwungen wären, aus ihren Ländern zu flüchten. Wieder wurden die Hoffnungen zunichte gemacht. In den letzten zwei Jahrzehnten hat die Zahl der Flüchtlinge nicht abgenommen, sondern ist explosionsartig angewachsen. War der UNHCR noch 1980 für rund fünf Millionen Flüchtlinge (Asylsuchende, anerkannte Flüchtlinge, Rückkehrer) zuständig, so sind es heute viermal so viele, die unter das Mandat der Organisation fallen.

Die Zahl der MigrantInnen, die nicht Flüchtlinge sind, lässt sich nicht genau berechnen, doch ist auch sie stark gestiegen. Konflikte, ethnische Auseinandersetzungen, Menschenrechtsverletzungen durch Staaten und bewaffnete Gruppierungen, Armut oder wirtschaftliche Aussichtslosigkeit beziehungsweise eine Kombination aus mehreren dieser Gründe zwingen Menschen dazu, ihr Land zu verlassen. Meist erfolgt der Aufbruch nämlich unter Zwang und nicht aus freiem Entschluss.¹

In diesem Zusammenhang verschwimmt die Grenze zwischen Flüchtlingen, die vor Verfolgung und Gewalt fliehen, und MigrantInnen, die ihr Land auf der Suche nach besseren wirtschaftlichen Chancen verlassen, immer mehr. Vielfach befinden sich Menschen in Zwangslagen, wenn sie ihr Land sowohl wegen ihres wirtschaftlichen Elends als auch auf Grund von Verfolgung und Konflikt verlassen. Das ist der Fall in Algerien, Sri Lanka oder in den kurdisch bewohnten Gebieten der Türkei und des Irak, in Afghanistan und – immer häufiger – in Teilen Afrikas.

Die Zielländer fühlen sich immer weniger in der Lage, die Menschen aufzunehmen, die an ihre Türe klopfen. In einer Zeit wachsender Fremdenangst reagieren sie mit der Errichtung von Zutrittsschranken. Stand früher der Schutz der Flüchtlinge im Vordergrund, so konzentriert sich die Politik der Staaten jetzt stärker auf die Zugangskontrolle, um den Zustrom von Fremden zu minimieren.

Um diese Hürde zu überwinden deklarieren sich MigrantInnen oft fälschlich als Flüchtlinge. (In Ländern, wo ArbeitsmigrantInnen gebraucht werden, aber kein Asylverfahren bekannt ist, gibt

¹ Ogata, Sadako: Challenges of Refugee Protection. Gastvorlesung an der Stanford University, Palo Alto, Kalifornien, USA am 15. März 1999.

es übrigens die umgekehrte Situation. Dort geben sich Flüchtlinge als WirtschaftsmigrantInnen aus.) Sind solche Menschen also WirtschaftsmigrantInnen oder Flüchtlinge? Und wird diese Unterscheidung in Zukunft überhaupt noch einen Sinn haben?

Die Vermischung der Begriffe Migration und Flucht ist angesichts immer komplexerer Konfliktsituationen unausweichlich. Und es ist mühsam, im Einzelfall die Unterscheidung zu treffen. Würde man jedoch die beiden Kategorien gänzlich abschaffen, so würden Flüchtlinge wie MigrantInnen behandelt und damit den spezifischen Schutz verlieren, den das Asyl gemäß international anerkannten Rechtsnormen bietet. Man würde Millionen Menschen damit der Verfolgung preisgeben. Das ist undenkbar.

Es wird also nichts anderes übrig bleiben, als an den beiden Kategorien festzuhalten, auch wenn auf diese Weise auch der/die eine oder andere WirtschaftsmigrantIn in den Genuss des Flüchtlingsschutzes kommt. Diese Entwicklung ist keineswegs positiv, denn sie trägt zweifellos zum wachsenden Misstrauen gegenüber Asylwerbern bei und führt dazu, dass Asylpolitik nicht als Einlösung humanitärer Verpflichtungen gesehen wird, sondern als Kontrollmechanismus gegenüber einem steigenden Immigrationsdruck. Das ist eine Besorgnis erregende Entwicklung, auf welche die Flüchtlingshochkommissarin Sadako Ogata wiederholt öffentlich hingewiesen hat.

