

politicum

Josef Krainer Haus
Schriften

? Festung Europa ?

57

Noch erhältliche Nummern:

Heft 49 „Die Medizin braucht neues Denken“

Heft 50 „Die Zukunft Mitteleuropas“

Heft 50a „Wer vertritt Europas Bauern?“

Heft 51 „Verwaltung im Dialog“

Heft 52 „Kabarett und Politik“

Heft 53 „Tier und Mensch“

Heft 54 „Macht und Ohnmacht des Konsumenten“

Heft 55 „Drum prüfe, wer sich Ewig bindet“

Heft 56 „Unternehmenskultur“

Heft 56a „Gewalt gegen Frauen“

Herausgeber: Josef Krainer-Haus
Bildungszentrum der ÖVP Steiermark

Ständige Redaktion:
Herwig Hösele, Helmut Oberrauner,
Dr. Manfred Prisching

Hersteller: Klampfer Ges.m.b.H., 8160 Weiz

Für den Vertrieb verantwortlich: Helmut Wolf
Layout: Georg Schmid

Bestellungen an Josef Krainer-Haus
Pfeifferhofweg 28, 8045 Graz

Offenlegung der Richtung im Sinne des Pressegesetzes:
„politicum“ versteht sich als Plattform der Diskussion im
Geiste jener größtmöglichen Offenheit und der tragenden
Prinzipien, wie sie im „Modell Steiermark“ vorgegeben sind.

Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirates

Univ.-Prof.Dr. Alfred ABLEITINGER
Ass.-Prof.Dr. Wolfgang BENEDEK
Univ.-Prof.Dr. Christian BRÜNNER
Univ.-Prof.Dr. Anton GRABNER HAIDER
Prof.Dr. Karl A. KUBINZKY
Univ.-Prof.Dr. Wolfgang MANTL
Univ.-Prof.Dr. Norbert PUCKER
Univ.-Prof.Dr. Reinhard RACK
Univ.-Prof.Dr. Kurt SALAMUN
Univ.-Prof.Dr. Bernd SCHILCHER
Univ.-Prof.Dr. Gerald SCHÖPFER
Univ.-Prof.Dr. Wilfried SKREINER
Univ.-Prof.Dr. Ota WEINBERGER
Univ.-Prof.Dr. Kurt WEINKE
Univ.-Prof.Dr. Dr. Heimo WIDTMANN
Univ.-Prof.Dr. Franz WOLKINGER
Univ.-Prof.Dr. Wolfgang ZACH

Inhalt und Autoren:

Editorial	1
Emil Breisach ? Festung Europa ?	2
Josef Krainer Gedanken zum Thema	3
Alfred Stingl Gedanken zum Thema	5
Sadako Ogata Flüchtlinge: Mythos und Realität	7
Heiner Geißler Die neue Völkerwanderung - Eine soziale Frage	10
Peter J. Opitz „On the Road“: Historische Dimensionen und aktueller Stand des Weltflüchtlingsproblems	16
Franz Nuscheler Horror szenarien neuer Völkerwanderungen - mögliche und notwendige Gegenstrategien	22
R. Rajan Malaviya Weltpolitik contra aktuelle Völkerwanderung	27
Rupert Neudeck Der Marsch kommt bestimmt - Menschen aus dem Trikont drücken auf den Norden	30
Catherine Wihtol de Wenden Migrationen und Menschenrechte in Europa	34
Khadija Elmadmad Das Asyl in der muslimischen Theorie und im Völkerrecht - Ein Vergleich	37
Mirjana Morokvasic Geschlechtsspezifische Aspekte der neuen Migrationstendenzen in Europa	46
Margit Gottstein Verfolgungserfahrungen von Frauen als politische Fluchtgründe	52
Rainer Münz Argumente für eine vorausschauende Einwanderungspolitik	56
Helmut Schüller Flüchtling heute: Flucht nach dem kalten Krieg	58
Wolfgang Aigner Flüchtling in Österreich - Europäische Dimensionen	61
Franz Löschnak Zuwanderungs- und Asylpolitik - Das österreichische Rezept	65
? Festung Europa ? Thesen der Akademie Graz zur Migrations- und Flüchtlingspolitik	68
Culturpoliticum	70

EDITORIAL

? FESTUNG EUROPA ?

Menschenrechte und Menschenwürde der Flüchtlinge und Migranten

Das war der Titel eines international besetzten Kongresses, den die Akademie Graz von 23.-28. Mai 1992 veranstaltete. Kurz vor Inkrafttreten des neuen Asylgesetzes am 1. Juni 1992 wurde noch einmal deutlich gemacht, was alles hätte getan werden können, was alles getan werden kann und was in Zukunft getan werden muß - und das nicht nur in Österreich, nicht nur in Europa. Immer mehr hat sich gezeigt, daß es ein globales Problem ist, an dem Europa nur einen ganz verschwindend kleinen Anteil hat - zumindest noch.

Ganz natürlich hat sich aus dem Thema des Kongresses 1991 „EINE WELT - EIN SCHICKSAL: Ist die Dritte Welt abgeschrieben?“ die Problematik des folgenden, hier auszugsweise dokumentierten Kongresses ergeben. Das Schicksal von 17 Millionen vom UNHCR anerkannten Flüchtlingen und der vielen mehr, auf die diese Definition nach der Genfer Konvention nicht zutrifft und die dennoch Flüchtlinge sind, ist nicht das alleinige Problem der Hauptaufnahmeländer, sondern wird immer mehr zu unserem eigenen, die wir mit schuld sind an den Ursachen dieser sogenannten „neuen Völkerwanderung“.

Die Verschlechterung der Lebensbedingungen in den Trikont-Ländern und auch innerhalb Europas - zurückzuführen auf Bürgerkriege, Umweltkatastrophen und dadurch bedingten Hungersnöten und Seuchen - veranlaßt immer mehr Menschen, auf der Suche nach einer besseren Zukunft ihre Heimatgebiete zu verlassen. Daß ein Teil dieser Migranten auch nach Europa kommen wird, ist nicht schwer vorauszusagen.

Das Schlagwort von der „Festung Europa“ ist ein treffendes, vor allem im Lichte der Aussage von Rajan Malaviya, der uns zu der positiven Einstellung beglückwünschte, sie mit zwei Fragezeichen statt mit den passenden Ausrufezeichen versehen zu

haben. Der Terminus „abschotten“ klingt hart, doch wird er berechtigt verwendet angesichts der neuen gesetzlichen Regelungen, die getroffen wurden und werden, um den Zugang zu europäischen Staaten zu erschweren.

Die „Festung Europa“ ist aber von Menschen gemacht und von Menschen bewohnt. Wir dürfen die Hoffnung nicht aufgeben, daß sie sich auch auf ihr Menschsein besinnen und nicht hinter Wohlstandsängsten und den damit zusammenhängenden Phrasen verbergen. Sie werden einsehen, daß es keine Insel der Seligen geben kann, wenn weltweit Millionen von Menschen keine Lebensgrundlage mehr haben.

Mit großartigem mea-culpa-Gehabe wird keine Lösung zu finden sein. Viele ReferentInnen haben uns während dieser sechs Tage wiederholt zum Handeln aufgefordert. Taten erschöpfen sich nicht in Schulbekenntnissen und Selbstbezeichnungen, auch nicht in Spenden an diverse Hilfsorganisationen. Problembewußtsein allein reicht noch lange nicht aus - aber es ist ein erster Schritt auf dem Weg zu aktiven Problemlösungen.

Mit diesem Kongreß haben wir versucht, einen kleinen Beitrag zu leisten, einen Weg verschiedener Ansätze zu weisen, wie wir in Europa mit der Flüchtlings-Problematik umgehen können und sollen. Diese Dokumentation ist als weiterer Schritt gedacht in die „Eine Welt mit Einem Schicksal“.

Ich möchte an dieser Stelle auch allen öffentlichen und privaten Stellen danken, die durch finanzielle und ideelle Hilfe das Zustandekommen dieser Veranstaltung möglich gemacht haben. Nicht zuletzt auch ein Danke an die ReferentInnen, die uns durch ihre Beiträge die Chance gegeben haben, klarer zu sehen und uns unserer Verantwortung als Menschen bewußt zu werden.

Michaela Kosutnik

Die Planung des Kongresses lag in den Händen folgender Personen:

Dr. Wolfgang AIGNER, Univ.-Doz. Dr. Wolfgang BENEDEK, Emil BREISACH, Dr. Fritz CZOKLICH, Mag. Stefan DOBLHOFFER, Dr. Jochen R. KLICKER, Mag. Michaela KOSUTNIK, Franz KÜBERL, Dr. Karl KUMPFMÜLLER, Mag. Barbara LAMINGER, Mag. Andrea SÖLKNER, Dr. Kurt WIMMER

? FESTUNG EUROPA ?

Wir haben mit Beklommenheit ein Schlagwort mit mahnenden Fragezeichen versehen, das in den Herzen mancher kleinmütiger Europäer - und auch in politischen Maßnahmen - zu einem drohenden Begriff heranzuwachsen droht:

? FESTUNG EUROPA ?

Kann es wirklich die Zukunft unserer Wohlhabenheit sein, daß wir um unseren Kontinent, um unsere Landesgrenzen Zäune von Stacheldraht errichten, die als letztes Mittel unserer Sorg- und Ratlosigkeit weitere Ströme von Flüchtlingen und Menschen, die ihrem eignen Elend entfliehen wollen, abwehren? Gibt es keine anderen Wege der Vorsorge, der Steuerung? Muß es uns nicht mit Scham erfüllen, daß die USA als ultima ratio gegen die Migranten aus Mexiko mit dem Bau einer Mauer begonnen haben? Wie waren wir doch vor wenigen Jahren empört, daß ein verbrecherisches System in Osteuropa mit Mauer, Stacheldraht und Minen den Menschen den Weg nach dem Westen verwehrte.

Ich weiß freilich, daß es den europäischen Staaten nicht möglich sein wird, Zuwandern aus Elendsgebieten uferlos Heimat und Arbeit zu bieten. Haben wir uns aber nicht gleichzeitig die Gewissensfrage zu stellen, wer die Horrorszenerien in den Elendsgebieten der

Dritten Welt mitbewirkt hat? Wer war es, der einst intakte Agrarstrukturen zerstört hat? Wer ist es, der die Erzeugnisse von Monokulturen minder bezahlt und unserem Wohlstand zuführt? Wohin wandern die Bodenschätze, die mit billigen Arbeitssklaven gewonnen werden? Wer dezimiert die Regenwälder und verursacht Klimaänderungen, die Trockenheit und Hunger zur Folge haben? Woher stammen die Freibeuter, die Tag für Tag mit Jumbo-Jets aufbrechen, um sich als Nutznießer der Frauen- und Kinderprostitution zu gebärden? Wo werden die Waffen erzeugt, mit denen die blutigen Stammeskriege in Afrika und Asien geführt werden? Wer sind sie, diese skrupellosen Handlanger des Todes?

Wir haben im Vorjahr bei unserem Kongreß über Probleme der Dritten Welt appellative Thesen erarbeitet, Forderungen an das politische Handeln aufgestellt und diese Forderungen der UNO, dem Europaparlament, unserer Regierung und den Abgeordneten zum Nationalrat übermittelt. Wir haben von zahlreichen Abgeordneten zustimmende Antworten erhalten. Auch die Erklärung, etwas tun zu wollen. Die große Debatte im Nationalrat ist bis heute ausgeblieben. Der diesjährige Kongreß erfolgt aus der Konsequenz vorjähriger Erkenntnisse. Wir müssen uns den Ursachen stellen. Wir müssen eine Um-

orientierung unserer politischen Ziele in Gang setzen. Wir müssen die vielgepriesene Marktwirtschaft von der Strategie der Ausbeutung befreien.

Wir müssen im Bekenntnis unserer Schuld zu einer gerechten Verteilung der Güter dieser Erde beitragen. Wer, frage ich, wird schon im Übermut seine Heimat verlassen, wenn dort Frieden herrscht, wenn er Arbeit findet, wenn er sich ernähren kann? Ist das nicht die wichtigste Frage an das Weltgewissen, der wir uns endlich stellen müssen? Das sind große Worte, ich weiß es. Das klingt nach utopischen Träumen. Aber versagen wir nicht bereits dort, wo es nur eines bescheidenen guten Willens bedürfte? Hat es uns nicht die Schamröte ins Gesicht getrieben, als wir die Fernsehbilder sahen, wie albanische Flüchtlinge mit Gewalt auf ihre Schiffe zurückgetrieben wurden? Hätte es uns nicht den Schlaf rauben müssen, als vor kurzem Frauen und Kinder, die dem Inferno in Bosnien entgehen wollten, an unserer Grenze - wenige Kilometer von hier - abgewiesen wurden? Hätte da nicht ein spontanes Zeichen der menschlichen Zuwendung mehr wert sein müssen als Recht und Vorschrift? Und wie steht es mit der blamablen Unentschlossenheit der europäischen Politik angesichts der 1,3 Millionen Menschen, die eben jetzt aus ihrer bosnischen Heimat fliehen oder vertrieben werden?



GEDANKEN ZUM THEMA

Zuallererst möchte ich dem Präsidenden Emil Breisach und seiner AKADEMIE GRAZ herzlich für diese Initiative danken. Es hat sich gezeigt, daß - auch nach den großen geistigen Anstrengungen der letzten Jahre in anderen Institutionen ähnlicher Art - Themata aufgegriffen wurden, die einer besonders intensiven Diskussion und Darstellung bedürfen.

Nachdem Emil Breisach im Vorjahr einen mit internationalen Autoritäten besetzten Kongreß mit dem Titel „Eine Welt - ein Schicksal: Ist die Dritte Welt abgeschlossen?“ veranstaltet hat, lädt er heuer wieder mit Referenten von Welttruf zu einem Kongreß mit dem bewegenden Titel „Festung Europa: Menschenrechte und Menschenwürde der Flüchtlinge und Migranten“.

Ich danke ihm ausdrücklich dafür. Nicht sozusagen in einem Kartell des Dankes, sondern im Geiste einer Koalition des guten Willens über alle Parteigrenzen hinaus. Es ist die Krönung seines Lebenswerkes, die dieser bedeutende Intellektuelle unserer Stadt in der AKADEMIE GRAZ gefunden hat, in der er mit großer Sensibilität die eigentlichen, tiefgehenden Fragen unserer Zeit aufgegriffen und bewußt gemacht hat, mit diesen Kongressen Denkanstöße gibt und zum Handeln herausfordert. Diese Veranstaltungen sind nicht nur kompetent und brillant besetzt, sondern sie wirken auch sicher in der politischen und geistigen Auseinandersetzung in unserem Land weiter. Das Land Steiermark und die Stadtgemeinde Graz bekennen sich auch durch die Förderung der AKADEMIE GRAZ zu dieser wichtigen Rolle des unbequemen Mahnens. Nicht als Alibi, sondern als Auftrag, im Rahmen unserer Möglichkeiten einen Beitrag zu leisten.

Auch kann ich einen inneren Zusammenhang zwischen dem vorjährigen internationalen Kongreß und dem diesjährigen Kongreß mit ihren Titeln „Festung Europa“ bzw. „Eine Welt - ein Schicksal“, erkennen und herstellen. Einfach formuliert: Es kann keine „Festung Europa“ geben, denn wir leben in „Einer Welt“ und haben letztlich ein Schicksal. Europa muß geistig und ökonomisch stark bleiben, gerade um Entwicklungsfunktionen über Europa hinaus erfüllen zu können. Gerade in den nächsten Wochen wird die große, vieldiskutierte und kritisierte UNO-Weltkonferenz in Rio de Janeiro statt-

finden. Sie weist uns - zumindest von der Thematik her - nachdrücklich auf dieses eine Schicksal, auf diese „Eine Welt“ hin. Es ist mit Recht zu fordern - und ungeduldig zu fordern -, daß größere Erfolge bei solchen Konferenzen erzielt werden sollten. Es ist auch eine Erkenntnis der Realität des Lebens, zu wissen, welche Prozesse sich auch auf der Weltebene ebenfalls in kleinen Schritten vollziehen. Das hat durchaus auch seine tragische Kehrseite. Das sollte uns aber nicht die Pflicht entheben, in unseren Forderungen ungeduldig zu bleiben.

Ein weiteres Faktum verbindet die beiden Veranstaltungsreihen der AKADEMIE GRAZ: Ich meine die Tatsache, daß etwa fünf Prozent der aus Gründen der Politik, Religion oder Rasse verfolgten Menschen in Europa auf der Flucht sind. Es ist trotzdem - aus dem gegenwärtigen Bewußtsein beurteilt - ein ungeheurer Flüchtlingsstrom auch in unserem Land, insbesondere in den letzten Monaten, den letzten Jahren, angesichts dessen, was sich südlich und südöstlich unserer Grenzen ereignet hat. Und es ist eine zusätzliche Last, daß vorwiegend jene Länder, die ohnehin die ärmsten sind - und das sind die Staaten der Dritten Welt - auch noch die meisten Flüchtlinge zu versorgen haben. Wenn sich also die Bezeichnung „Festung Europa“ darauf bezieht, ob es möglich ist, uns vom Rest der Welt abzuschotten und auszusperren, so möchte ich aus aktuellem Anlaß und weil es sich direkt vor unserer Haustür ereignet, zunächst auf die Frage „Festung Westeuropa“ gegenüber unseren Nachbarn eingehen.

Wir erleben im Zusammenhang mit dem furchtbaren Bürgerkrieg in Bosnien-Herzegowina und zuvor in Kroatien und Slowenien (für dessen Untaten die Beschreibung der Shakespeareschen Dramen in ihrer Blutrünstigkeit und Mordlust nicht reichen; die Einfallskraft eines „Macbeth“ ist in der Realität der Brutalität in den vergangenen Tagen bei weitem überholt) in Europa den größten Flüchtlingsstrom der Nachkriegsgeschichte. Mehr als eine Million Menschen ist heute auf der Flucht aus dem ehemaligen Jugoslawien. Man soll Personen und auch Fakten - ohne falsche Selbstgerechtigkeit - nennen: Ich habe vor zwei Tagen mit einem Bosnier gesprochen und ihn gefragt, was er meine, warum bestimmte Kreise in Serbien, vor allem Präsident Milosevic und seine ihn umgebenden Mittäter, die

sogenannte Führung der „Volksarmee“ - ein Hohn allein der Begriff! - und einige andere, so handeln. Er hat eine sehr persönliche Interpretation gegeben: Letztendlich liegt alles im nicht glaubbaren Machtstreben von Menschen zum größten Teil irrationalen Charakters. Denn es ist nicht zu übersehen - und das darf an diesem Tag sehr wohl gesagt werden - daß angesichts des Ereignisses vom kommenden Sonntag im Kosovo ja seit Monaten, Jahren verschleiert wird, daß es sich im Sinne der Selbstbestimmungsvorstellungen der Völker um eine kalte, in Wahrheit: Besatzung handelt, die dort vollzogen wurde, und durchaus die Gefahr besteht, daß es angesichts dieses gerade in den letzten Monaten außerordentlich beherrschten Volkes, des albanischen Volksteils, zu einer zusätzlichen Ausweitung kommen könnte - und auch zu einer Flüchtlingsbewegung in Richtung Albanien. Schlimm genug bei einem Land, das ohnehin weit unter den europäischen Standards existiert.

Diesen plötzlich heimatlos Gewordenen aus Bosnien-Herzegowina, meist Kindern, Frauen und alten Menschen zu helfen, ist eine Aufgabe, die uns als Nachbarstaaten ganz besonders beschäftigen muß. Man würde ja vielleicht lieber schweigen angesichts des Geschwätzes, das wir alle in Hinsicht auf diese Dramen betreiben. Aber diese Aufgabe - und das muß ausgesprochen werden - muß uns und alle Nachbarstaaten beschäftigen. Die Stabilisierung der Migrationsströme und Wanderungsbewegungen sowie die damit verbundene Bekämpfung illegaler und krimineller Begleiterscheinungen zählen zu den wichtigsten Aufgaben der internationalen Politik in den 90er Jahren. Diese Aufgabe muß in internationaler Solidarität und hohem Verantwortungsbewußtsein angenommen werden. Es muß - auch in unserem Volke - für diese verantwortungsvolle und große Frage, die Europa gestellt ist, geworben werden. Ich weiß, junge Leute können das oft nicht verstehen und belächeln es. Aber wenn man unser Volk kennt, die grundsätzliche Hilfsbereitschaft der Menschen zu schätzen weiß - und nicht prinzipiell meint, die Welt und die Menschen in diesem Land seien samt und sonders böse und es herrsche Ausländerfeindlichkeit und sonst nichts - sieht man, daß dies nicht stimmt. Trotzdem ist Angst weit verbreitet und sucht sich - auch irrational in der Ablehnung - einen Weg. Das muß gesagt werden, denn manches Mal deckt sich die per-

sönliche Lebensführung vieler, die jeweils von den anderen verlangen, sich offen und moralisch vis à vis dem Flüchtling zu verhalten, nicht mit dem, wie sie sich real verhalten. Da ist oft Hypokrisie im Spiel - wenn auch manchmal unbewußt.

Wir müssen mit Entschiedenheit billiger Demagogie und einem gefährlichen Spiel auf der Klaviatur primitiver und populistischer Vorurteile entgegenwirken.

Graz und die Steiermark sind ein guter Standort für diese Tagung. Ich unterstreiche nochmals meine Überzeugung, daß hier gerade auch vom Herrn Bürgermeister und dem Stadtsenat in seinem Gefolge Vorbildliches getan wird. Wir sind doch in den letzten Jahren, nach den Jahrzehnten als äußerster südöstlicher Vorposten der westlichen Demokratien Europas, an einer Nahtstelle zu einem anderen gesellschaftspolitischen System. Wir haben auch diese Lage als Brückenfunktion wahrgenommen; auch in den Zeiten kommunistischer Regierungen nach dem großen Tito-Schisma von Moskau. Vieles dürfen wir durch unsere Brückenfunktion für diese Wendejahre 1989 und 1990 vorbereiten. Aber wir sind auch, für uns gesprochen, aus dieser Randlage in die Mitte Europas gerückt - wenn wir bereit sind zu verstehen, daß jene im Südosten und Süden Europas einen Teil der Mitte Europas repräsentieren. Einen echten Teil Europas - nicht nur traditionell, politisch, historisch, sondern auch in der Gegenwart und selbstverständlich für die Zukunft.

Österreich hat auch seit 1945 eine hervorragende humanitäre Rolle als Erstaufnahmeland erfüllt - wenn ich nur an die Volksdeutschen nach 1945, an die Ungarn 1956 und 1975, an die Tschechen und Slowaken 1968 und an die Polen und Rumänen in den achziger und neunziger Jahren denke. Insgesamt kamen seit 1945 über zwei Millionen Flüchtlinge nach Österreich.

Österreich allein kann diese Aufgabe der Integration der Flüchtlinge allerdings sicher nicht erfüllen. So haben sich auch über Einladung des österreichischen Außenministers Dr. Alois Mock und des Innenministers Dr. Franz Löschnak erst vor zwei Tagen die offiziellen Vertreter von vierzehn mitteleuropäischen Staaten, der EG, des Internationalen Roten Kreuzes in Wien zu Beratungen für die Bewältigung dieser großen Herausforderung getroffen. Eine echte internationale Solidarität darf aber nicht nur in Worten, sondern muß in Taten ausgeübt werden. Seit 1945 wanderten 70 Prozent der nach Österreich gekommenen Flüchtlinge in andere, wesentlich größere Staaten in Europa und Übersee weiter. Österreich selbst

konnte seit 1945 600.000 Flüchtlinge integrieren. Österreich braucht die Zuwanderung in einem gewissen Maße sicherlich auch - diese Aussage gibt immer wieder zu Emotionen Anlaß. Aber das ist ein demographisches, ein historisches Faktum, ein Urfaktum gerade der Monarchie. Es wird zwar ungern zur Kenntnis genommen und manchmal sehr bewußt anders dargestellt.

Eine geordnete Migration und Integration bringt jedoch seit Jahrhunderten positive Impulse in unser Land. Unkontrollierte Flüchtlingsströme provozieren allerdings soziale Verwerfungen und auch Xenophobie, während grundsätzlich eine große Hilfsbereitschaft in der Bevölkerung für bedrängte und flüchtende Menschen besteht. Wir haben dies in den letzten Monaten in ganz besonders erfreulicher Weise bei der Hilfs- und Aufnahmebereitschaft der Steirerinnen und Steirer für die Kroaten und Bosnier erleben dürfen. Das möchte ich bei dieser Gelegenheit ausdrücklich vermerken. Auch seitens der steirischen Medien hat es große Hilfsbereitschaft gegeben. Zum Beispiel die Aktion der Kleinen Zeitung zusammen mit dem Opernhaus, „Kinder in Kriegsnot“, die der Herr Bürgermeister und ich ganz bewußt unterstützt haben. Auch die von der Kronen Zeitung veranstaltete Aktion zugunsten der Kinder aus den benachbarten Gebieten (Slowenien, Kroatien, Bosnien-Herzegowina) gehört zu dieser Kategorie. Auch der ORF hat sich jeweils voll hinter diese Aktionen gestellt.

Gerade in diesen Fragen bilden Land und Landeshauptstadt, bilden der Landeshauptmann und der Bürgermeister als Gesprächspartner eine starke Achse im Bemühen, die menschliche Hilfsbereitschaft auch seitens der öffentlichen Hand bestmöglich zu unterstützen und zu fördern.

Schließlich geht es aus meiner Sicht um zwei Fragen:

Erstens geht es um eine koordinierte und geordnete Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik in internationaler Solidarität.

Zweitens geht es darum, die Ursachen der Flüchtlingsbewegung international und global wirksam an der Wurzel zu bekämpfen. Die Lebensverhältnisse, was die politische, wirtschaftliche und ökologische Entwicklung betrifft, so zu gestalten, daß die Menschen auch und vor allem in ihrer Heimat Zukunftschancen haben können. Das ist nicht nur ein Alibi, sich selbst Hilfe zu ersparen, sondern sehr wohl das vernünftige Prinzip einer solchen Entwicklung an sich. Daß es dazu immer wieder das Phänomen riesiger Flüchtlingsströme gibt, ist

und kann ja nicht wünschenswert sein - und liegt ja in keiner Weise im Interesse der Flüchtlinge selbst. Entschieden müssen die Ursachen und nicht nur die Symptome der Flüchtlingsströme bekämpft werden.

Gerade das Drama Bosnien und zuvor Kroatien unterstreichen das mit aller Deutlichkeit. Wir sagen ohne Besserwisseri: Wir haben es Monate zuvor vorhergesagt, immer wieder und bei jeder Gelegenheit und es waren nicht wenige, die es gesagt haben.

Hätte sich die internationale Gemeinschaft wirksam und rechtzeitig für Frieden und Freiheit etwa in Slowenien, Kroatien und auch Bosnien engagiert, hätte sich die Flüchtlingsproblematik in diesem Ausmaß gar nicht erst gestellt.

14 Tage bevor das Drama in Bosnien losgebrochen ist, war der Kroat Stipe Mesic, der letzte Vorsitzende des jugoslawischen Staatspräsidiums, bei uns in Graz. Ich habe ein langes Gespräch mit ihm geführt. Er hat nahezu eine 1 : 1 - Vision des nachfolgenden Horrorszenarios in Bosnien vorausgesagt. Das ändert nichts an der Tatsache, daß beachtliche muslimische Politiker aus Bosnien-Herzegowina dies bis zuletzt - auch in aller Redlichkeit und aus einer anderen - pazifistischen - Weltsicht heraus - nicht geglaubt haben. Erst heute früh hat Mr. Baker erklärt, es wäre vielleicht doch notwendig, über diplomatische und andere Maßnahmen hinweg schließlich eine militärische Intervention ins Auge zu fassen. Ich respektiere durchaus Menschen, die sagen, daß dies nicht nötig sei, aber ich halte es für falsch.

Den Vereinten Nationen erwachsen aus dem Wegfall der Ost-West-Konfrontationen neue und große Möglichkeiten. Aber auch Aufgaben und Verantwortung. In diesem Sinne stimme ich der Flüchtlingshochkommissarin der Vereinten Nationen, Sadako Ogata, zu, wenn sie sagt, die Flüchtlingsproblematik ist ein zentrales Thema bei der Gestaltung einer neuen Weltordnung. Ob wir wollen oder nicht. Wir können sicherlich nur einen kleinen Beitrag leisten, wir müssen ihn aber leisten. Durch konkrete Hilfsmaßnahmen hierzulande - denn ich erachte es als eine moralische Verpflichtung, daß wir, die sogenannten Reichen, den Armen und Ärmsten bei der Befriedigung ihrer lebensnotwendigen Bedürfnisse beistehen. Wir wollen dabei niemanden ausgrenzen, sondern alle einladen, ihren Beitrag zu leisten. Auch dazu gibt uns der heutige und in den nächsten Tagen mit so hervorragenden und engagierten Referenten besetzte Kongreß der AKADEMIE GRAZ einen wichtigen und sicherlich auch sehr überzeugenden Anstoß.

GEDANKEN ZUM THEMA

Dieser „Flüchtlingskongress“, wie wir in als Arbeitstitel in all den Vorbereitungsgesprächen immer genannt haben, ist ein Zeichen für unsere Stadt. Ich bin sehr froh, daß dieses Thema in Graz abgehandelt wird. Der AKADEMIE GRAZ und ihrem Präsidenten Emil Breisach ist es zu danken, daß hier in unserer Stadt zu einem wahrlich dramatischen Zeitpunkt europäischer Geschichte eine zentrale Frage europäischer Kultur erörtert wird.

In der Tat meine ich, daß die Frage nach der Wahrung oder der Verletzung der Menschenrechte - und damit die Frage nach der Menschenwürde - einer Diagnose des Kulturverständnisses des Kontinents Europa gleichkommt. Der Begriff Kultur kennt viele Definitionen, und jeder einzelne Mensch und jedes Volk will dabei sein, wenn es gilt, sich nach herkömmlichen Kulturbegriffen den Habitus von Kultur und Kultiviertheit zu geben. Es ist heute und in diesen Tagen in unsere Stadt, in das Land und hinaus in das ganze Europa die mahnende, die kritische und wohl auch die anklagende Frage zu richten: Ist Kultur nicht zuallererst die Frage nach dem Menschen? Wie gehen wir mit den Menschen um? Wie und mit welchen Mitteln lösen wir Konflikte? Wie kommen wir zur Eindämmung der Gewalt, zum Abbau des Hasses, zur Beendigung von Terror und Krieg? Wie gelingt mit welchen Strategien endlich mehr Verteilungsgerechtigkeit?

Angesichts der Ereignisse in Teilen Europas und angesichts unserer westeuropäischen ökonomischen, sozialen und politischen Standards kann doch der Kulturbegriff nur mit dem Grundwert Solidarität und mit dem Rechtsgut der Menschenrechte verbunden sein. Menschenrechte, Menschenwürde und Kultur bedingen einander.

Ein Europa, das Menschenrecht und Menschenwürde preisgibt, das gegenüber dem Schicksal von Flüchtlingen und Migranten nur den Weg des Abschottens, des Grenze-Dichtmachens wählt und das, wie es Prof. Gestetner am 15. Oktober 1991 im Rahmen einer Ringvorlesung an unserer Universität ausdrückte, „zur Konjunktur der Feindbilder keine Antworten findet“, ein solches Europa droht seine Identität, sein kulturelles Gesicht, seine Ideale des Humanismus zu verlieren. Dies ins öffentliche Bewußtsein zu bringen, kann unter anderem eine Sinngebung dieses Kongresses sein. Dieser Kongress muß auch die Verbrechen jener serbischer Machthaber anklagen, die nicht zurück-

schrecken, Kinder als Geiseln zu nehmen.

Nicht zu bestreiten ist, daß wir es angesichts der Probleme der Zeit mit den Konjunktur-Rittern der politischen Angstmacherei zu tun haben. Von György Konrad stammt das böse und oft nur zu wahre Wort: „Die Angst ist das Nahrungsmittel der Macht.“ Es ist Aufgabe der Politik, Aufgabe der politischen Verantwortungsträger auf allen Ebenen, jenen entgegenzutreten - und zwar mit Entschiedenheit und allen demokratischen Mitteln -, die mit Feindbildern und Angst, mit einem falschverstandenen Populismus und einem kalkulierten Nationalismus politische Geschäfte, Politik gegen die Menschenwürde machen bzw. machen wollen. Wer dies versucht, stellt sich außerhalb unserer demokratischen Kultur. Im Erkennen und Aufarbeiten dieser Problematik und in den daraus zu ziehenden Konsequenzen entscheidet sich die Qualität der Politik, entscheidet sich, ob wir von politischer Kultur in Europa in unserem Lebensraum reden können.

Wir in Österreich stehen gerade in Zeiten wie diesen auf dem Prüfstand. Es ist klar, daß dieses Land mit der zunehmenden internationalen Migrationsbewegung nicht allein zurechtkommen kann. Gefordert ist das ganze Europa. Die europäischen und weltweiten Institutionen wie EG und UNO müssen ihre vielfache Trägheit, ihre Unentschlossenheit und manche Gleichgültigkeit gegenüber dem Elend von Flüchtlingen und Migranten überwinden. Und Österreich muß das deutlicher sagen. Zum Beispiel gilt es, die berühmten G 7 zu drängen, daß sie neben ihren wirtschaftlichen Aufgaben auch humanitäre Verpflichtungen haben - gegenüber den Menschen in Kroatien, in Bosnien-Herzegowina, gegenüber den Kurden, in Rumänien, in Teilen der ehemaligen Sowjetunion und in Entwicklungsländern. Dabei geht es eben um humanitäre Hilfe in der konkreten Not der Stunde. Es geht um Wiederaufbauhilfe - ich denke an die zerstörten Kulturstädte - und um langfristige Hilfe zur Selbsthilfe, um das Leben im eigenen Heimatland lebenswerter zu machen.

Zu fordern ist ein der internationalen Lage entsprechendes europäisches Flüchtlingshilfemodell, das die Länder Westeuropas verpflichtet, Menschen in ihrer existentiellen Not, Menschen in Verfolgung aufzunehmen. In diesem Sinne soll Europa keine Festung gegen

Menschen, sonder eine Festung für Menschen sein. Für Österreich muß aber auch klar sein, daß das Boot nicht voll ist, daß wir Zuwanderer nicht nur verkraften können sondern sogar brauchen. Eine liberale, auf humanitären Prinzipien basierende Asylpolitik sollte daher die Konsequenz sein. Das mindeste, was man jetzt mit dem Inkrafttreten des neuen Asylgesetzes fordern muß, ist, daß die Bundesasylämter (wovon wir auch eines nach Graz bekommen) eine humane Auslegung des Asylrechts praktizieren. Möglicherweise werden wir uns ohnehin bald zu überlegen haben, zu welchem Zeitpunkt das Asylrecht, das am 1. Juni 1992 in Kraft tritt, bereits zu novellieren ist.

Bruno Kreisky sagte 1981: „Was für die Schweiz das Rote Kreuz und für Schweden der Nobelpreis, das soll für Österreich seine Rolle als Asylland sein.“ In diesem Geiste, aber auch verbesserungsfähig - sowohl quantitativ als auch qualitativ - bemühen wir uns, in unserer Stadt zu helfen. Das heißt konkret: Wir bemühen uns um ein positives Meinungsklima für alle jene Maßnahmen, die zu allererst die humanitäre Hilfe in den Vordergrund stellen. Es ist eine gute Gelegenheit in Zusammenhang mit dem Meinungsklima, den Medien in unserem Land, in unserer Stadt wieder einmal zu danken. Denn es wäre alles unendlich schwieriger, wenn nicht die Medien in dieser Stadt eine sehr verantwortungsvolle Position in der Berichterstattung einnehmen würden. Da herrscht nicht - wie im Gegensatz zu anderen Gegenden - diese Vordergrundigkeit und böse Berichterstattung vor, wenn irgendwo etwas passiert. Zweitens bemühen wir uns um die Konzentration aller Kräfte, die helfen können und wollen. Es hat sich bewährt, daß wir einen eigenen Ausländerbeirat als Koordinierungsstelle - auch als Koordinierungsstelle der Meinungen - in Funktion gesetzt haben. Wir bemühen uns um eine gute Zusammenarbeit privater und öffentlicher Flüchtlings- und Asylwerberhilfe. Sehr bewährt hat sich die Einrichtung einer Flüchtlingsberatungsstelle der Stadt Graz.

Derzeit werden über das städtische Sozialressort über tausend Flüchtlinge und Asylwerber aus 28 Ländern in unserer Stadt betreut. Wir bemühen uns um Unterstützung von Hilfsorganisationen wie ZEBRA, DANAIDA, ISOP, Caritas, kirchlichen Organisationen; wir bemühen uns um die Aufbringung beachtlicher Finanzmittel, auch mit Unterstützung - das möchte ich dankbar anmer-

ken - des Landes Steiermark. Wir bemühen uns um Maßnahmen echter Integration, z. B. in Form einer besonderen Betreuung ausländischer Kinder in unseren Schulen, müssen aber zugeben, daß wir fast ohnmächtig den Problemen bei der Arbeitsvermittlung und der Ausbeutung auf dem schwarzen Arbeitsmarkt gegenüberstehen, auch mit den Auswirkungen der Kleinkriminalität. Wir stehen fast ohnmächtig den Problemen bei der Wohnungsunterbringung gegenüber. Von eigenen Lagern und Konzentrationen in bestimmten Stadtgebieten ist nicht viel zu halten. Die Verteilung der Menschen in einigermaßen akzeptable Wohnobjekte ist ein Lösungsansatz der ganz konkreten Probleme. Daher haben wir auch den Weg beschritten - ich gebe es zu -, zumeist Substandard-Objekte anzumieten. Alles zusammen ist das natürlich nur der bertiichtigte Tropfen auf dem heißen Stein.

Wir nehmen das Begutachtungsrecht der Stadt Graz als Gebietskörperschaft zu Gesetzesentwürfen, wie z. B. beim Asylgesetz und beim Niederlassungsgesetz, zum Anlaß, um unsere Position

in eindeutiger Weise einzubringen. Wir meinen, daß Gesetze den Respekt vor der menschlichen Persönlichkeit zum Ausdruck zu bringen haben. Das Leid von Menschen, die in ihrer physischen Existenz bedroht sind, duldet kein Wegschauen, das wir dann auch noch gesetzlich legitimieren.

Wir und viele andere europäische Staaten sind gemeinsam reich genug, um ein Mehr an Hilfe aufbringen zu können.

Wir müssen das nur wollen und wir sollen das wollen - schon um unserer Selbstachtung willen. Dabei verkenne ich nicht - auch das soll gesagt sein -, daß es im eigenen Land, in unserer Stadt, Formen der Armut, der Wohnungsnot und andere sozial ungelöste Fragen gibt, von der Pflege alter Menschen bis hin zur Drogenproblematik.