Neue Problemlösungen für das 21. Jahrhundert

Ogata, die sich vor ihrer Zeit bei UNHCR einen Ruf als international anerkannte Politologin erworben hatte, sieht in der Globalisierung jene Entwicklung, welche das Ausmaß und die Richtung von Migrationsströmen in den nächsten Jahrzehnten maßgeblich bestimmen wird. Die Globalisierung der Wirtschaft führt gleichzeitig zur Erosion des staatlichen Einflusses. Infolgedessen haben Staaten weniger Möglichkeiten, die ökonomische Entwicklung zu lenken oder jene zu beschützen, die als Globalisierungsverlierer an den Rand der Gesellschaft gedrängt werden. Soziale Netze zerreißen genau dann, wenn sie wegen der hohen Arbeitslosigkeit und des gesunkenen Lebensstandards am dringendsten benötigt werden. Eine dramatische Wirtschaftslage zieht vor allem in krisenanfälligen Ländern auch dramatische politische Entwicklungen nach sich. Staatliche Macht zerfällt, wirtschaftliche, religiöse und ethnische Konflikte brechen auf und führen zu massiven Menschenrechtsverletzungen und Bürgerkriegen. Solche Entwicklungen konnten wir in Teilen der ehemaligen Sowjetunion, aber auch in sub-sahaurischen Ländern beobachten.

Oft sind es die Interessen kleiner Gruppen, die ein ganzes Land in die Krise ziehen, wie beispielsweise im Kongo, in Angola oder Sierra Leone. Dort kämpfen einige kleine Fraktionen mit der Unterstützung von anderen Staaten oder Wirtschaftslobbys um wirtschaftliche Ressourcen und ziehen die ganze Bevölkerung in den Strudel des Krieges. Am Ende solcher Entwicklungen stehen die uns bekannten Bilder von Kolonnen flüchtender Menschen.

In den Industriestaaten hat die Globalisierung ebenfalls Auswirkungen auf die Flüchtlingspolitik. In einer Zeit komplexer Entwicklungen und undurchschaubarer Mechanismen suchen die Menschen nach einfachen Antworten. Nicht unsichtbare Wirtschaftsmächte und anonyme Kapitalströme sind schuld an wirtschaftlichen Problemen, sondern Gastarbeiter, Einwanderer und Flüchtlinge. Immer mehr politische Parteien machen sich die Ängste der Menschen zu

Nutze, um billig bei den Wählern zu punkten. Ein Phänomen, das sich längst nicht nur auf die reichen Staaten des Nordens beschränkt. Auch in Entwicklungsländern wird dieser Verdrängungswettbewerb immer häufiger mit fremdenfeindlichen Parolen geführt.

Flüchtlinge sind also zwischen zwei gegenläufigen Entwicklungen gefangen: Während für den Verkehr von Waren, Kapital und Dienstleistungen staatliche Grenzen immer stärker an Bedeutung verlieren, wird der freie Personenverkehr aus potenziellen Fluchtländern in potenzielle Asylländer immer strengeren Kontrollen und immer dichteren Barrieren unterworfen.

Flüchtlinge suchen in ihrer verzweifelten Situation immer öfter Hilfe bei Schlepperorganisationen. Mit dem Menschenschmuggel hat sich für das organisierte Verbrechen eine relativ neue, aber extrem lukrative Sparte aufgetan, die mittlerweile, was ihren Profit betrifft, schon den Drogenhandel überflügelt hat, wie das UNDCP (United Nations International Drug Control Programme) berichtet.

Wie kann die Politik zu Beginn des 21. Jahrhunderts also mit den größer und komplexer werdenden Migrationsproblemen fertig werden? Hochkommissarin Ogata betont immer wieder, dass es keine fertigen Antworten und keine Rezepte gibt, wohl aber Linien, entlang derer die Politik entwickelt werden muss.

Die beste Flüchtlingspolitik ist es, Flüchtlingsbewegungen gar nicht erst entstehen zu lassen. Prävention muss bei den Ursachen von Flucht und Migration ansetzen. Die internationale Staatengemeinschaft muss im Falle gefährlicher Konflikte viel früher politisch – und wenn es sein muss, militärisch – intervenieren, um eine Eskalation zu verhindern. Unmittelbare humanitäre Bedürfnisse müssen befriedigt werden und parallel dazu müssen weitreichende Hilfsprogramme die wirtschaftliche und soziale Konsolidierung krisengeschüttelter Gesellschaften gewährleisten.

Besonders wichtig ist dabei nach Ansicht der UNHCR-Experten ein vielschichtiger Zugang. Beispiele wie Afghanistan, die kurdisch bewohnten Gebiete oder einige afrikanische Staaten zeigen, dass man mit bruchstückhaften Einzelprogrammen wenig erreicht, wenn es darum geht, Konflikte und Wirtschaftskrisen zu bekämpfen. Selbst das großzügige Wiederaufbauprogramm für Bosnien-Herzegowina greift nicht weit genug. Das Element, das uns fehlt, ist die Versöhnung in der Gesellschaft. Daran scheitert letztlich die Flüchtlingsrückkehr in Minderheitengebiete. Wir werden also neue Mechanismen zur Versöhnung zerrissener Gesellschaften entwickeln müssen. Dafür fehlt noch das geeignete Instrumentarium.