Diese und ähnliche Hinweise sollen uns aber nicht der Verpflichtung entheben, ein wenig großzügiger teilen zu lernen und damit effizienter zu helfen. Ich denke, dafür gilt es - über diesen Kongreß hinaus - in den politischen Parteien einzutreten. Da seien alle an ihre Grundsätze erinnert, die in den Parteiprogrammen stehen. Es gilt, dafür in den Kammern,

Gewerkschaften und Institutionen einzutreten. Wir sollten jenen einen öffentlichen Dank sagen, die in verschiedensten privaten und kirchlichen Organisationen und in der öffentlichen Verwaltung mit starkem Engagement zu Hilfe, zum vollen Einsatz, zur Arbeit von Menschen für Menschen bereit sind. Besonders hervorheben möchte ich das Idealismuspotential vieler junger Leute. Das gibt wirklich Hoffnung.

Ich bin dankbar, daß ich mit dieser Sicht auf eines der brennendsten Probleme unserer Zeit, das uns - das darf wohl angenommen werden - weiterbegleiten wird, im großen und ganzen eine gemeinsame Position der politischen Kräfte unserer Stadt vertreten darf. Wenn wir uns dieses Miteinander der tragenden politischen Kräfte in Land und Stadt auch in der Zusammenarbeit unserer Gebietskörperschaften bewahren können, wenn wir uns bemühen, politische Verantwortung auch als Verpflichtung zur Hilfe über Gesetzesnormen hinaus zu verstehen, dann wird es gelingen, nicht nur Not und Leid von bedrohten Menschen zu lindern, sondern dem Begriff Solidarität seinen Sinn zu geben.



Sadako Ogata

FLÜCHTLINGE: MYTHOS UND REALITÄT

Das Amt des UNHCR

Das Vertreibungsproblem scheint sich in den 41 Jahren seit Bestehen des Amtes des Hochkommissärs der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) wieder auf den Ausgangspunkt zurückbewegt zu haben. Ursprünglich von Europa ausgehend, breitete es sich weltweit aus, um nun wieder nach Europa zurückzukehren.

Es mag unglaublich erscheinen, doch einige hundert Kilometer von hier tobt der Krieg. Im ehemaligen Jugoslawien erleben wir ein gewaltiges Aufkeimen des Nationalismus. Erbitterte ethnische Konflikte, sinnloses Töten, Gewalt und Vertreibungen haben bis jetzt über eine Million Menschen zum Verlassen ihrer Heimat und zur Flucht in andere Republiken des ehemaligen Jugoslawien gezwungen. Hunderttausende von Jugoslawen befinden sich außerdem in anderen Teilen Europas. Die jahrelange, oftmals leidenschaftlich geführte Asyldebatte in Europa ist um eine Dimension erweitert worden. Der europäische Kontinent hat heute, genauso wie Asien und Afrika, seine eigenen klaren Flüchtlingsprobleme.

Vierzig Jahre lang wurde die Flüchtlingspolitik in Theorie und Praxis von dem Machtkampf um die weltweite Vorherrschaft, dem Kalten Krieg, beeinflusst. Die internationale Unterstützung für die Opfer der kommunistischen Verfolgung und Unterdrückung führte 1951 zur Schaffung des Amtes des Hochkommissärs der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR), das Personen, die in den freien und demokratischen Staaten des Westens Zuflucht suchten, Schutz und Hilfe gewähren sollte.

Damals stellte sich das Problem relativ einfach dar. Daß man Personen, die vor den geächteten Regimen im Osten flohen, Asyl gewährte, bedeutete einen Akt der Gnade, und daß man sie vor Rückschiebung schützte, war selbstverständlich. Da freiwillige Repatriierung von vornherein nicht in Frage kam, erschien die Integration der Flüchtlinge in die Asylländer oder Umsiedlung in Drittländer als einzige gangbare Lösung. 1951 wurde die Genfer Flüchtlingskonvention verabschiedet; zahlreiche Staaten traten ihr bei und hielten sich an

sie. Das internationale Menschenrechtssystem erhielt eine einzigartige Ergänzung; Einzelpersonen sollten gegen Willkür und Übergriffe seitens des Staates geschützt werden, und eine internationale Organisation, das UNHCR, sollte darüber wachen.

Europa und ganz besonders Österreich können wirklich stolz auf ihre humanitären Leistungen bei der Umsetzung der Konvention von 1951 sein.

Außereuropäische Lösungsansätze

Als sich das Flüchtlingsproblem im Laufe der 60er Jahre in den Süden, in die neu entstehenden afrikanischen Staaten, verlagerte, mußten neue Antworten gesucht werden. Befreiungskriege und ethnische Auseinandersetzungen führten zu massiven Flüchtlingswellen; doch man konnte auf ein Ende und damit also auch auf freiwillige Repatriierung hoffen. In der Zwischenzeit wurden lokale Siedlungsmöglichkeiten nahe der Grenze organisiert. Afrika bewies Großzügigkeit bei der Aufnahme von Flüchtlingen und Weitblick in der Art und Weise, wie es an das Problem heranging. 1969 wurde die OAU-Flüchtlingskonvention verabschiedet, die Gewalt als Fluchtursache, Asyl als Schutz und freiwillige Repatriierung als ideale Lösung betrachtete. Dies bedeutete einen Riesenschritt vorwärts auf dem Weg, den die Europäer beinahe 20 Jahre zuvor mit der Konvention von 1951 eingeschlagen hatten.

Andere Regionen des Südens bewiesen eine ähnliche Kombination von Pragmatismus und Weitblick in der Art und Weise, wie sie das Flüchtlingsproblem anpackten. In Mittelamerika hatte die vom Ausland geschürte Instabilität und die im Inland immer wieder angeheizte Gewalt jahrzehntelang zu bedeutenden und komplexen Fluchtbewegungen geführt. In der zweiten Hälfte der 80er Jahre beschlossen die führenden Köpfe dieser Region, ihr eigenes Lösungsprogramm zu entwerfen, das die Beilegung politischer Zwistigkeiten mit Lösungen für das Flüchtlingsproblem und ehrgeizigen Plänen für wirtschaftliche und soziale Entwicklung verband. Aus diesem politischen Engagement für die Hebung der Stabilität in der Region entstand die Internationale Konferenz für mittelamerikanische Flüchtlinge

(CIREFCA), die zur Lösung der Flüchtlingsprobleme in der Region beitrug und als bedeutender Katalysator für einen dauerhaften Friedens- und Entwicklungsplan diente.

In Asien löste das Phänomen der vietnamesischen „boat people“ zumindest zu Beginn eine Welle der Anteilnahme aus. Doch als die Erinnerung an die Kriege verblaßte und als sich die politischen und wirtschaftlichen Prioritäten innerhalb der Region und darüber hinaus verlagerten, mußten sich die Strategien zum Schutz der Menschen und die Problemlösungsansätze ändern. Der umfassende Aktionsplan (CPA), der auf einer internationalen Konferenz 1989 beschlossen wurde, war von der Notwendigkeit geprägt, eine sowohl aus Einwanderern als auch aus Flüchtlingen bestehende Bewegung innerhalb eines sehr komplexen politischen Umfelds zu erfassen. Als multilaterale Bemühung spielte der CPA eine wesentliche Rolle bei der Lösung des vietnamesischen Flüchtlingsproblems, da er verschiedenste Strategien miteinander kombinierte: abgestimmte, rasche Asylverfahren, Umsiedlung als Lösung für jene, die als Flüchtlinge anerkannt wurden, Rückkehr nach Vietnam für jene, die den Flüchtlingsstatus nicht erhielten, wirtschaftliche Hilfe für die Gemeinschaften in Vietnam, von denen die Menschen kamen und zu denen sie zurückkehrten, geregelte Emigration für Auswanderungswillige und Information für alle über die Bedingungen im Ausland und Neuansiedlungsmöglichkeiten. So kamen etwa in den ersten vier Monaten des Jahres 1992 nur wenige Vietnamesen als Asylwerber, während gleichzeitig eine beträchtliche Anzahl von ihnen nach Vietnam zurückkehrte. Es besteht kein Zweifel, daß wir das letzte Kapitel der Tragödie der vietnamesischen „boat people“ schreiben.

Die Situation in Europa

Afrika, Mittelamerika und Asien waren - und sind auch heute - Schauplatz bedeutender Flüchtlingsprobleme. In diesen Regionen leben etwa 95% der über 17 Millionen Flüchtlinge dieser Welt und eine ebenso große Anzahl von Inlandsflüchtligen. Doch es sind gerade diese Regionen, die uns durch ihre Lösungsansätze den Weg gewiesen haben. Welches sind also die Lektionen,

die wir gelernt haben, und welche Schlüsse können wir daraus ziehen, wenn wir versuchen, das Problem der Asylwerber in Europa, wobei diese ja nur 4% aller Flüchtlinge der Welt ausmachen, zu lösen?

Man muß sich vor Augen führen, daß erst vor zwei Jahren der Drang nach Mobilität und der Hunger nach Freiheit die Mauern in Berlin und entlang der österreichischen Grenze zum Einsturz gebracht haben. Es ist dieselbe Freizügigkeit, die nun Spannungen freigesetzt hat, denen die internationale Gemeinschaft nicht gewachsen zu sein scheint. Die Menschen, die von Ostdeutschland nach Ungarn gingen, trugen ja stark dazu bei, daß der 40 Jahre dauernde Kalte Krieg zu einem Ende kam. Und die Art und Weise wie wir heute mit Wanderbewegungen umgehen, wird die Entwicklung der Ära nach dem Kalten Krieg stark mitbeeinflussen.

Chancen und Risiken

Die Gefahren, aber auch die Chancen, die vor uns liegen, sind offensichtlich. Die Rivalität der Supermächte und die Stellvertreterkriege wurden durch Konflikte innerhalb der Nationen ersetzt. An die Stelle der Unterdrückung der Redefreiheit trat eine „Anarchie“ von Äußerungen für Unabhängigkeit, Autonomie und Selbstverwaltung. Das Verschwinden von ideologischen Feindbildern und tatsächlichen oder eingebildeten Bedrohungen hat große Nationen veranlaßt, sich nach innen zu kehren und die Mehrheit ihrer Mitmenschen in einem Teufelskreis von Elend und Armut sich selbst zu überlassen. Diese Handlungsweise birgt all die offensichtlichen Gefahren eines Anstiegs der Spannungen und damit ein erhöhtes Potential für dramatische Fluchtbewegungen in sich. Die Massenflucht der „boat people“ von Haiti und Albanien gibt uns einen Vorgeschmack davon, was uns in wesentlich größerem Ausmaß erwarten könnte. Die Ereignisse in Jugoslawien erinnern uns Tag für Tag an die Hilflosigkeit, mit der wir diesen neuen Konfliktpotentialen gegenüberstehen. Bei all der Tragik und bei all dem Schrecken, der den Ereignissen in Jugoslawien innewohnt, müssen diese auch als rechtzeitiges (hoffentlich nicht zu spät ertönendes) Warnsignal für Politiker dienen, das diese darauf aufmerksam macht, daß das tiefe Streben von Völkern und die dadurch verursachten Wanderbewegungen, sofern man nicht auf effiziente Weise mit ihnen umgeht, ein bedeutendes Unruhepotential in sich tragen. Wir haben noch viel zu lernen. Unter anderem muß eine klare Bewußtseinsbildung darüber erfolgen, daß Wanderbewegungen schon in der nahen Zukunft zu einem wichtigen Faktor

in der Politik und in Sicherheitsfragen werden könnten, einem Faktor, dem nicht allein mit Nächstenliebe begegnet werden kann, einem Faktor, der politischen Weiblichkeit, Führungsqualitäten und staatsmännisches Können verlangt. Dank dem Willen und der Führungsqualitäten der verantwortlichen Politiker konnten die Flüchtlingsprobleme in anderen Teilen der Welt gelöst werden. Ich rufe die führenden Politiker Europas auf, die Gelegenheiten, die sich heute bieten, zu nutzen, um ein Programm zu erstellen, durch das die Flüchtlings- und Migrationsprobleme, mit denen Europa heute konfrontiert ist, in Angriff genommen und einer Lösung zugeführt werden können.

Multidimensionaler Lösungsansatz für Europa in fünf Punkten

Ich bin der Meinung, eine Strategie für Europa sollte ein multidimensionaler Ansatz sein, der zumindest die folgenden fünf Elemente in sich vereint:

1. Die Pflicht, Schutz zu gewähren
Zunächst muß Europa seinen Willen bekräftigen, jenen Schutz zu gewähren, die dieses Schutzes bedürfen.

Die Mehrzahl der Asylwerber in Europa sind, auch wenn sie nicht immer persönliche Verfolgung nachzuweisen vermögen, tatsächlich Menschen, deren Leben und Freiheit in Gefahr wäre, wenn sie in ihre Herkunftsländer zurückgeschoben würden. Aus diesem Grund verbietet auch die Konvention von 1951, Artikel 33, ihre Rückschiebung. Sie befinden sich in derselben Situation wie die Millionen von Flüchtlingen, denen in der Dritten Welt Schutz gewährt wird, und die Europa als Geldgeber unterstützt. Ich bin der Ansicht, es wäre unbedingt nötig, ein Prinzip zu schaffen, nach dem jenen, die man nicht zurückschieben darf, zumindest vorübergehend, bis sie in Sicherheit und Würde nach Hause zurückkehren können, Schutz gewährt werden muß. Die Modalitäten für die Lösung der Flüchtlingsprobleme könnten sich von einem vorübergehenden Aufenthalt bis zur Integration in den Asylländern oder Umsiedlung in Drittländer erstrecken.

2. Schaffung einer Einwanderungspolitik
Als nächstes müssen die europäischen Länder die Möglichkeit der Schaffung einer Einwanderungspolitik prüfen. Eine beträchtliche Anzahl jener, die heute als Asylwerber nach Europa kommen, bedürfen eigentlich keines Asyls. Sie kommen als Arbeitssuchende, weil sie sich eine bessere Zukunft schaffen wollen, doch da es für sie kein „Einwanderungsfenster“ gibt, versuchen sie durch

die „Asyltür“ hereinzukommen. Eine Lösung ihres Dilemmas muß sich auf eine wohlüberlegte und gutinformierte Analyse der Situation, aus der sie kommen, stützen. Es wäre wichtig, eine gelungene Mischung aus Asyl- und Einwanderungsmöglichkeiten zu erstellen. Interessanterweise haben Länder wie die USA und Kanada eine ähnlich erhebliche Steigerung an Asylwerbern wie Europa zu verzeichnen. Da sie jedoch über eine große Palette an Einwanderungsprogrammen und -strategien verfügen, sollte man annehmen, sie könnten flexibler auf diese Situation reagieren.

Natürlich sind die von Europa angestrebte Rationalisierung und Abstimmung der Verfahren zur Statusbestimmung wünschenswert und notwendig; doch sie allein können das Problem des Einwanderungsdrucks, dessen Lösung von fundamentaler Bedeutung ist, nicht beseitigen. Dieses Problem kann nicht ohne die Schaffung einer geeigneten Einwanderungspolitik, die des Arbeitskräftebedarfs einer alternativen europäischen Bevölkerung und der Bedürfnisse einer ärmeren und jüngeren Bevölkerung im Süden Rechnung trägt, gelöst werden.

3. Information für Migrationswillige
Das dritte und wesentliche Element jeder Strategie zur Bewältigung von Wanderbewegungen muß Information im weitesten Sinne des Wortes sein. Einerseits besteht Bedarf an Beratung und Ausbildung im Bereich der Einwanderungs-, Asyl- und Minderheitenangelegenheiten. Andererseits ist es auch nötig, jene, die zur Auswanderung neigen, individuell und allgemein zu beraten. Information dieser Art gibt dem Einzelnen die Möglichkeit, nach Abwägung der Vor- und Nachteile einer Auswanderung gegenüber einem Verbleib im Heimatland eine wohlüberlegte Entscheidung zu treffen. Eine massive Informationskampagne des UNHCR in Vietnam hat entscheidend dazu beigetragen, Auswanderungswilligen den Weg zu geregelten Emigrationsprogrammen zu weisen und bewährte sie so vor gefährlichen Fluchtversuchen auf Booten. Außerdem veranlaßt diese Informationen viele von ihnen, nach Hause zurückzukehren, anstatt Jahre in desolaten Flüchtlingslagern ohne die Hoffnung, jemals von einem Drittland akzeptiert zu werden, zu verbringen. Ähnliche Kampagnen werden derzeit in Rumänien und Albanien durchgeführt, wobei jene in Albanien von IOM und UNHCR gemeinsam geleitet wird.

4. Hilfsmaßnahmen für Emigrationsländer

Wenn diese Informationskampagnen erfolgreich sein sollen, müssen natür-

lich reale Optionen für den potentiellen Auswanderer gegeben sein.

Und damit komme ich zu dem vierten Faktor: Das Problem des Einwanderungsdrucks kann nur gelöst werden, wenn den Herkunftsländern der Einwanderer adäquate Mittel zur Verfügung gestellt werden. Es liegt auf der Hand, daß Entwicklungshilfe im Bereich der Arbeitsplatzschaffung in tatsächlichen oder potentiellen Exodusgebieten bei der Verhinderung massiver Auswanderungswellen hilfreich sein könnte. Es soll auch darauf hingewiesen werden, daß derartige Hilfe die Rückkehr von Migranten erleichtern kann, wie das UNHCR unter anderem im Rahmen des CPA feststellen konnte. Erstreckte man diese Unterstützung auf vietnamesische Heimkehrer als auch auf die Gemeinschaften, in die sie zurückkehrten, schien dies die Rückwanderung positiv zu beeinflussen. Die ILO prüft derzeit die Möglichkeit solcher Projekte in den Maghreb-Staaten. Doch wir sollten uns keinen Illusionen hingeben: Nur eine gewaltige Geldspritze über beträchtliche Zeit hinweg kann spürbare Veränderungen bewirken.

5. Förderung der Menschenrechte

Als fünftes und bedeutendes Element dieser möglichen Strategie sehe ich eine gemeinsame und entschlossene Förderung der Menschenrechte. Die Einhaltung der Menschenrechte im allgemeinen und der Minderheitenschutz im speziellen sind grundlegende Voraussetzungen für die Entstehung und Weiterentwicklung demokratischer Staaten. Wenn dies nicht gegeben ist, könnten sich die Menschen in der harten

Realität einer feindseligen Welt in steigendem Maße betrogen, ausgebeutet und verachtet fühlen und in der Folge Trost und Zuflucht in verbittertem Nationalismus und anderen Formen von Sektierertum suchen. Diese werden, so fürchte ich, unweigerlich zur Vertreibung von Bevölkerungsgruppen, Fluchtbewegungen und dem Zusammenbruch von Stabilität und Frieden führen.

Und schließlich ist es auch notwendig, alle jene, die über die nötige Kompetenz und Erfahrung in den skizzierten Bereichen verfügen, in gemeinsame und koordinierte Bemühungen zur Problemlösung einzubinden. Heute entbehren diese Bemühungen einer gemeinsamen Vorgangsweise, die Akteure stehen nicht im nötigen Kontakt zueinander. Was den bilateralen Sektor anbelangt, so müssen die für Asyl, Migration, Menschenrechte und Wirtschafts- und Entwicklungshilfe verantwortlichen Stellen an einen Tisch gebracht werden. Im multilateralen Bereich widmen sich weltweite und regionale Organisationen wie ILO, IOM, UNHCR, Europarat, KSZE und Europäische Gemeinschaft oft ähnlichen und sich teilweise überschneidenden Aufgaben. Wir müssen uns gegenseitig die Hände reichen.

Wir müssen über selbstsüchtige, nationale Interessen hinausblicken. Wir müssen über den engen Horizont der eigenen Organisation hinausblicken. Diese Sichtweisen haben sich als unzulänglich erwiesen, sie haben in der Vergangenheit versagt. Das neue Klima in der heutigen Welt läßt auf einen Schritt nach vorne hoffen. Die Chance ist da, wir müssen sie nur ergreifen. In den kom-

menden Wochen und Monaten möchte ich mein Amt in einen Dialog mit den europäischen Regierungen, führenden Politikern sowie internationalen und regionalen Organisationen führen, damit eine umfassende Strategie für die Bevölkerungsbewegungen in Europa entworfen werden kann. Wenn wir nicht schon bis zu diesem Zeitpunkt die Bedeutung dieses Problems erfaßt haben, so wird uns durch die Folgen der Tragödie in Jugoslawien deutlich vor Augen geführt, von welch dringender Notwendigkeit die sofortige Durchführung einer solchen Strategie ist.

Es besteht kein Zweifel daran, daß Europa auf seinem Weg in die 90er Jahre an einem Scheideweg angelangt ist. Wird Europa all jenen, die zur Migration gezwungen sind, den Rücken zukehren, oder wird es einer langen Tradition gemäß die Rechte der unterdrückten und entwurzelten Menschen wahren? Wird Europa neue Mauern bauen, wohlwissend, daß jene, die in der Vergangenheit vor totalitären Regimen flohen, vor solchen Mauern nicht haltmachen? Oder wird Europa helfen, die Kluft, die sich zwischen Ost und West bzw. Süd und Nord auftut, zu überbrücken? Werden Europa und die anderen Industrienationen dieser Welt den Mut haben, die politische und wirtschaftliche Herausforderung anzunehmen und gravierender Armut, Unterentwicklung und sozialer Ungerechtigkeit, die zu Unterdrückung, Gewalt und Vertreibung führen, den Kampf anzusagen?

Der Weg, den wir heute wählen, wird über die Welt entscheiden, die wir an kommende Generationen weitergeben.



DIE NEUE VÖLKERWANDERUNG - EINE SOZIALE FRAGE

Zunächst einmal möchte ich die AKADEMIE und den Herrn Landeshauptmann und alle Beteiligten herzlich beglückwünschen, daß Sie eine solche Veranstaltung durchführen. Daß ein Landeshauptmann, bei uns in Deutschland ein Ministerpräsident, nun durch seine Anwesenheit die Bedeutung dieses Themas unterstreicht, empfinde ich als besonders glücklich, denn wir haben es mit einem Problem zu tun, das diejenigen besonders betrifft, die das ganze Leben noch vor sich haben: unsere jungen Mitbürgerinnen und Mitbürger. Das Thema gehört zu den großen Herausforderungen, auf die wir eine Antwort geben müssen. Wir sind wohl, wenn wir etwas nachdenklich sind, überrascht über das, was wir in Europa, auch in Deutschland, von meinen Landsleuten ab und zu hören als Antwort, als Reaktion auf dieses Phänomen der Völkerwanderung, das ein politisches Problem allergrößten Ausmaßes geworden ist.

Am Ende des letzten Jahres, während des Dresdner Parteitagess der Christlich-Demokratischen Union, hat mir ein Journalist eine Frage gestellt, die mir wieder deutlich gemacht hat, um was es eigentlich geht. Ich glaube, bei der ganzen Sucht oder der Tendenz der Individualisierung, bei der fast autistischen Verhaltensweise der Menschen in Europa geben wir uns eigentlich nicht genügend Rechenschaft darüber, was eigentlich los ist. Wir leben in der Zeit des größten Umbruchs, den die Weltgeschichte überhaupt je erlebt hat. Die Völkerwanderung vor 1500 Jahren betraf Westasien und Europa; was wir heute erleben, ist eine weltweite, globale Veränderung. Anlässlich des CDU-Parteitagess, ich habe es schon gesagt, hat mich ein Journalist gefragt, welches Ereignis mich am meisten beeindruckt hätte im Jahre 1991, und wenn man so direkt gefragt wird, gibt man nicht immer die richtigen Antworten. Ich glaube, ich habe doch etwas ganz Richtiges gesagt. Ich habe gesagt, mich hätte am meisten beeindruckt, daß die Lenin-grader Bevölkerung in einer Volksabstimmung ihre Stadt wieder umbenannt hätte in St. Petersburg. Nun ist das sicher nicht das wichtigste Ereignis gewesen, aber es symbolisiert das, was sich ereignet hat. Die Astronauten, die um unseren Globus herumfliegen und die neu-lich deutschen Besuch bekommen ha-

ben, die sind als sowjetische Bürger gestartet, und wenn sie jetzt landen, dann wissen sie gar nicht, was sie nun eigentlich sind: ob Ukrainer oder Weißrussen oder richtige Russen. Das hängt ganz davon ab, wo sie geboren sind oder wo sie jetzt gerade wohnen. Ich glaube, die beiden Beispiele zeigen, was sich in den letzten zwei Jahren verändert hat. Und nun gibt es in Europa, auch in Deutschland, ein paar Simplex, die tun so, als ob wir von diesen ganzen Veränderungen gar nichts abbekommen dürften, als ob wir davon unberührt bleiben könnten. Was sich im Moment in Südosteuropa ereignet, das sind doch nichts anderes als die letzten Zuckungen dieses verendenden Monstrums, der sowjetischen Herrschaft, die seit 1917 in Europa vorhanden war - und natürlich fliegen uns jetzt die Brocken um die Ohren. Um dies zu begreifen, braucht man eigentlich nicht viel, es sei denn, man ist irrational verblendet.

Am 27. Dezember 1989, am „Fest der unschuldigen Kinder“, ließen die katholischen Bischöfe in Deutschland die Glocken läuten wegen der hohen Zahl von Abtreibungen in der Wohlfahrts-gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland. Nun will ich das nicht beurteilen, die Glocken läuteten sicher nicht als Anklage gegen die Frauen, aber vielleicht zur Schärfung des Bewußtseins. So war es jedenfalls von den Initiatoren gedacht, und es gab einen Sturm des Protestes. Aber ich finde, die Glocken müßten auch noch wegen etwas anderem läuten, wenn wir uns moralisch engagieren. Die Glocken müßten uns Europäern und den Nordamerikanern und den Japanern auch läuten, weil weltweit Millionen sterben müssen, weil sie nicht genügend zu essen haben. Es gibt in Deutschland jetzt die Debatte um die Reform des § 218. Und zu Recht regen sich die Leute darüber auf, daß pro Jahr ungefähr 250.000 Abtreibungen vorgenommen werden. Ich wünsche mir aber, wir hätten ein ähnliches Engagement in Deutschland und, übertragen, in allen europäischen Ländern, wegen der Tatsache, daß nicht 250.000 ungeborene Kinder im Jahr, sondern 300.000 schon auf der Welt befindliche Kinder unter fünf Jahren jede Woche sterben müssen, weil sie nichts zu essen haben. Aber deswegen läuten keine Glocken. Und ich finde, die Glocken müßten auch läuten, weil nach wie vor

Millionen von Menschen in Laos, Kambodscha, in den islamisch fundamentalistischen Feudalstaaten, in Südafrika und in den Militärdiktaturen anderer Kontinente wegen ihrer religiösen oder politischen Überzeugungen, wegen ihrer Hautfarbe gequält und getötet werden.

Risiko - kontra Chancendiskussion

Wir leben in einer Zeit, die diese Herausforderungen kennt. Nun will ich aber gleich am Anfang sagen, daß wir uns nicht auf eine Risikodiskussion beschränken sollten. Wir leisten uns im Moment in Deutschland, in Österreich und in Europa eine Risikodiskussion - und zwar eine ausschließliche Risikodiskussion - wo wir doch eigentlich eine Chancendiskussion führen müßten. Denn bei allen Problemen, die ich gerade geschildert habe, ist es auf der anderen Seite auch wiederum so, daß es noch keine Zeit gegeben hat, in der junge Menschen solche Chancen gehabt haben, etwas aus ihrem Leben zu machen. Der Kommunismus ist zusammengebrochen, der Nationalsozialismus schon seit 45 Jahren tot. Der Rassismus ist noch nicht in allen Köpfen besiegt, dies ist auch wahr. Aber warum soll er denn nicht auch besiegt werden können? Und im übrigen ist der Ost-West-Konflikt beseitigt, die Demokratien sind auf dem Vormarsch, die finanziellen Ressourcen werden größer, es gibt Geld auf der Welt wie Heu - es ist nur nicht richtig verteilt. Das bedeutet doch, daß wir eine riesige Chance haben, die Probleme und die Herausforderungen, die sich heute stellen, anzupacken. Erich Kästner hat einmal gesagt: „Wer das Schöne im Leben vergißt, wird böse, und wer das Schlechte im Leben vergißt, wird dumm.“ Wir sollten uns von den Diskussionen um unser Thema herum nicht gleichzeitig böse oder dumm machen lassen, sondern uns daran erinnern, was in den letzten Jahren, insbesondere in den letzten zwei Jahren, sich an Positivem ereignet hat. Und wenn wir uns schon diese Situation vor Augen halten und wenn wir uns auf der anderen Seite das Gerede der Rechtsradikalen in Europa vor Augen halten mit Parolen wie „Das Boot ist voll“ und mit den „Asylschmarotzern“, dann sollten wir uns doch alle daran erinnern - in Deutschland zum Beispiel, aber auch in Österreich ist es

nicht anders gewesen - daß die Hessen und die Pfälzer und die Schwaben, die vor 150 Jahren nach Amerika ausgewandert sind, auch nicht wegen der Freiheitsstatue - die gab es nämlich damals noch gar nicht - dorthingegangen sind, sondern weil sie in damaligen Deutschland am Verrecken und am Verhungern waren. Es waren „Wirtschaftsasiylanten“, so würden sie heute wohl genannt werden.

Ich glaube, daß wir zunächst einmal das Bewußtsein schärfen müssen. In seinen Memoiren berichtet Churchill, daß am 15. August 1942 in Moskau Josef Stalin von ihm gefragt worden sei, ob der Kampf gegen die Kulaken wirklich so schlimm gewesen sei. Und Stalin habe geantwortet: „Oh ja, schlimmer, viel schlimmer. Es hat Jahre gedauert. Die meisten Kulaken wurden liquidiert. Zehn Millionen! Aber wir mußten es tun, um unsere Landwirtschaft zu mechanisieren.“ Churchill ist später in einem Gespräch mit seinem Leibarzt 1954 auf diese Geschichte zurückgekommen und hat dann einen Ausspruch Stalins zitiert, der gesagt hatte: „Der Tod eines Menschen ist ein trauriges Ereignis, aber der Tod einer Million ist eine Sache der Statistik.“ Und so ist es genau heute. Ich habe die Zahl genannt: 300.000 Kinder pro Woche. In den nächsten fünf Jahren werden wahrscheinlich 100, 150, 200 Millionen Kinder auf der Welt verhungern, wenn der gegenwärtige Trend anhält. Die Frage ist, ob das alles für uns eine Sache der Statistik bleibt, ob wir moderne Stalinisten sind, alle miteinander, die wir hier in diesem wohlhabenden Europa leben, oder ob uns der Tod dieser Millionen Menschen und der Hunger im Inneren berührt und wir daraus politische Konsequenzen ziehen.

Europäische Staaten als „Einwanderungsländer“

a) Europäisierung des Asylrechtes

Wir haben überall in Europa eine Debatte, ob wir in Europa - auch Deutschland, auch Österreich - Einwanderungsländer sind. Nun kann man über den Begriff wirklich trefflich streiten. Ich habe über diesen Begriff auch immer wieder Diskussionen gehabt mit dem Bundeskanzler. Wir sind kein Einwanderungsland in einem gewissen Sinne, aber wir sind de facto eines geworden. In Deutschland sind in den letzten sechs Jahren genauso viele Leute aus dem Ausland zugewandert wie in den Vereinigten Staaten, gemessen in der Relation zu der Bevölkerungszahl. Also, wir sind de facto ein Einwanderungsland. Der Unterschied zwischen den Amerikanern und den Deutschen besteht nur darin: Die Amerikaner haben ein - wie auch immer zu beurteilendes - Konzept, und die Deutschen haben kein Konzept, und

soweit ich erkennen kann, die meisten anderen europäischen Länder auch nicht. Deswegen geht es darum, daß wir für ein solches Problem auch ein Konzept entwickeln. Dazu möchte ich etwas sagen: Die Asylproblematik ist eine Spezialität der Deutschen. Das hängt damit zusammen, daß das Asylrecht Verfassungsrang hat in Deutschland. Politisch Verfolgte genießen Asylrecht. Das ist deswegen ein Problem im Vergleich zu den anderen europäischen Ländern, weil dort das Asylrecht keinen Verfassungsrang hat. Bei uns ist noch folgendes problematisch: Es gibt keine Ermächtigung, ein Ausführungsgesetz zu erlassen, wie es bei den anderen Grundrechten in unserer Verfassung der Fall ist. Ich nenne ein Beispiel: „Niemand darf gegen sein Gewissen zum Kriegsdienst mit der Waffe gezwungen werden.“ Das steht im Artikel 4 Absatz 3 des Grundgesetzes, dann steht aber noch dabei: „Das Nähere regelt ein Gesetz.“ Dadurch hat das Parlament die Möglichkeit, dieses Grundrecht zu konkretisieren, ohne daß dadurch der Wesensgehalt des Grundrechtes angetastet werden darf. Diese Ermächtigung für eine Konkretisierung des Asylrechtes, z. B. unter welchen Bedingungen Asyl gewährt wird und wie die Verfahrensfragen gelöst werden sollen, das fehlt bei diesem Grundrecht, weil die Verfassungsväter nie im Leben daran gedacht haben - die haben das in Erinnerung an die Asylproblematik während der Nazizeit hineingeschrieben - und natürlich nicht voraussehen konnten, was da 40 Jahre später sich auf der Welt abspielen würde. Ich sage Ihnen das alles, weil man im Ausland sehr oft nicht versteht, warum in Deutschland so eine Riesendebatte über dieses Thema stattfindet.

Da ist zunächst einmal das oben angesprochene verfassungsrechtliche Problem, das wir lösen müssen. Der Bundestag muß die Möglichkeit bekommen, ein Ausführungsgesetz zu erlassen, sonst wenden alle Verwaltungsbeamten und die Richter das Grundrecht direkt an, und jeder macht, was er mag. Dadurch kommt das ganze Durcheinander zustande. Ich war neulich in einem Aufnahmelager für Asylbewerber und habe mit dem Inspektor geredet, und der hat gesagt: „Ich habe gerade einen assyrischen Christen abgewiesen.“ Da habe ich zu ihm gesagt: „Ja, wissen Sie denn überhaupt, was das ist?“ Darauf hat er gesagt: „Das ist eine kanadische Sekte.“ Natürlich ist das eine ganz fürchterliche Falschbeurteilung. Diese Leute gehören nun wirklich zu den Verfolgten, die wir auf der Welt haben. Denn wenn es irgendwo religiöse und politische Verfolgung gibt, dann zum Beispiel gegen assyrische Christen, die im Irak leben und Christen sind in einer wirklich auch religiös feindlichen Umwelt. Beamten und Richtern Kriterien

an die Hand zu geben, durch Gesetze und Ausführungsverordnungen, um die Sache richtig zu machen, das ist etwas ganz wichtiges. Und wir brauchen die Ergänzung des Grundgesetzes, um zu einer europäischen Übereinkunft zu kommen.

Wenn am ersten Januar 1993 die Grenzen geöffnet werden, dann gibt es keine Grenzkontrollen mehr innerhalb der europäischen Gemeinschaft. Nirgendwo. Wenn sie irgendwo in einem EG-Land auf dem Flughafen landen, dann gehen die Europäer direkt in die Stadt - mit Ausnahme z. B. der Österreicher und der Schweizer, die müssen sich noch um die Termine anstellen beim Zoll. Das wird dann wahrscheinlich bald aufhören, und ich wünsche mir dies auch. Nur, das alles hat zur Folge, daß wir dann auch die Migration und die Asylproblematik europäisch regeln müssen. Das heißt z. B., wenn jemand in Marseille seinen Antrag stellt, dann entscheiden die Franzosen darüber, in Palermo die Italiener, in Kopenhagen die Dänen, und in Stuttgart die Deutschen. Wenn es aber so weitergehen soll wie bisher, kommen eben die Antragsteller aus Palermo und Marseille nach Saarbrücken und sagen, „Ich beantrage Asyl“, auch wenn es in Frankreich schon abgelehnt worden ist, weil unsere Verfassung das zuläßt. Und das hat natürlich keinen Wert, sondern jetzt müssen wir uns schon gegenseitig akzeptieren. Die Deutschen sollten nicht so hochmütig sein und glauben, wir würden die Asylbewerber grundsätzlich besser behandeln als z. B. die Franzosen. Die Franzosen haben eine viel längere Asylpraxis in ihrer Geschichte als die Deutschen. Mir fällt kein berühmter Asylbewerber ein aus der Literaturgeschichte, der in Deutschland Zuflucht gefunden hat - aber sehr viele, die in Frankreich Zuflucht gefunden haben. Diese Überheblichkeit, die brauchen wir nicht an den Tag legen, auch nicht auf der linken Seite des politischen Spektrums in Deutschland, was ja ein bißchen die Diskussion ist.

Das eine ist klar: Diese Europäisierung des Asylrechtes als erster Bestandteil eines Konzeptes, wie ich es vorschlage, ist zwar notwendig, aber wir würden unser Volk wirklich belügen, wenn wir ihm weismachen wollten, daß wir, wenn wir dieses Asylrecht reformiert haben, das eigentliche Problem gelöst hätten. Denn das eigentliche Problem sind nicht die politisch Verfolgten, wie wir alle wissen, sondern das eigentliche Problem sind die Flüchtlinge; die Flüchtlinge, die vom Osten in den Westen kommen und vom Süden in den Norden. Und die meisten dieser Flüchtlinge sind nicht politisch verfolgt, sondern sie kommen nach Europa aus Gründen, die ich vorher schon beschrieben habe. Schon im-

mer in der Weltgeschichte sind Menschen von dort, wo sie nichts zu essen hatten, dorthin gegangen, wo es etwas zu essen gab. Wenn davon geredet wird, daß die Reichen ankämen bei uns und vor allem die, die durch Schlepperorganisationen hierhergelockt werden, ist das zwar auch richtig, aber es betrifft nur einen relativ kleinen Teil derjenigen, die hierherkommen. Und wir haben natürlich die Ost-West-Wanderung, die diese ganz konkreten Ursachen hat, die wir ja alle kennen. Entgegen der Stammtischmentalität, die wir immer wieder antreffen, sind die Tatsachen so, daß in den Jahren 1988 bis 1991 über 60 Prozent der Asylbewerber Polen, Jugoslawen, Türken und Rumänen waren, während in den Köpfen vieler Stammtischstrategen ja mit Fleiß die Vorstellung weiterentwickelt wird, wir würden durch die Asylbewerber die Opfer kraushaariger Diebe und Mörder, die von Schwarzafrika aus und woanders her Europa überfluten. In Wirklichkeit ist die überwiegende Mehrheit der Asylbewerber Europäer. Das muß man aber einmal sagen! Und die politische Führung muß diese Mindestausstattung an politischem Mut haben, dies auch zu erläutern, auch in den Medien.

b) Beseitigung von Migrationsanreizen
Damit bin ich bei einem wichtigen Punkt, dem zweiten meines Konzeptes, das ich Ihnen vortragen möchte. Wenn wir wissen, daß wir auf der einen Seite nun diese Völkerwanderungen haben von Ost nach West, die diese Bürgerkriegsursachen haben und andere, wirtschaftliche Ursachen, und wir auf der anderen Seite laut Auskunft der Weltbank, nicht laut Auskunft von Amnesty International, sondern der Weltbank, zur Zeit auf der Welt eine Milliarde Menschen haben, die pro Tag weniger zum Leben haben als den Gegenwert eines Dollars, und das Internationale Rote Kreuz von 500 Millionen Heimatlosen und Flüchtlingen berichtet, dann ist klar, daß wir dieses Elend auf der Welt natürlich nicht in den Sozialämtern in Graz oder in Frankfurt oder in Stuttgart lösen können. Das braucht man nicht weiter begründen. Aber dies erlaubt uns Europäern, Deutschen und Österreichern nicht, daß wir uns auf unseren Hintern setzen und uns zurücklehnen und so tun, als ob uns dies alles nichts angehe. Sondern wir müssen etwas ganz anderes machen: Wir müssen die Ursachen beseitigen oder zumindest abmildern, die zu dieser Wanderung führen. Dazu haben wir eine moralische Verpflichtung. Das steht nicht in unserem Belieben. Das ist eine Sache, die in unserer Verantwortung steht gegenüber unseren Kindern, der nachfolgenden Generation.