Eine Forderung, die sich weniger an die Politik als an die Hilfsorganisationen und nicht zuletzt an UNHCR selbst richtet, ist die nach einem verbesserten Krisenmanagement für Massenfluchtbewegungen, wie sie seit den 1990er Jahren verstärkt auftreten. Immer öfter geschieht es, dass Hunderttausende Menschen sich über Nacht in Bewegung setzen. Sie müssen sofort geschützt und versorgt werden. Es ist buchstäblich ein Wettlauf mit dem Tod. UNHCR hat in den letzten Jahren seine Reaktionszeit verkürzt und seine Kapazitäten für schnelle humanitäre Aktionen enorm vergrößert. Dennoch erleben wir immer wieder, dass wir mit dem Tempo von Bevölkerungsumwälzungen nicht mithalten können. Hilfe muss billiger, rascher und in größerem Umfang erfolgen, als das im 20. Jahrhundert erforderlich war.

Auch die Aufnahmestaaten haben eine Hausaufgabe in Vorbereitung auf die Flüchtlingsbewegungen der Zukunft zu erfüllen. Die üblichen individuellen Asylverfahren sind auf kleinere Fluchtbewegungen oder vereinzelt eintreffende Asylwerber zugeschnitten. In Zeiten immer rascherer und umfangreicherer Flüchtlingsströme muss das Asylverfahren beschleunigt und durch komplementäre Maßnahmen ergänzt werden. Das Konzept des vorübergehenden Schutzes wurde von den Europäischen Staaten erstmals zur Bewältigung des Zustroms an bosnischen Flüchtlingen eingeführt und seither weiterentwickelt. Staaten müssen in die Lage versetzt werden, rasch viele Menschen aufzunehmen, wenn es die humanitäre Notlage gebietet. UNHCR erwartet und fordert das von den Aufnahmestaaten. Auf der anderen Seite muss so eine Aufnahme aber zeitlich klar beschränkt werden. Sobald es die Situation erlaubt, sollen diese Flüchtlinge wieder in ihre Heimat zurückkehren, damit die Aufnahmebereitschaft und die Kapazitäten der Asylländer nicht überstrapaziert werden.

Internationale Solidarität ist gefordert

Die letzte und schwierigste Anforderung an die Flüchtlingspolitik der Zukunft ist die internationale Solidarität. Die internationale Staatengemeinschaft muss einsehen, dass globale Probleme auch globale Antworten erfordern. Während die Globalisierung in vielen Bereichen rasend schnell fortschreitet, ist in der Politik vieler Staaten die gegenteilige Entwicklung eingetreten. Mit innenpolitischer Nabelschau, kurzfristigen, bloß auf den nächsten Wahltermin schielenden Maßnahmen wird die Politik nicht weiterkommen. Die Bereitschaft der Staaten, Entwicklungshilfe und Beitragszahlungen für internationale Organisationen zu leisten ist in den letzten Jahren gesunken. Besorgnis erregende wirtschaftliche Entwicklungen in weiten Teilen der Welt werden von der Öffentlichkeit in den Industriestaaten weitgehend ignoriert. Dabei wäre heute mehr Internationalismus als je zuvor gefragt. Die Industriestaaten haben eine Verantwortung, die weit über ihre Grenzen hinaus reicht.

Wenn stabile, reiche Gebiete des Nordens einer immer verzweifelten Situation im Süden gegenüberstehen, wird der Migrationsdruck auf die Industriestaaten enorm anwachsen. Diese müssen sich entweder mit fragwürdigen Grenzkontrollmaßnahmen und polizeistaatlichen Methoden vor jedem Zuzug abschotten oder aber rechtzeitig etwas gegen das globale Ungleichgewicht unternehmen. Letzteres ist nicht nur menschlicher und demokratischer, es ist letztlich auch billiger.

Literatur:

Heiss, Gernot/ Rathkolb Oliver (Hrsg.): Asylland wider Willen. Wien 1995 (= Veröffentlichungen des Ludwig Boltzmann Institutes für Geschichte und Gesellschaft 25).

Opitz, Peter J. (Hrsg.): Der globale Mensch – Flucht und Migration als Weltproblem. München 1997.

Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für die Flüchtlinge: Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft. Genf 1979.

Atlas des 20. Jahrhunderts, in: Der Standard, 10. November 1999.

UNHCR: Global Appeal 2000 – Strategies and Programmes. Genf 1999.

Amnesty international (Hrsg.): Handbuch der Flüchtlingsberatung. Wien 1998.

Matzka, Manfred (Hrsg.): Für eine Neukonzipierung der Europäischen Migrationspolitik, in: Arbeitsdokumente Heft 1/1997, Bundesministerium für Inneres, Sektion III. Wien 1997.

Paul, Karola: Internationaler Flüchtlingsschutz – Herausforderung für das 21. Jahrhundert, in: Asylpraxis – Schriftenreihe des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, Band 5. Nürnberg 1999.

Schlussfolgerungen des Vorsitzes – Europäischer Rat in Tampere, 15./16. Oktober 1999, in: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, SEK 271. Brüssel 1999.