Vor 101 Jahren hat Papst Leo XIII die Enzyklika „Rerum novarum“ geschrie-

ben, die erste große Sozialenzyklika der Katholischen Kirche; und es war die Antwort der Katholischen Kirche auf die alte soziale Frage, die Arbeiterfrage, eine Antwort auf die unvorstellbare Ausbeutung des Industrieproletariats, die Nachtarbeit, die Frauenarbeit, die Kinderarbeit. Aber wenn wir ehrlich sind als Katholiken oder als Protestanten - für die evangelische Soziallehre gilt genau dasselbe - dann kam diese Enzyklika 42 Jahre zu spät. Denn 42 Jahre vorher hatte ein anderer eine Enzyklika geschrieben, nämlich Karl Marx das „Kommunistische Manifest“. Auf diese Frage des Proletariats, auf die alte soziale Frage, versuchte er eine Antwort zu geben. Er hatte die richtige Frage gestellt, aber eine verheerend falsche Antwort gegeben, wie wir alle inzwischen wissen. Ein Gespenst geht um, das Gespenst des Kommunismus in Europa. Und die letzten Fetzen dieses Gespenstes sind gerade erst vor zwei Jahren verschluckt worden, nach 140, nach 145 Jahren. Warum ist es so gekommen? Weil die damals Reichen und Mächtigen, die Textilfabrikanten von Manchester, die Ruhrbarone in Deutschland, die Adeligen, die politisch Verantwortlichen, die deutsche Bourgeoisie diese alte soziale Frage noch nicht einmal im Ansatz erkannt haben und die katholische Kirche, die evangelische Kirche zu spät. Kolping und Ketteler und andere, sie waren einsame Rufer und sind nicht gehört worden. Die alte soziale Frage, die Arbeiterfrage, ist im wesentlichen gelöst, zumindest in Europa. Heute haben wir eine neue soziale Frage, und die wichtigste soziale Frage hat globalen Charakter. Die Vorfahren dieser neuen sozialen Frage globalen Charakters klopfen jetzt an die Türen unserer Sozialämter. Und wenn wir - die wir jetzt die Reichen und Mächtigen sind, wir sind jetzt in der Rolle der Textilfabrikanten von Manchester und der Ruhrbarone - die Deutschen, die Österreicher, die Schweizer, die Engländer, auch die Amerikaner und die Japaner - jetzt genauso versagen, wie die Reichen und Mächtigen damals, dann werden die alle eines Tages an diese Türen pochen, an den Türen rütteln, und eines Tages werden sie diese Türen einschlagen. Und niemand soll glauben, daß diese soziale globale Revolution ausgerechnet vor den Toren Europas haltmachen wird.

Also müssen wir handeln, wenn wir unseren Kindern diese Revolution ersparen wollen. Das kann man nicht machen mit ein bißchen Pipifax bei der Entwicklungshilfe, sondern das bedeutet eine grundlegende Veränderung unserer Außenwirtschaftspolitik, vor allem auch der EG, aber natürlich der Amerikaner und der Japaner und der Kanadier ebenfalls. Die Europäer allein

können das nicht machen. Öffnung der Märkte: Das ist das Stichwort, das hier genannt werden muß. Und Entschuldung der Länder der Dritten Welt. Wir sind stolz darauf, daß wir ungefähr 60 Milliarden Mark als Industrieländer an Entwicklungshilfe bezahlen, alle Industrieländer zusammen. Wir verschweigen aber, daß diese Entwicklungsländer das Dreifache, nämlich 180 Milliarden, an Kapitaldienst an uns zurückzahlen müssen. Das heißt, wenn diese Entschuldung nicht endlich realisiert wird, die ja der ermordete Sprecher der Deutschen Bank, Alfred Herrhausen, schon vor über vier Jahren gefordert hat, dann kommen die Menschen aus der Dritten Welt aus diesem Teufelskreis überhaupt nicht heraus.

Die Ressourcen dafür sind vorhanden. Die Weltbank sagt, daß im letzten Jahr die Länder der Welt eine Billion Dollar ausgegeben haben für Waffen und für Rüstung. Ein glatter Wahnsinn; als ob wir noch in der Zeit lebten, als Brechnew in Prag einmarschiert ist. Natürlich müssen wir verteidigungsfähig bleiben, das ist richtig, aber doch nicht auf diesem Niveau, und das bedeutet strengste Maßstäbe. Das muß gefordert und realisiert werden. Das muß in München jetzt im Juli einfach einmal beredet werden, wenn die obersten Staatsmänner der Welt zusammenkommen: daß man sich endlich auf eine strikte Handhabung des Waffenexportes verständigt. In Deutschland rüsten wir ab von 740.000 Soldaten, Bundeswehr und NVA zusammen, auf 370.000. Und ich finde, wir sollten als Österreicher und Deutsche keine Mark oder keinen Schilling unserer Währung in Länder exportieren, die statt abzurüsten aufrüsten. Das gilt im übrigen auch für die Nachfolgestaaten der Sowjetunion. Wenn wir für sie Wirtschaftshilfe leisten als europäische Länder, dann müssen wir verlangen, daß sie abrüsten und nicht aufrüsten. Das gilt natürlich auch für die Duodezfürsten in Schwarzafrika und in Südamerika und anderswo. Das ist einmal der erste Punkt, weil wir sonst die Öffnung unserer Märkte und eine größere Beteiligung der Entwicklungsländer am Welthandel nicht rechtfertigen und auch nicht realisieren können. Die beiden ersten Welthandelskonferenzen, in Genf und in New Delhi, die standen unter dem Titel „Handel statt Hilfe“. Man hatte damals schon erkannt, daß eine zusätzliche Beteiligung der Entwicklungsländer am Welthandel um nur ein Prozent - sei es durch Erhöhung der Produktion oder der Preise - ein Mehr an Devisenlösungen bringen würde, das einem Drittel der gesamten westlichen Entwicklungshilfe entspräche. Und der entscheidende Vorteil wäre natürlich, daß dieses Mehr eben aus eigener Kraft und ohne Schuldenaufnahme über be-

denkliche Maße und Grenzen hinaus zustande käme. Ich glaube, daß wir dies erkennen müssen. Selbst wenn wir den Entwicklungshilfe-Etat hier bei uns in Deutschland verdreifachen würden - wir zahlen im Moment etwa sieben Milliarden Mark - dann könnten wir damit nicht annähernd das erreichen, was eine Öffnung der Märkte der EG tatsächlich bewirken würde. Das hat die Bundesregierung schon vor über fünf Jahren festgestellt. Aber es ist bisher nicht gelungen, europaweit die Konsequenzen daraus zu ziehen. Das scheint mir etwas vom Wichtigsten zu sein, weil die Entwicklungsländer 40 Milliarden Dollar jährlich allein durch Handelsbarrieren verlieren, mit denen die Industriestaaten ihre Märkte vor billigeren Konkurrenzprodukten, vor allem Textilien und landwirtschaftlichen Erzeugnissen, schützen. Natürlich erfordert dies Mut in der innenpolitischen Auseinandersetzung.

Wir brauchen eine Änderung unserer Agrarpolitik. Die EG-Agrarpolitik muß grundsätzlich geändert werden - das ist keine leichte Aufgabe. Das bedeutet eben, daß man - wenn man die bäuerlichen Betriebe erhalten will - die Möglichkeiten schafft, daß sie nicht nur Lebensmittel produzieren, sondern daß sie ökologische Aufgaben übernehmen, genauso wie Private auch soziale Aufgaben als öffentliche Aufgaben übernehmen, ohne daß diese dadurch zu einer Privatangelegenheit dieser Privaten werden. Das wäre bei der Ökologie ähnlich; die Bauern müßten dafür Geld bekommen. Und man muß neue Märkte schaffen für sie in der Industrie. Die Stichworte sind Industriezucker, Industriealkohol, Industriestärke, Industrieöle, durch nachwachsende Rohstoffe. Das ist Gott sei Dank jetzt Bestandteil der EG-Agrarpolitik geworden. Nur, wir müssen endlich die Zusammenhänge herstellen: Öffnung der Märkte bedeutet eben gleichzeitig eine Veränderung unserer Innenpolitik.

Ich will jetzt nicht weiter darauf eingehen, ob wir überhaupt mit einer solchen Politik die Distanz verringern können zwischen den Ländern der Dritten Welt und uns. Da gibt es sehr unterschiedliche Aussagen, und manche meinen, wir dürften überhaupt nicht einen Weltmarkt anstreben, sondern daß man verschiedene Binnenmärkte bilden müßte, nach dem Vorbild der EG - also Europa inklusive der osteuropäischen Staaten, dann Mexiko, Mittel- und Nordamerika, Südamerika, Nordafrika, Südostasien. Ich will das einmal im Raum stehen lassen, weil ich nicht in der Lage bin, dies abschließend zu beurteilen. Ich bin aber sehr skeptisch, ob wir unsere Welt aufteilen können in fünf oder sechs Regionen, mit einem vorprogrammierten Wohlstandsgefälle, weil wir gar nicht in

der Lage wären, diese Märkte administrativ abzuschotten. Viele benützen das vielleicht auch als faule Ausrede, um in der Zukunft vielleicht genauso wenig tun zu müssen wie bisher.

Ich glaube, daß es keine Alternative gibt. Wir müssen von unserem Wohlstand deswegen nichts abgeben, aber wir müßten die Zuwachsraten unseres Wohlstandes einschränken. Und dies gilt insbesondere, um der Energiefälle zu entgehen, was den Energieverbrauch anbelangt. Das wird eine große Rolle spielen bei der Rio-Konferenz, die mit großen Erwartungen eingeleitet worden ist, die sicher nicht erfüllt werden können. Aber es ist schon ein Riesenvorteil, daß so etwas wie die Rio-Konferenz überhaupt stattfindet. Und vielleicht wird am Ende dieser Konferenz doch ein bißchen mehr herauskommen, als am Anfang an Hoffnung damit verbunden worden ist.

Ich glaube, daß wir neben der Energieproblematik auch die Bevölkerungsproblematik sehen müssen. Und da wird es gar keinen Ausweg geben. Die Bevölkerungsexplosion hängt unmittelbar zusammen mit der sozialen Situation. Ich will hier nicht über die Pille reden und die Rolle, die die katholische Kirche in diesem Zusammenhang spielt - ich bin gläubiger Katholik, damit Sie das gleich wissen, aber die Politik der katholischen Kirche kann ich nicht für richtig ansehen. Diese Enzyklika muß so rasch wie möglich vom Tisch. Sie ist auch überhaupt nicht im Glauben bindend, sondern stört jede vernünftige Präsentation der katholischen Kirche. Aber das ist nicht das Entscheidende, sondern die Bevölkerungsexplosion hängt eben mit dem Wohlstandsgefälle zusammen, und je mehr die Menschen zu essen haben, je besser es ihnen wirtschaftlich geht, desto eher ist auch die Bevölkerungsentwicklung wieder in Schach und Proportionen zu bringen. Jedenfalls müssen wir uns darauf einstellen - das ist eine Riesenaufgabe -, daß nach Berechnungen der Vereinten Nationen die Weltbevölkerung 1992 jetzt 5,8 Milliarden erreicht hat, im Jahr 2001 6,4 Milliarden erreichen wird, und im Jahre 2025 muß man mit 8,5 Milliarden rechnen. Und in hundert Jahren werden es 10 Milliarden sein, wenn die Dinge sich nicht verändern. Darauf muß man sich heute schon einstellen und sich Gedanken darüber machen, wie diese Bevölkerung ernährt werden soll. Jedenfalls wird es auf die Dauer nicht haltbar sein, daß eine Minderheit auf der Welt immer reicher wird und eine Mehrheit auf der Welt immer ärmer.

Wir brauchen, um das mit einem Stichwort zusammenzufassen, internationale soziale Marktwirtschaft. Und warum soll das, was in Europa als Wirtschafts- und Sozialordnung so erfolgreich ge-

wesen ist, nicht auch realisiert werden können - natürlich unter veränderten Bedingungen, das ist ganz klar - in einem weltweiten Maßstab? Ich kann hier nur die Stichworte angeben. Was die Energiepolitik betrifft: Wir müssen mit unserem Energieverbrauch anders umgehen. Das gilt insbesondere auch im Zusammenhang mit der Verschmutzung der Luft. Die Energiesteuer, die jetzt in der Diskussion ist, muß eingeführt werden - da können wir auch nicht auf die Amerikaner warten und auch nicht das Argument gelten lassen, die Industrie würde dadurch benachteiligt. Wir haben andere Erfahrungen gemacht. Die Zahl der Leute, nicht nur in Deutschland und Österreich, sondern in ganz Europa und auf der ganzen Welt, die nach umweltfreundlichen Produkten fragen oder nach Produkten, die umweltfreundlich hergestellt worden sind oder die energieärmer hergestellt worden sind, die nimmt nicht ab, sondern die nimmt zu. Und die Länder, die sich darauf rechtzeitig einstellen, die werden auch die Nase vom haben auf dem Weltmarkt von morgen. Und deswegen ist die Argumentation der Industrie, daß in Europa die Konkurrenzsituation gegenüber Amerika schlechter würde, wenn wir eine solche umweltfreundliche und energiesparende Politik machen würden, nicht richtig.

Wenn wir Ursachenbeseitigung als wichtigen Bestandteil unserer Politik erkennen und daraus die Konsequenzen ziehen, gilt das auch für die Ost-West-Wanderung. Ich habe vorhin von den Polen geredet. Über 25 Prozent der Asylbewerber in Deutschland 1988 und 1989 waren Polen. Diese Zahl hat sich inzwischen auf unter 5 Prozent reduziert. Warum? Weil die Bundesregierung mit der polnischen Regierung ein Arbeitsabkommen geschlossen hat, auf Grund dessen die Polen drei Monate legal in Deutschland arbeiten können. Damit war die Ursache für diesen Asylstrom beseitigt. Von über 25 Prozent auf unter 2 Prozent 1991 reduziert. Im letzten Jahr waren über 60 Prozent der Asylbewerber - ich wiederhole mich - Leute aus Südosteuropa, vor allem Jugoslawien, ich brauche nicht begründen warum. Daß die Bundesregierung zusammen mit Österreich früher als andere Kroatien anerkannt hat, Slowenien anerkannt hat, hat ja dazu geführt, daß der Bürgerkrieg wenn nicht eingedämmt, aber auf jeden Fall zunächst einmal in Schach und Proportion gebracht worden ist. Und es wird auch mit Bosnien-Herzegowina - davon bin ich überzeugt - genauso gehen. Die Blauhelme stehen schon dort. Wenn man sich einmal überlegt, was der amerikanische Außenminister Baker noch vor einem Dreivierteljahr für einen Unsinn geredet hat, was Jugoslawien anbelangt,

und was er heute sagt, dann kann man erkennen, wie sich die Dinge verändert haben. Das ist Ursachenbeseitigung einer Flüchtlingswanderung. Deswegen muß man das auch in Europa entdramatisieren. Die Sache wird wieder vorbeigehen. Es ist klar: Wenn die Ursache wegfällt, dann werden die Flüchtlingsströme wieder abebben. Aber man muß eben diese Politik betreiben. Ich will es an den beiden Beispielen noch einmal im Ost-West-Verhältnis klarmachen, was ich meine, und deswegen ist natürlich auch die Wirtschaftshilfe für die osteuropäischen Länder von ganz besonderer Bedeutung.

c) *Geregelte Zuwanderungspolitik*

Der dritte Punkt meines Konzepts ist die vielziertierte Zuwanderungspolitik, verbunden mit Kontingenten. Die wird nur funktionieren, wenn wir den zweiten Punkt in Gang setzen. Man kann nicht Quoten für Zuwanderer in Europa festlegen, wenn die Ursachen für die Wanderungsbewegungen nicht beseitigt werden. Dann wird man mit Quoten überhaupt nichts erreichen, dann bleibt es, wie es jetzt ist. Aber wenn ich ein Gesamtkonzept mache, dann muß ich auch über Zuwanderungen reden, denn die Europäer sind insgesamt - insbesondere die Deutschen, aber auch die Österreicher - vergreisende Völker. Sterben, aussterben werden wir nicht, aber unsere Bevölkerung geht zahlenmäßig zurück. 75 Millionen Deutsche haben wir jetzt, im Jahre 2020 werden wir wahrscheinlich 63 Millionen haben, 12 Millionen Deutsche weniger. Das ist, für sich genommen, noch nichts Tragisches, aber das Problem besteht darin, daß die dann lebenden Deutschen immer älter werden, und im Verhältnis zu den Alten, die immer länger leben - dank des medizinischen Fortschritts -, werden die jungen Menschen, die nachkommen, immer weniger. Daran ist auch überhaupt nichts mehr zu ändern. Das ist der Echo-Effekt dieses Geburtendefizits seit 1970 - und das ist im übrigen inzwischen in ganz Europa so. Und wenn die Deutschen nur auf deutsche Beitragszahler angewiesen wären, dann könnten wir in Deutschland bereits ab dem Jahre 2015 die Renten nicht mehr finanzieren. Infolgedessen brauchen wir in der Zukunft Zuwanderer. Wir haben jetzt 6 Millionen Ausländer bei uns, und es werden 7 oder 8 Millionen und mehr werden; es gehört auch zu einer verantwortlichen Führung, daß man das nicht verschweigt, sondern daß man dies den Menschen sagt.

Die Frage ist aber auch, wie Zuwanderung geregelt werden soll. Bis jetzt vollzieht sie sich in Deutschland willkürlich und ungesteuert und ungeordnet über das Asylrecht. Aber aus dem Grund muß man die ersten beiden Punkte, die ich angesprochen habe, realisieren, wenn

man den dritten praktizieren will, nämlich, daß man Zuwanderungsquoten macht. Da müssen wir uns über die Kriterien unterhalten, die in Europa gelten könnten für diese Zuwanderungsquoten. Der Arbeitsmarkt wird ganz sicher eine Rolle spielen, aber natürlich nicht allein. Wahrscheinlich wird man auch zu einer europäischen Aufgabenteilung kommen - z. B. in der Hinsicht, daß die Österreicher und die Deutschen sich mehr um Ost- und Südosteuropa kümmern, was die Zuwanderung betrifft, die Italiener mehr um den Nahen Osten und die Franzosen mehr um den Maghreb und Schwarzafrika. Das muß man absprechen und gemeinsam überlegen, bei gemeinsamen Außengrenzen und dem Wegfallen der Binnengrenzen, wie eine Kontingentierung aussehen soll. Aber, wie gesagt, der Punkt drei funktioniert nur, wenn die Punkte eins und zwei einigermaßen eingeleitet sind.

d) *Leben in der Multikultur*

Und wenn das wahr ist, was ich hier sage, dann muß als vierter Punkt eines Konzeptes noch die Frage beantwortet werden: Wie soll denn diese Gesellschaft von morgen dann aussehen, wenn wir acht Millionen Ausländer in Deutschland haben - und es wird proportional in Österreich dann ähnlich sein. Dann stellt sich uns ja nicht mehr die Frage, ob wir mit Ausländern zusammenleben, sondern nur noch, wie wir mit Ausländern zusammenleben. Und darauf kann es eigentlich nur eine Antwort geben: Das „Wie“ nicht im Geiste des Rassismus oder Nationalismus, sondern im Geiste der Humanität und des Christentums und der Gleichberechtigung. Das habe ich einmal multikulturelle Gesellschaft genannt. Dies bedeutet nicht den fundamentalistischen Gottesstaat in Europa, denn eine Einschränkung muß man machen: Wer hier auf die Dauer leben will, der muß unsere Verfassungen akzeptieren, das Erbe der Aufklärung, die Gleichberechtigung der Frau, die Religionsfreiheit.

Wer auf die Dauer hier bleiben will, muß auch die Möglichkeit haben, deutscher oder österreichischer Staatsbürger zu werden. Und er muß sich verständigen können, also er muß Deutsch können oder, in Europa Englisch, nicht Deutsch oder Französisch, wie manche wünschen, weil ja Englisch die Weltsprache ist. Diese Bedingungen - Anerkennung der Verfassung und Sprachkenntnisse - müssen eingehalten werden. Und wenn das stimmt, dann müssen wir in der Lage sein, mit Menschen anderer Herkunft, anderer Hautfarbe und anderer Muttersprache tolerant zusammenzuleben, ihnen nach Möglichkeit auch ihre Identität zu lassen, ohne daß wir deswegen unsere eigene nationale Identität verlieren - die im übrigen auch nicht allein ausschlaggebend sein kann. Denn ich

finde ja meine Identität nicht nur dadurch, daß ich Deutscher bin, sondern ich versuche, Christ zu sein, und viel wichtiger für mich ist, daß ich Demokrat sein kann. Ich glaube, wir müssen die Rangfolge der Werte immer wieder klarmachen. Die Koranschule wird nicht die öffentlich rechtlich anerkannte Schule ablösen können, aber es wird natürlich genauso islamischen Religionsunterricht geben, wie es katholischen oder evangelischen Religionsunterricht gibt. Und es wird neben katholischen und evangelischen Kirchen auch Moscheen geben; und schon Marschall Lyantey hat im Jahre 1925 gesagt, als man die erste Moschee in Paris gebaut hat, hier werde nun ein Minarett ein Gebet mehr zum Himmel schicken und die katholischen Türme von Notre Dame würden darob gewiß nicht neidisch werden. So wird es wahrscheinlich sein können. Und das ist auch gar nicht schlimm, sondern wir müssen uns nur darauf einstellen, wobei die überwiegende Zahl derer, die von außen kommen, ja nicht Muslime oder Hindus sein werden, sondern es werden Europäer aus Osteuropa sein, es werden natürlich auch Leute aus Schwarzafrika und Asien sein.

Ich glaube, daß wir den Menschen auch Mut machen müssen, in einer solchen Gesellschaft zu leben. Da wird immer wieder auf Los Angeles hingewiesen - das sei doch der Beweis dafür, daß eine solche multikulturelle Gesellschaft nicht möglich sei. Aber genau das Gegenteil ist der Fall, denn dort gab es keine multikulturelle Gesellschaft, denn eine solche Gesellschaft der Zukunft setzt Gleichberechtigung voraus. Die Gleichberechtigung z. B. zwischen Schwarzen und Weißen ist in den USA und damit auch in Los Angeles von den Gesetzen her zwar gegeben, aber praktisch bei weitem noch nicht realisiert. Mord und Totschlag hat es auf der Welt immer nur dann gegeben, wenn eine Gesellschaftsgruppe die andere unterdrückt hat: in Nordirland die protestantischen Briten gegen die katholischen Iren, im Baskenland die Spanier gegen die Basken. Wir haben das sogar in Südtirol gehabt, mit den Italienern gegen die Südtiroler, und in Bergkarabach noch immer mit den Asseris gegen die christlichen Armenier.

In Jugoslawien ist es ähnlich. Das, was sich hier an Nationalem zeigt, ist nicht die Wiederherstellung oder Renaissance des Nationalstaats, sondern das Nationale ist das Vehikel, um von einer diktatorischen Zentrale loszukommen. Das darf man nicht falsch interpretieren, als ob nun plötzlich wieder das Nationalstaatliche des letzten Jahrhunderts hochkäme. Das Nationale ist für die Unterdrückten das Instrument, um frei zu werden. Lech Walesa hat 1980 völlig

richtig bei der Einweihung des Denkmals für die Werftarbeiter von Danzig gesagt, sie seien für die höchsten Güter der Menschheit gestorben, nämlich für die Freiheit, für die Gleichheit und für die Brüderlichkeit. Auch die Deutschen in Dresden und Leipzig sind nicht auf die Straße gegangen für die Wiederherstellung des deutschen Nationalstaates, sondern weil sie freie Menschen werden, weil sie in einer brüderlichen Gesellschaft leben wollten. Die deutsche Einheit wollten sie auch, nicht aber als Selbstzweck sondern als Garantie dafür, daß diese Grundwerte von Dauer sind. Und so interpretiere ich auch das, was sich zur Zeit in Europa abspielt. Die Lösung ist im übrigen die europäische Lösung. Diese Menschen, die Letten, die Esten, die Litauer, auch die Kroaten und Slowenen, wenn sie sich auf das Kroatische und Slowenische besinnen, sind gleichzeitig dennoch nicht gegen Europa sondern wünschen ja im Gegenteil, in diesem Europa zuhause zu sein. Also, ich glaube, daß wir erkennen müssen, daß die Gesellschaft von morgen Gleichberechtigung voraussetzt.

Frieden bekommen wir nur, wenn wir kein modernes Sparta als Zukunftsvision zulassen, ein modernes Sparta mit Spartiaten, Periöken und Heloten, mit Menschen erster, zweiter und dritter Klasse. Dann allerdings wäre der Unfriede, der Bürgerkrieg vorprogrammiert.

Ich werbe dafür, als vierten Punkt dieser Konzeption, daß wir den Rassismus ablegen, den Nationalismus nicht mehr hochkommen lassen. Der Mensch fliegt auf den Mond, er ist in der Lage, die Gentechnologie weiterzuentwickeln, er hat die Kernspaltung erfunden, und da wollen uns einige weismachen, er sei nicht in der Lage, als Christ mit einem Moslem, als Weißer mit einem Schwarzen oder als Deutscher oder Österreicher mit einem Ausländer zusammenzuleben. Das ist nicht nur ein Verstoß gegen unsere Geschichte, gegen das Erbe der Aufklärung, sondern auch ein Widerspruch zu Goethe und Schiller und Mozart und Beethoven, die alle Kosmopoliten gewesen sind, wenn man ihre Werke richtig interpretiert. Und im ü-

rigen können wir als Christen, soweit wir uns dazu bekennen - ich glaube, das kann jeder Angehörige einer anderen Religion auch sagen - gar nicht anders handeln als im Sinne der Gleichberechtigung und der Menschenwürde.

Und mit dem Beispiel will ich schließen: Karl Marx hat in seiner Schrift „Über die Judenfrage“ gesagt, der Mensch, wie er geht und steht, ist nicht der eigentliche Mensch, sondern er muß das richtige gesellschaftliche Bewußtsein haben und der richtigen Klasse angehören. Die Nazis haben gesagt, er muß der richtigen Rasse angehören. Ja, was sagen wir denn? Wir sagen doch hoffentlich, der Mensch, wie er geht und steht, ist der eigentliche Mensch. Unabhängig davon, ob er jung oder alt, krank oder gesund, ob er Mann oder Frau, aber eben auch unabhängig davon, ob er Deutscher, Österreicher oder Ausländer ist. Die Menschenwürde ist unteilbar, und in diesem Menschenbild und der daraus resultierenden Politik müssen wir uns von Kommunisten und Nazis unterscheiden.



"ON THE ROAD": HISTORISCHE DIMENSIONEN UND AKTUELLER STAND DES WELTFLÜCHTLINGSPROBLEMS

I. Bestandsaufnahme

Vor einigen Jahren strahlte das deutsche Fernsehen den Film „Der Marsch“ von W. Nicholson aus; er malte das Bild eines riesigen fiktiven Flüchtlingstrecks, der sich vom „Süden“ her Europa näherte, wo er - statt solidarischer Hilfe - Panik und hektische Abwehrmaßnahmen auslöste. Dem Regisseur gebührt das Verdienst, mit seinem Film eine breite Öffentlichkeit auf die Brisanz eines Phänomens aufmerksam gemacht zu haben, das die westeuropäische Politik seit Beginn der 80er Jahre immer stärker beunruhigt und dessen Dramatik in den letzten Jahren dieses Jahrzehnts weiter zunehmen wird. Allerdings machte der Film nicht nur auf ein aktuelles Problem aufmerksam - er lieferte der in Westeuropa ohnehin schon gravierenden Bedrohungshysterie neuen Zündstoff und trug so dazu bei, eine rationale Diskussion der Problematik weiter zu erschweren.

ehemaligen Sowjetunion in die Bundesrepublik Deutschland übersiedelten Deutschen betrug ca. 150.000. Genaue Zahlen über legal und illegal aus den Staaten Osteuropas nach Mittel- und Westeuropa ausgereister Bürger liegen nicht vor. Schätzungen über illegal in Westeuropa Eingereiste belaufen sich für 1990 auf eine halbe Million. Im Steigen begriffen ist die Zuwanderung aus Südosteuropa, insbesondere aus den Kriegsgebieten im ehemaligen Jugoslawien, wo sich derzeit weit über eine halbe Million Menschen auf der Flucht befinden. Allerdings werden die meisten von denen, die die Grenzen des ehemaligen Jugoslawiens überschreiten, nach dem Ende der gewalttätigen Auseinandersetzungen in ihre alte Heimat oder, sofern dies nicht möglich ist, in eine der neuen Republiken zurückkehren. Ein Zeichen westeuropäischer Solidarität wäre hier nicht nur recht, sondern auch billig.

Aufmerksamkeit verdient aber nicht nur die Emigration aus den östlichen Teilen Europas, sondern auch die wachsende Zahl der dortigen Binnenflüchtlinge. Denn diese signalisieren eine zunehmende Destabilisierung der Region durch ethnische, religiöse und politische Konflikte. So siedeln derzeit noch über 70 Millionen Menschen der ehemaligen Sowjetunion außerhalb ihrer „nationalen“ Gebiete, davon allein 25 Millionen Russen außerhalb der RSFSR. Angesichts zahlreicher kontroverser Grenzen und einer zunehmenden Entfremdung zwischen den verschiedenen Nationalitäten und Religionen ist eine Vielzahl von Konflikten - und damit auch Vertreibungen - vorprogrammiert. Die Auseinandersetzungen in der transkaukasischen Region, wo der Konflikt zwischen Georgien und Aserbaidschan bislang zu einer halben Million von Flüchtlingen geführt hat, könnten sich später als ein bloßer Auftakt zu weitaus größeren Konflikten erweisen.²⁰

Bei der unmittelbaren Relevanz, ja Brisanz der Flüchtlings- und Migrationsproblematik für die Staaten Westeuropas darf nicht übersehen werden, daß diese

Region bislang nur von Ausläufern des Problems gestreift wird und daß seine Zentren in den Regionen des „Südens“ liegen. Vor allem deren ohnehin überanstrengte Volkswirtschaften sind damit weiteren Belastungen ausgesetzt. So konzentrieren sich von den - um die Dimensionen des Gesamtproblems wenigstens an einem Aspekt etwas zu quantifizieren - nach Statistiken des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen in Genf Ende Dezember 1990 registrierten 17.261.737 Flüchtlinge 5.388.969 auf Afrika; 638.827 auf Ostasien und Ozeanien; 198.880 auf Lateinamerika und die Karibik und 7.632.799 auf Südwestasien, Nordafrika und den Mittleren Osten.²¹ Die „World Refugee Statistics“ notierten zwischen Dezember 1990 und Mai 1991 einen Anstieg von 16.689.000 auf 18.355.000.²² Die Zahlen sind im Laufe des Jahres 1991 wieder ein wenig gefallen und lagen bei Jahresende bei 16.647.550. Das Ende des Krieges in Afghanistan - mit ca. 7 Millionen Flüchtlingen der zahlenmäßig größte Konflikttherd der Welt - läßt hoffen, daß sie bis Ende 1992 weiter zurückgegangen sein werden. Voraussetzung dafür ist freilich, daß die Sieger untereinander Frieden halten.

Allerdings müssen in eine Gesamtstatistik von Flucht und Migration auch jene Menschen einbezogen werden, die wegen Bürgerkriegen, Unruhen und politischer Repression in andere Gebiete ihres Heimatlandes geflohen sind - also die „Binnenflüchtlinge“ („internally displaced persons“); mit ihnen verdoppelt sich die Zahl der Flüchtlinge auf weit über 30 Millionen. Berücksichtigt man zudem noch die sog. „Arbeitsmigranten“, deren Zahl von der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) auf ca. 100 Millionen geschätzt wird, sowie die „Ökoflüchtlinge“, die sich - bei freilich überaus ungenauen Schätzungen - auf eine halbe Milliarde belaufen, so werden die ungefähren Größenordnungen des Problemfeldes deutlich.

Dieses Problemfeld könnte sich in den kommenden Jahrzehnten erheblich ausweiten. So droht bei unglücklichem

16 Seit Ende der 80er Jahre hat sich die Problematik für Westeuropa weiter verschärft. Denn kam in den Jahrzehnten zuvor das Gros der Flüchtlinge und Migranten aus den Regionen des „Südens“, so drohen seit dem Zusammenbruch des sowjetischen Imperiums in Osteuropa und dem Zerfall der Sowjetunion auch riesige Wanderbewegungen aus dem „Osten“. Diese Gefahr ist für Westeuropa umso bedrohlicher, als - bei Eintreten der schwärzesten Katastrophenszenarien - die Zahl der aus dem Osten kommenden Migranten die der Zuwanderer aus dem „Süden“ erheblich übersteigen könnte. Gravierend kommt hinzu, daß es viel schwieriger sein dürfte, die Zuwanderung aus Ost- und Südosteuropa zu verhindern oder wenigstens in kontrollierte Bahnen zu lenken.

Bislang hält sich die Zahl der Auswanderer noch in Grenzen. So schwanken die Statistiken der 1990 aus der Sowjetunion stammenden Migranten zwischen 450.000 und 377.000 Menschen - bei leicht fallender Tendenz im Jahre 1991.²³ Die Zahl der in diesem Jahr aus der

Verlauf der politischen und wirtschaftlichen Stabilisierungsprozesse in Osteuropa eine erhebliche Zunahme der Auswanderung. Allein in der ehemaligen Sowjetunion gelten bis zu 48 Millionen Menschen als potentielle Auswanderer; allerdings bewegen sich realistische Schätzungen auf einem erheblich niedrigeren Niveau. Mit sehr vielen Unsicherheiten belastet sind auch die Schätzungen des Migrationspotentials in den südlichen Regionen der Welt. Übereinstimmung besteht allerdings darüber, daß dieses Potential angesichts des rapide ansteigenden Bevölkerungsanteils des "Südens" an der Weltbevölkerung erheblich größer ist als das des "Ostens" und daß mittelfristig von ihm die weitaus größere Bedrohung ausgeht, sollte sich das Einleiten tragfähiger Entwicklungsprozesse weiter verzögern.

II. Ursachen internationaler Flüchtlings- und Migrationsbewegungen

Es ist allgemein bekannt, daß die Flüchtlings- und Migrationsbewegungen weltweite Ausmaße haben. Weniger bekannt ist hingegen, daß auch ihre Ursachen nicht allein in den letzten Jahrzehnten liegen, sondern zeitlich tief in die Geschichte zurückreichen. Die Kenntnis dieser tieferen Schichten von Ursachen liefert zwar keine Ansatzpunkte für unmittelbare politische und wirtschaftliche Aktivitäten, sie vermittelt aber die Einsicht in die größeren historischen und sachlichen Zusammenhänge, in denen die Migrationen der Gegenwart und der Zukunft stehen; allerdings dämpft sie auch ein wenig die Hoffnung auf schnelle Lösungen.

Etwas vereinfacht dargestellt, lassen sich die Flüchtlings- und Migrationsbewegungen zwei großen Prozessen zuordnen, die eng miteinander verflochten sind und inzwischen immer stärker konvergieren.²⁾

Die politische Ebene: Imperialer Verfall
Der eine der beiden Prozesse, der stärker politisch gelagert ist, betrifft den Zerfall jener großen imperialen Gebilde multikultureller Zusammensetzung, die noch am Beginn des 20. Jahrhunderts die Weltkarte prägten. Heute, am Ende des Jahrhunderts, sind alle diese Imperien - mit Ausnahme des chinesischen Reiches - zerfallen, und auch dieses letzte weist schwere innere Probleme auf. Obwohl einige jener Imperien schon seit vielen Jahren von der Landkarte verschwunden sind, haben sie erste Folgeprobleme hinterlassen, die in den vergangenen Jahren wieder voll aufgebrochen sind. Es waren das Osmanische Reich und die Habsburger Donau-Monarchie, die - im Inneren

schon schwer geschwächt - als erste auf der Strecke blieben. Beide gehörten zu den Verlierern des 1. Weltkriegs und wurden mit Bezug auf das Selbstbestimmungsrecht von den Siegern aufgelöst. Wie dilettantisch man dabei verfuhr, wieviel Probleme man übersehen hatte - vermutlich hatte übersehen wollen - und wie inkonsequent auch das Selbstbestimmungsprinzip angewendet wurde, zeigt sich gerade in diesen Tagen: So weisen die meisten der nach dem 1. Weltkrieg auf dem Balkan neu gegründeten und arrondierten Staaten schwere innere Krisen auf; in vielen dieser Länder gibt es Minderheiten, die zu ihren alten Heimatethnien streben. Zudem könnte sich der derzeit vollziehende Zerfall Jugoslawiens als der Beginn weiterer schwerer inner- und zwischenstaatlicher Krisen erweisen. Das gleiche gilt für das Territorium des ehemaligen Osmanischen Reiches. Auch dort ist noch immer keine endgültige territoriale Konsolidierung erfolgt: die Kurdenfrage ist ungelöst; Palästina bleibt weiter in Aufruhr und Streitobjekt einer stagnierenden Nahostkonferenz; der Friede im Libanon ist labil; der iranisch-irakische Krieg und der irakische Überfall auf Kuwait signalisierten weitere ungelöste Territorialprobleme. Die Region weist derzeit weit über drei Millionen Flüchtlinge auf.

Die zweite Etappe des imperialen Zerfalls - überspringt man einmal das blutige Intermezzo der faschistischen Reiche in Europa und Asien, das allein in Europa zu weit über 50 Millionen Flüchtlingen führte - bildete die Auflösung der Kolonialreiche der westeuropäischen Macht. Obwohl deren Liquidation inzwischen längst vollzogen ist, befindet sich die Konsolidierung der auf ihren Territorien entstandenen neuen Staaten - mit Ausnahme Südamerikas - noch in vollem Gange. Das gilt - wie gezeigt - für den Mittleren Osten. Es gilt ebenso aber für Afrika, wo nach dem Sturz des Mengistu-Regimes und der Vertreibung von Siad Barre der Zerfall Äthiopiens und Somalias droht. Nicht auszuschließen ist - nach dem längst überfälligen Sturz Mobutus - der Zerfall Zaires. Ungeklärt bleibt, sofern keine friedliche Einigung gelingt, die Zukunft des südlichen Sudans. Gefährdet wäre ferner die Einheit Südafrikas, sollte der gewaltfreie Übergang in die Post-Apartheid-Gesellschaft mißlingen. Doch selbst wo die territoriale Einheit der postkolonialen Staaten nicht - noch nicht - zur Diskussion steht, drohen im Zuge ethnischer, politischer und wirtschaftlicher Konflikte größere Fluchtbewegungen. Liberia, mit mehr als einer halben Million Flüchtlingen markierte hier eine neue Tendenz, der andere afrikanische Staaten - etwa Kenia - bald folgen könnten.

Dieselben Gefahren drohen in Südasien: Hier schwelen nicht nur in Pakistan ethnische Konflikte, die sich schnell verschärfen könnten; auch im Süden der Region - auf Sri Lanka - tobt seit Jahren ein Bürgerkrieg, der auf eine Teilung der Insel abzielt. Doch selbst in Indien ist die territoriale Einheit keine "heilige Kuh" mehr. Im Punjab und in Kaschmir könnten, sofern der Ausgleich zwischen Kasten, Religionen und ethnischen Gruppen scheitert, die separatistischen Bewegungen die Oberhand gewinnen; das gleiche gilt im Osten des Subkontinents für Assam. Die Abspaltung der nördlichen Teile könnte aber eine Kettenreaktion auslösen, die zum vollständigen Zerfall Indiens führt.

Auftrieb haben die separatistischen Tendenzen in Afrika und Südasien auch durch den Zerfall des letzten großen europäischen Kolonialreiches erhalten: der UdSSR - Erbin des zaristischen Reiches, die sich in bislang 15 unabhängige Staaten auflöste. Auch hier ist nicht auszuschließen, daß sich der Zerfallsprozeß fortsetzt und an Gewalttätigkeit zunimmt.

Nicht absehbar sind bislang die Auswirkungen, die der Zerfall des kommunistischen Kolonialreiches im Norden auf das andere kommunistische Kolonialreich im Süden Asiens haben wird. Denn auch dieses ist ja weit über die Hälfte seines Territoriums von Minderheiten bewohnt, unter denen Befreiungsbewegungen seit einigen Jahren an Zulauf gewinnen. Obwohl die Stabilität Chinas - aus verschiedenen Gründen - erheblich größer ist als diejenige der einstigen Sowjetunion, steht auch sie vor erheblichen Herausforderungen. Diese kommen aus zwei Richtungen: von einem wachsenden Nationalismus, der von den unabhängig gewordenen Staaten Zentralasiens auf die verwandten Minderheiten in China übergreift, und von einem militanten Islamismus, der insbesondere vom Iran und von Afghanistan ausstrahlt.³⁾ Nach dem Sieg der Mudjaheddin und der Umwandlung Afghanistans in einen islamischen Staat wird sich der Druck auf Westchina noch erhöhen.

Diese imperialen Zerfallsprozesse, die die Geschichte des 20. Jahrhunderts prägen, waren und sind in zweifacher Hinsicht Ursachen und Auslöser von Flüchtlings- und Migrationsbewegungen:

Zum einen, weil der Zerfall dieser Reiche selbst von einer Vielzahl gewaltsamer Konflikte - sowohl mit anderen rivalisierenden Imperien, wie auch mit gewaltsam integrierten und nun nach Unabhängigkeit strebenden Völkern - im Innern verursacht und begleitet wurde. Das klassische Beispiel aus jüngster

Vergangenheit ist der Ost-West-Konflikt, dessen Spannungs- und Konfliktlinien schließlich die ganze Welt überzogen und gerade in vielen Regionen der Dritten Welt zu direkten und indirekten Interventionen der Hegemonialmächte, zu Stellvertreter- und Bürgerkriegen mit vielen Millionen von Toten, Verwundeten und Flüchtlingen führten. In einer Gesamtbilanz dieses Konfliktes müßte auch die Fehlleitung riesiger Ressourcen in Rüstungsetats einbezogen werden - zu Lasten der wirtschaftlichen Entwicklung vieler Länder, deren Folge heute Millionen von „Armuts-“ und „Arbeitsflüchtlingen“ darstellen.

Zum anderen, weil die „Produkte“ dieser Zerfallsprozesse - weit über hundert neue Staaten seit 1945 - mit schweren Hypothesen belastet sind, die ihre politische und wirtschaftliche Konsolidierung behindern. Teil dieses Erbes sind fehlende demokratische Traditionen; auf ihre Aufgabe unvorbereitete und unfähige Eliten; ethnische und religiöse Zersplitterung; ungenügende Ressourcen; ungerechte Grenzziehungen. Zu den Folgen gehörten und gehören: die Monopolisierung der Macht durch Einheitsparteien und Militärregime; die Verweigerung pluralistischer und partizipatorischer Strukturen; die Marginalisierung unliebsamer Minderheiten; die Verfolgung von Regimekritikern; die Unterdrückung einer unabhängigen Presse; die Fehlleitung knapper Ressourcen in den Aufbau von Repressionsapparaten und Armeen; die Vergeudung knapper Mittel an unproduktive Prestige-Projekte oder - was noch schlimmer ist - die kritische Übernahme ungeeigneter Wirtschaftssysteme und Modernisierungsideologien, die den wirtschaftlichen Verfall und die ökologische Zerstörung beschleunigten. Das alles zeigt: Es gibt nicht die Ursache, die - bislang verborgen und nun endlich entdeckt - gezielt angegangen und beseitigt werden kann. Es gibt eine Vielzahl von Ursachen, und die meisten von ihnen sind uns durchaus seit längerem vertraut.

Das Ende des Ost-West-Konflikts und der Zusammenbruch einer der beiden „Supermächte“ haben inzwischen eine wichtige Konfliktstruktur beseitigt, die zur Anreicherung und Entladung des internen Konfliktpotentials vieler Länder beigetragen hatte. Die positiven Auswirkungen sind gerade auf dem Flüchtlingssektor spürbar: Eine Reihe von Regionalkonflikten in Afrika, Lateinamerika und Asien, die zahlreiche Flüchtlingsbewegungen ausgelöst hatte, konnte beendet werden. Darüber hinaus zeigt aber der Ausbruch neuer Bürgerkriege - in Afghanistan und Somalia -, daß die internen Konfliktsachen in vielen Regionen fortbestehen und von

einer endgültigen Befriedung noch längst nicht die Rede sein kann. Hinzu kommt die Gefahr, daß sich die Austragung von Konflikten, die früher durch die „Supermächte“ kontrolliert wurden, nun unkontrolliert vollzieht; sie sind globalstrategisch irrelevant geworden und mit dem Interesse an ihrer Fortführung hat sich auch das Interesse an ihrer Schlichtung verringert.

Daraus ergibt sich die Folgerung: Es reicht nicht aus, sich politisch zurückzuziehen und den Entwicklungen in der Dritten und ehemaligen Zweiten Welt ihren Lauf zu lassen. Um das in ihnen weiterhin lagernde Konfliktpotential zu entschärfen, ist vielmehr der Aufbau internationaler und regionaler Strukturen und Mechanismen geboten, die den Ausbruch neuer Konflikte entweder ganz verhindern oder wenigstens ihre friedliche Austragung und Lösung ermöglichen. Hier wäre ein erster großer Ansatzpunkt, der auch für die Flüchtlingsproblematik von entscheidender Wirkung ist. Leider zeigt der Verlauf der Nahostfriedenskonferenz, aber auch das Scheitern der Befriedungsbemühungen auf dem Balkan, wie weit wir noch von solchen Strukturen entfernt sind.²⁾ Im selben Sinne weist aber auch die Reform der Vereinten Nationen bislang noch wenig praktische Ergebnisse auf.

Die Entstehung des modernen Weltwirtschaftssystems

In einer tieferen historischen Perspektive muß auch der zweite - der ökonomische - Prozeß gesehen werden, der den politischen zunehmend überlagert. Eine solche Perspektive, die bis in die Anfangsstadien der modernen Weltwirtschaft zurückreicht, macht einen doppelt gelagerten Prozeß sichtbar: Auf der einen Seite - getragen von der wissenschaftlich-technischen und der an sie anschließenden industriellen Revolution - die Entstehung hochproduktiver, dynamischer Volkswirtschaften, die sowohl von den ihnen zur Verfügung stehenden Übersee-Imperien als auch von der Konkurrenz untereinander profitierten und große Teile der Welt in ihre Entwicklungsprozesse einbezogen. Dabei darf aber nicht übersehen werden, daß dieser ökonomische Aufschwung keineswegs allen westlichen Kolonialmächten glückte. Nicht nur die Kolonialmächte der ersten Stunde im Südwesten Europas - Spanien und Portugal - scheiterten und sanken auf ein niedriges wirtschaftliches Niveau hinab, von dem sie sich erst seit ihrer Eingliederung in die EG erholen. Auch die gewaltigste europäische Kolonialmacht im Osten - Rußland - scheiterte. Die Konsequenzen dieses Scheiterns waren fatal. Denn sie eröffneten den Weg in ein bürokratisch-planwirtschaftliches

System, das gerade in diesen Jahren an seinen ökonomischen Defiziten, aber auch an den Überforderungen, die der Ost-West-Konflikt und eine fortgesetzte imperiale Expansion mit sich brachten, kollabierte. Nachdem es in den vergangenen Jahrzehnten eine Vielzahl von Bewegungen politischer Flüchtlinge ausgelöst hatte, droht nun - als eine Art zweiter Welle - eine gigantische Migration von Menschen, die in den tiefgreifend ruinierten Volkswirtschaften und den ökologisch zerstörten Gebieten weder Arbeit noch materielles Auskommen finden.

Doch der Entwicklungsprozeß, der zur Schaffung einer Weltwirtschaft führte, hatte neben der Sonnenseite auch tiefe Schattenseiten. Denn parallel zum glanzvollen Aufstieg der Weltwirtschaft dominierenden Staaten Nordwesteuropas - und ihres nicht minder erfolgreichen Ablegers in der nördlichen Hälfte des amerikanischen Kontinents - vollzog sich der wirtschaftliche Abstieg der meisten Gesellschaften außerhalb der atlantischen Region. Viele von ihnen waren in den Auseinandersetzungen mit den atlantischen Mächten auf den Status von Kolonien und Halbkolonien abgesunken. Soweit sie nicht in das sich herausbildende System der Weltwirtschaft einbezogen wurden, stagnierten ihre Ökonomien auf Subsistenzniveau; soweit sie aber in das westlich dominierte und arbeitsteilig strukturierte System eingegliedert wurden, erfuhren ihre Wirtschaftssysteme tiefgreifende strukturelle Verwerfungen und Verformungen.

Daran änderte sich auch nach der Rückgewinnung der staatlichen Unabhängigkeit wenig. Im Gegenteil: Parallel zum Dekolonisierungsprozeß verschlechterten sich in vielen Regionen der Dritten Welt die Existenzbedingungen von Menschen und Staaten. Ablesbar ist dies an verschiedenen Indikatoren: Einer ist die wachsende Zahl der in absoluter Armut lebenden Menschen, die von 500-800 Millionen im Jahre 1973 - als Robert McNamara erstmals auf sie aufmerksam machte - bis zum Beginn der 90er Jahre auf über eine Milliarde eskalierte.³⁾ Ein anderer ist die ständige Zunahme von Least Developed Countries auf derzeit über vierzig. - Der Kranz der Ursachen, die zu dieser Entwicklung beitrugen, ist weit und in seiner Gewichtung kontrovers. Externe Faktoren wie sinkende Rohstoffpreise, ungünstige terms of trade, steigende Energiekosten, hohe Zinsen auf den internationalen Kapitalmärkten und ein rücksichtsloser Protektionismus der wohlhabenden Staaten überlagern sich mit internen Faktoren: einer verfehlten Agrarpolitik, die die Landbevölkerung in die Armut und die Städte treibt; allzu

sorglos betriebene kapitalintensive, defizitfinanzierte Industrialisierungsstrategien; eine Vernachlässigung der Technologiepolitik, überhöhte Wechselkurse, aufgeblähte Bürokratien - um nur einige zu nennen.⁹⁾

Die ungleichmäßige wirtschaftliche Entwicklung in der Welt seit dem 17. Jhd. und das daraus allmählich entstandene Wohlfahrts- und Wachstumsgefälle ist eine der wichtigsten Ursachen der seit Ende des 2. Weltkriegs immer stärker wachsenden Migrationen aus dem armen „Süden“ in den reichen „Norden“ bzw. „Westen“. Dabei konzentrierten sich die Wanderungsströme zunächst auf den nordamerikanischen Kontinent - sowohl von den USA wie auch von Kanada durch eine aktive Einwanderungspolitik gefördert. Mit der Behebung der Kriegsschäden und der wirtschaftlichen Gesundung Westeuropas wuchs sodann auch hier der Einwanderungsdruck, angezogen zum Teil durch eine starke Nachfrage nach Arbeitskräften, zum Teil durch die engen Verbindungen zwischen den ehemaligen Kolonialmächten Europas und ihren ehemaligen kolonialen Gebieten, aus denen sich immer mehr Bürger in die ehemaligen kolonialen Mutterländer absetzten. Angesichts einer durch gesättigte Arbeitsmärkte der Industriestaaten auf der einen Seite und sich verschlechternde Lebensbedingungen in den Entwicklungsländern auf der anderen Seite charakterisierten Situation hat sich in den beiden vergangenen Jahrzehnten der Zuzug illegaler Zuwanderer erheblich verstärkt.

Als einziges hochentwickeltes Land ist bislang Japan von Zuwanderung und Arbeitsmigration in größerem Umfang verschont geblieben. Ursachen dafür waren sowohl die Insellage, die eine Kontrolle der Zugänge erleichterte, sowie eine restriktive Zuwanderungspolitik, aber auch die Nähe zu zwei hermetisch abgeriegelten kommunistischen Großstaaten, die ihren Bürgern eine Auswanderung ohnehin verweigerten. Die Situation könnte sich jedoch ändern, wenn es zu einer größeren politischen Destabilisierung Chinas oder zu einem Scheitern der chinesischen Modernisierungspolitik kommen würde. Für einen solchen Fall warnte Deng Xiao-Ping vor einiger Zeit vor bis zu 100 Millionen Menschen, die sich von China aus auf die Nachbarländer ergießen könnten.

Anziehungspunkte für interkontinentale und -regionale Migration sind jedoch nicht nur die Wachstums- und Wohlstandsregionen der nördlichen Hemisphäre, sondern auch jene Wachstumspole, die sich seit den 70er Jahren in den Regionen des „Südens“ herausgebildet

haben. Das betrifft im Mittleren Osten vor allem die reichen ölexportierenden Staaten der Golfregion, die auch infolge ihrer geringen Bevölkerung eine aktive Anwerbspolitik betrieben; es betrifft in Südostasien einige der sog. „kleinen Tiger“, insbesondere Malaysia und Singapur; und es betrifft schließlich in Afrika die südafrikanische Republik sowie eine Zeitlang das von den hohen Ölpreisen profitierende Nigeria. Es steht außer Zweifel, daß diese Art von Arbeitsmigration unter bestimmten Bedingungen für alle Beteiligten von Nutzen sein kann - für die Migranten selbst, deren wirtschaftliche Situation sich verbessert, ebenso wie für die Entsende- und Gastländer, von denen die einen von der Arbeit, die anderen von den finanziellen Überweisungen der Migranten profitieren.

Ebenso unübersehbar ist jedoch, daß solche für alle Seiten günstigen Rahmenbedingungen relativ selten sind. Welchen Risiken die in der Fremde nach Arbeit suchenden Menschen ausgesetzt sind, zeigte in größerem Maß die Wirtschaftskrise Nigerias Anfang der 80er Jahre, die zu einer gewaltsamen Ausweisung von ca. einer Million Gastarbeitern aus anderen afrikanischen Staaten - darunter 700.000 Ghanaer - durch die nigerianischen Behörden führte. Noch deutlicher wurde es anläßlich der Golfkrise, als - außer 400.000 Kuwaitis - über eine Million Gastarbeiter überstürzt den Golfstaat verließen, die meisten unter Verlust allen Besitzes. Die Tragödie fand schließlich nach der Niederlage des Iraks ihre Fortsetzung mit der Vertreibung von einigen Hunderttausend seit Jahren in Kuwait lebenden Palästinensern durch die Regierung von Kuwait, die ihnen Kollaboration mit Saddam Hussein vorwarf.

Doch auch wenn man von spektakulären und singulären Ereignissen dieser Art absieht, bleibt eine Vielzahl überaus negativer Begleiterscheinungen der modernen Arbeitsmigration: gestörte oder gar zerstörte Familienbeziehungen; auf sich selbst gestellte, mit Arbeit und alleiniger Verantwortung für die Kinder überlastete Frauen; in den Gastländern ausgebeutete und sozial ungesicherte Migranten; der Verlust für die Entwicklung der Entsendeländer wichtiger Fachkräfte (brain drain), um nur einige der wichtigsten zu nennen. Da die Arbeitsmigration in Zukunft an Bedeutung kaum abnehmen sondern eher weiter zunehmen wird, erweist sich die Entwicklung völkerrechtlicher Normen zur Absicherung der Situation von Gastarbeitern als eine zentrale Aufgabe der Politik. Verschärft wird die Notwendigkeit internationaler Absicherungen durch die zunehmende Überlagerung der Arbeitsmigration durch eine sog. „Armutsmigration“ von Migranten mit

geringer Qualifikation und niedrigen Ansprüchen. Von ihnen sind in Europa vor allem die südeuropäischen Staaten - Spanien, Frankreich, Italien und Griechenland - betroffen.

Der demographische Faktor

Zwei weitere, eng mit der Modernisierung und Industrialisierung verbundene Faktoren verschärfen die Situation. Einer dieser Faktoren ist das ständige Anwachsen der Bevölkerungszahlen, die die labilen Volkswirtschaften der Länder der Dritten Welt vor immer größere Aufgaben stellen. Auch dieser Faktor ist eng mit der Einbeziehung der außereuropäischen Welt in die Modernisierungsprozesse verbunden. Dabei förderte eine Vielzahl von Einzelursachen das Bevölkerungswachstum. Zu ihnen gehören in der ersten kolonialen Phase die Zerstörung traditioneller Formen der Bevölkerungsregulierung - etwa durch die Verbreitung christlicher Moralvorstellungen (wie Beseitigung von Polygamie, Abtreibung, Kindstötung) oder eine bewußt expansiv ausgerichtete Bevölkerungspolitik unter den Eingeborenen zwecks Befriedigung des wachsenden Arbeitskräftebedarfs für die exportorientierte Landwirtschaft; aber auch durch die Einführung von Geldwirtschaft und monetären Besteuerungssystemen für die einheimische Bevölkerung, was bei dieser die Entstehung größerer Familien (zur Vermehrung der Arbeitskraft) begünstigte.

Weitere wichtige Faktoren, die insbesondere seit der Unabhängigkeit der ehemaligen Kolonien zu Buche schlugen, waren die Verbesserung der Massenhigiene und des Gesundheitswesens durch verstärkte ärztliche Betreuung, Schutzimpfungen, die systematische Bekämpfung und Ausrottung von Krankheitserregern, was zu einer Senkung der Sterberaten und damit zu höherem Lebensalter führte. Da aber gleichzeitig das generative Verhalten breiter Bevölkerungsschichten und die Fruchtbarkeit auf hohem Niveau weiterbestand und zudem die Tendenz zu großen Familien als Mittel sozialer Absicherung gegen sich verschlechternde Lebensbedingungen weiterhin Auftrieb erhielt, begann die Bevölkerung ständig zuzunehmen. Der Eintritt starker Jahrgänge ins heirats- und reproduktionsfähige Alter läßt - selbst bei erfolgreicher Bevölkerungspolitik, die allerdings nur von wenigen Regierungen betrieben wird - die demographische Wachstumswelle auch für die nächsten Jahrzehnte weiter anschwellen. Zwar zeichnet sich der von vielen Bevölkerungswissenschaftlern erhoffte und erwartete „demographische Übergang“ bei vielen Ländern schon ab, doch wird es noch viele Jahre dauern, bis sich eine nachhaltige Entlastung einstellt.¹⁰⁾

So prognostizieren die neuesten Berechnungen der UNO ein Anwachsen der Weltbevölkerung von 5,3 Mrd. Menschen (1990) auf 8,3 Mrd. Menschen (2050), von denen weit über 90% auf die Entwicklungsländer entfallen. Mit einer Wachstumsrate von 149% entfällt dabei der relativ größte Anteil des Zuwachses auf Afrika.¹⁰⁾ Ohne erhebliche wirtschaftliche Wachstumsraten, die die engen Arbeitsmärkte ausweiten, vor allem aber ohne eine „sanfte“ Industrialisierung der ländlichen Regionen, die den dortigen Bevölkerungszuwachs bindet und die Abwanderung in die Städte bremst, ist ein weiterer Anstieg der Arbeitslosigkeit und als Folge ein weiteres Anschwellen der Wanderungsbewegungen vorprogrammiert. Der medizinische Fortschritt und die Erfolge der Entwicklungspolitik gerade auf diesem Gebiet - sinkende Säuglingssterblichkeit und steigendes Lebensalter - verkehren sich hier infolge nachhinkender oder gar stagnierender wirtschaftlicher Entwicklung in fataler Weise zu Auslösern von Migration.

Der andere Faktor - die gefährlichste Begleiterscheinung sowohl des Modernisierungsprozesses wie auch des ihn begleitenden globalen Bevölkerungswachstums - ist die fortschreitende Zerstörung der Umwelt: der Böden, des Wassers, der Luft, der Atmosphäre. Wie immer man die Verantwortung dafür aufteilt - ob man sie vor allem der Energie- und Ressourcenverschwendung des „Nordens“ oder der Armut und dem Bevölkerungswachstum des „Südens“ zuweist - Tatsache bleibt, daß sich die Lebensgrundlagen des Menschen auf der Welt zunehmend verschlechtern und daß nach einer Studie von Worldwatch die Umweltflüchtlinge zur „größten Einzelgruppe von entwurzelten Personen (displaced persons) in der Welt geworden sind“ und noch diejenige Gruppe übertreffen, die sich aufgrund von Krieg und Gewalt auf der Flucht befinden.¹¹⁾ So verkleinert sich - bei Zunahme der Weltbevölkerung - fortlaufend die kultivierbare Fläche, die dieser Bevölkerung zur Verfügung steht; allein in den 80er Jahren fielen - nach Angaben des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) - viele Hundert Millionen Hektar Weide- und Ackerland der fortschreitenden Versalzung und Verwüstung der Böden zum Opfer. Auf 600 bis 700 Millionen wird die Zahl der Menschen geschätzt, die in ökologisch gefährdeten Gebieten siedeln; viele von ihnen werden notgedrungen in andere Regionen ausweichen müssen.¹²⁾ Und sollte es in Folge der Erwärmung der Erdatmosphäre zu der von der Forschung prognostizierten Ausdehnung der Wüsten und der Überflutung niedrig gelegener aber dicht besiedelter Flußtäler

und Küstengebiete kommen, so sind Völkerwanderungen einer neuen Qualität die absehbare Folge. So leben - gemäß UNEP-Verlautbarungen - sechs von zehn Menschen der Weltbevölkerung in nur sechzig Kilometer Entfernung von der Küste, und zwei Drittel aller Städte mit einer Bevölkerung von über 2,5 Millionen Menschen befinden sich ebenfalls in Küstennähe.¹³⁾

Doch auch ohne Katastrophen-Szenarios - dieses apokalyptischen Zuschnitts - ist die Situation ernst: Sie ist gekennzeichnet durch den Zerfall der traditionellen Wertsysteme und Sozialstrukturen; durch das nackte Überleben von Millionen von Menschen unter bedrohenden Lebensbedingungen; durch an Schärfe zunehmende Kämpfe um immer knapper werdende Ressourcen; durch den Rückzug der Menschen aus Regionen, die infolge von Übernutzung ökologisch unkultivierbar und damit unbewohnbar geworden sind. Insgesamt addieren sich die Einzelphänomene zu einem Prozeß zunehmender Entwurzelung, dem eine steigende Disposition der Menschen zum Verlassen ihrer Heimatgebiete korrespondiert. Er wird gefördert durch die Ausstrahlungs- und Anziehungskraft der wohlhabenden Länder, durch eine verbesserte Informationslage und Verkehrssysteme. Das Gefährliche an den Wanderungsbewegungen ist, daß sie sich verdeckt vollziehen und daß sie sich nur schwer messen lassen. Die Tatsache, daß derzeit die Zahl der in fremden Ländern arbeitenden Kontraktarbeiter schon auf beinahe 30 Millionen geschätzt wird und daß zu diesen weitere 100 Millionen illegale Arbeiter hinzugerechnet werden müssen, zeigt einige Konturen des Problems.

Anders als auf der politischen Ebene, wo das Ende des Ost-West-Konflikts und die an Dynamik gewinnenden Demokratisierungsprozesse zumindest die Chancen für einen Rückgang der Fluchtbewegungen verbessert haben, verschlechtert sich die Lage auf der ökonomisch-ökologischen Ebene weiter. Und da beide Ebenen natürlich nur analytisch nicht aber in der Realität voneinander getrennt werden können, hat eine sich verschlechternde wirtschaftliche Situation negative Rückwirkungen auch auf die politische Ebene - in Form von Kämpfen um enger werdende Lebensräume und knapper werdende wirtschaftliche Ressourcen. Diese Kämpfe werden sich aber nicht nur auf den „Süden“ beschränken, sondern mit Sicherheit auch auf die wohlhabenden Länder des „Westens“ übergreifen, die deshalb ein besonderes Interesse an der Einleitung von Gegenstrategien haben sollten.

III: Ausblick

Eine Reihe von Faktoren muß sich ändern, um die Zahl der sozial und wirtschaftlich Entwurzelten und damit der potentiellen Migranten in den kommenden Jahrzehnten einzudämmen:

Erstens muß vehement dem ökologischen Verfall entgegengewirkt werden; im Vorfeld zur Konferenz von Rio ist allerdings wenig davon zu verspüren, daß man sich international des Ernstes der Lage bewußt ist.

Zweitens müßte das Wachstum der in den Armutsregionen der Welt lebenden Bevölkerung signifikant abnehmen, damit die Zahl der auf den Arbeitsmarkt drängenden Menschen zurückgeht.

Drittens müssen über eine Stärkung der internationalen und regionalen Systeme kollektiver Sicherheit die Voraussetzungen für eine dringend erforderliche Verringerung der Militärausgaben geschaffen werden. Eng verbunden damit ist eine stärkere internationale Garantie von Menschen- und Minderheitenrechten. In diesem Zusammenhang wird auch eine grundlegende Überprüfung und Neugestaltung einiger Strukturprinzipien internationaler Ordnung immer drängender. Das gilt sowohl für das Souveränitätsprinzip, dessen Grenzen immer deutlicher werden, wie auch für das Selbstbestimmungsrecht, dessen radikale Ausübung in Richtung auf nationale Selbständigkeit eine Vielzahl negativer Konsequenzen aufweist, unter anderem eine Fragmentarisierung entwicklungsfähiger Staaten in eine Vielzahl kaum lebensfähiger Gebilde.

Viertens müssen die internationalen ökonomischen Rahmenbedingungen so umgestaltet werden, daß sie den unterentwickelten Ländern größere Entfaltungsmöglichkeiten bieten. Das gilt insbesondere für eine Öffnung der abgeschotteten Märkte des Nordens. Obwohl diese in der Logik ihrer eigenen liberalen Wirtschaftsphilosophie liegt, stößt sie - wie die Geschichte der Uruguay-Runde zeigt - auf kaum überwindbare Schwierigkeiten.

Fünftens müssen die Gesellschafts- und Wirtschaftssysteme in vielen Entwicklungsländern grundlegend umgestaltet werden¹⁴⁾ - einerseits unter Berücksichtigung markt- und sozialstaatlicher Prinzipien, andererseits aber ohne das ökonomische System des Westens und die es tragenden Wert- und Lebenshaltungen in der jetzigen Form zu übernehmen. Die Entwicklungspolitik verfolgte über viele Jahre das Ziel, den Lebensstandard in den Entwicklungsländern dem der Industrieländer anzugleichen. Das war ehrenhaft, aber kurzsichtig. Denn

zumindest heute ist unübersehbar, daß eine solche Anhebung - bei unveränderten Rahmenbedingungen - allein schon aus ökologischen Gründen nicht vertretbar ist.

Die Forderung zum Verzicht auf eine solche Angleichung aber ist nur unter zwei Bedingungen glaubwürdig: Die erste Bedingung wäre, ein anderes, umweltverträglicheres Entwicklungskonzept, das Chancen auf die Schaffung von Wirtschafts- und Gesellschaftssystemen eröffnet, die eine wesentliche Verbesserung der derzeitigen Lebensbedingungen der wachsenden Bevölkerung versprechen. Abgesehen davon, daß ein solches Konzept derzeit nicht in Sicht ist, wäre es nur bei umfassender Kapital- und Technologiehilfe der Industrieländer realisierbar. Die andere Bedingung ist die ernsthafte Bereitschaft der Industrieländer zu einem qualitativen Umbau ihrer Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme, der die Übernutzung der vorhandenen Rohstoffe und die Zerstörung der Umwelt beendet. Grundvoraussetzung dafür wäre wiederum die Bereitschaft der Bevölkerungen dieser Länder, eine gewisse Absenkung ihres Lebensstandards hinzunehmen. Wie dies - global abgestimmt - politisch vermittelt und ökonomisch realisiert werden kann, ist derzeit nicht erkennbar. Und doch ist dies der sechste Faktor, ohne den es eine wirkliche Lösung der globalen Probleme nicht geben wird.

Solche Lösungen können nur von einer „Neuen Weltordnung“ kommen, wie sie der amerikanische Präsident Bush in Aussicht gestellt hat. Diese dürfte sich allerdings nicht auf den sicherheitspolitischen Teil beschränken, sondern müßte auch die viel gravierenderen ökonomischen und ökologischen Probleme einbeziehen, wie dies in der Logik eines Sicherheitsbegriffes, der auf der Höhe der Zeit ist, liegt. Ob eine solche Weltordnung realisierbar ist, bleibt abzuwarten. Gelingt es aber nicht, in den Ländern des „Südens“ und des „Ostens“ Prozesse für eine tragfähige Entwicklung einzuleiten und im „Westen“ die Wirtschaft auf ein qualifiziertes Wachstum umzugestalten, vor allem aber: gelingt es nicht, in allen Teilen der Welt der Zerstörung der Umwelt Einhalt zu gebieten, so werden die Migrationsbewegungen an Umfang zunehmen. Was wir bislang erlebt haben, war nur die erste Vorhut.

- 1) Zur Migration aus Osteuropa s. Sidney Heitman, Soviet Emigration in 1990, Berichte des Bundesinstitutes für internationale und ostwissenschaftliche Studien (BBIost) 33-1991; Elmar Hönekopp, Ost-West-Wanderungen - Ursachen und Entwicklungstendenzen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 24 (1991) 1, S. 115-133; Klaus Segbers, Wanderungsbewegungen in und aus der früheren Sowjetunion (FSU). Zur Situation im Frühjahr 1992, SWP-IP 2741, April 1992.
- 2) Nikolaj Nowikow, Nationalitätenkonflikte im Kaukasus und in Mittelasien; sowie Vladimir K. Wokow, Ethnokratie - Ein verhängnisvolles Erbe in der postkommunistischen Welt, in: Aus Politik und

- Zeitgeschichte, B52-53/91 (20.12.1991).
- 3) Nach Angaben des UNHCR.
- 4) U.S. Committee for Refugees, World Refugee Survey 1991, New York, S.33.
- 5) Der vorliegende Essay baut auf Studien auf, zu denen ich in den vergangenen Jahren eine Reihe von Publikationen vorgelegt habe, siehe dazu insbesondere Peter J. Opitz (Hrsg.) Das Weltflüchtlingsproblem - Ursachen und Perspektiven, München 1988.
- 6) Thomas Heberer, Droht dem chinesischen Reich der Zerfall? Bedrohung durch wachsende Nationalitätenunruhen (Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln), 46/1991
- 7) Mir A. Ferdowsi, Die KSZE als Modell? Möglichkeiten und Grenzen der Anwendung in der Dritten Welt, Europa-Archiv 3/1992, S. 76-83
- 8) Weltbank, Weltentwicklungsbericht 1990, Washington D.C. 1990, S.33
- 9) S. dazu im einzelnen Peter J. Opitz (Hrsg.), Grundprobleme der Entwicklungsländer, München 1991
- 10) S. dazu Hilde Wander, Bevölkerungspolitik: Möglichkeiten und Grenzen der Förderung sozio-ökonomischen Fortschritts, in Opitz, Grundprobleme der Entwicklungsländer, S. 45-69
- 11) Bevölkerungsfond der Vereinten Nationen, Weltbevölkerungsbericht 1991, Bonn 1991. Erhebliche Anteile davon entfallen wiederum auf die südliche Mittelmeerregion, wo die Berechnungen einen Zuwachs von 165 Millionen Menschen (1990) auf 285 Millionen (2025) erwarten lassen.
- 12) Jodi Jacobson, Environmental Refugee: a yardstick of habitability, Worldwatch Paper 86, November 1988.
- 13) Development and Cooperation, No.1, January 1991, S.6.
- 14) Joint Report of the Executive Director of UNHCR and UNEP, UNHCR, HS/C/3/11, 10th January 1991, S.3.
- 15) S. dazu Grundsätze und Schwerpunkte der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in den 90er Jahren. (=Forschungsberichte des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Bd. 102).



HORRORSZENARIEN NEUER VÖLKERWANDERUNGEN - MÖGLICHE UND NOTWENDIGE GEGENSTRATEGIEN

Wer über Horrorszenarien spricht, gerät leicht in Verdacht, ein Geschehen unangemessen zu dramatisieren. Auch der Begriff der „neuen Völkerwanderung“ ist mißverständlich, weil heute nicht - wie bei den historischen Völkerwanderungen - ganze Ethnien kollektiv das Siedlungsgebiet wechseln. Das Schlagwort will lediglich bildhaft zum Ausdruck bringen, daß Millionen von Menschen auf der Flucht oder auf der Suche nach Arbeit sind.

Bei der Dramatisierung der Flucht- und Migrationsbewegungen im ausgehenden 20. Jahrhundert sollte nicht übersehen werden, daß die ganze Menschheitsgeschichte eine Geschichte von Wanderungen ist. Europa, das sich als „Festung Europa“ abzuschotten beginnt, exportierte im 19. Jahrhundert einen beträchtlichen Teil seiner sozialen Frage durch Auswanderung in Regionen, in denen heute die soziale Frage einen Migrationsdruck auf Europa, Nordamerika und die europäischen Ableger im Südpazifik erzeugt. Der Unterschied war, daß die Räume damals noch nicht so voll waren wie sie es heute sind.

22

Das Leitthema dieses Kongresses deutet darauf hin, daß seine Organisatoren meine Sorge teilen, daß das Weltflüchtlingsproblem die Menschenrechte vor eine große Bewährungsprobe stellt. Wir erleben in diesen Tagen, daß sich Westeuropa den Opfern des Bürgerkrieges in Bosnien-Herzegowina als Fluchtbürgschaft verweigert. Dies ist aus humanitärer und menschenrechtlicher Sicht bereits ein Horrorszenario, das sich mitten im „gemeinsamen Haus Europa“ abspielt. Es könnte aber, wie das Drama von Brindisi, nur ein Vorspiel zu Reaktionen auf weitere und weit größere Fluchttragödien in der europäischen Peripherie und auf Fluchtwellen aus dem Süden bilden.

Manche skeptische Beobachter des Weltgeschehens, wie etwa Hans Jonas, beklagen, daß Menschen und politische Entscheidungsträger nur aus Katastrophen lernen und nur aus Angst vor hautnahen Bedrohungen Konsequenzen aus dem ziehen, was sie längst hätten erkennen können. Dann allerdings könn-

te das Handeln schon zu spät kommen und in Panikreaktionen umschlagen. Und dies gilt auch für den Umgang mit dem Weltflüchtlingsproblem.

Der Film „Der Marsch“ setzte dramaturgisch das folgende Horrorszenario in Szene: Millionen von Elends- und Umweltflüchtlingen machen sich aus Afrika auf den Weg nach Europa. In Gibraltar stehen europäische Militärkommandos bereit, um die „Festung Europa“ gegen diesen „Ansturm der Armen“ mit Waffengewalt zu verteidigen. Rupert Neudeck kündigte - wohl in Anspielung auf den Film - schon im Titel seines Vortrags an: „Der Marsch kommt bestimmt“. Wir erleben bereits an manchen Grenzen, daß Armee-Einheiten den Auftrag haben, Flüchtlinge abzuschrecken oder abzufangen. Eine solche Militarisierung der Flüchtlingspolitik bildet auch ein Horrorszenario; aber es ist ein sehr realistisches Szenario.

Buchtitel und Schlagzeilen in Massenmedien überbieten sich in angstmachenden Horrorszenarien: „Die Invasion der Armen“ (so Jan Werner), „Ansturm der Armen“ (so „Der Spiegel“ in mehreren Artikeln, etwa vom 09.09.1991) oder „Die neue Völkerwanderung: 500 Millionen unterwegs“ (so „Geo“ vom Dez. 1991). Man muß schon das Kleingedruckte lesen, um entdecken zu können, daß in diese 500 Millionen auch die internen Land-Stadt-Flüchtlinge eingerechnet wurden und daß bisher nur 5% der weltweit registrierten Flüchtlinge Europa erreicht haben. Aber allein eine solche Schlagzeile erzeugt Panik.

Die Schwerpunkte des Weltflüchtlingsproblems hatten sich nach dem 2. Weltkrieg aus Europa in die Dritte Welt verlagert und nur in Ausläufern Europa erreicht. Die Hauptlast trugen die häufig bettelarmen Nachbarstaaten, die zwar internationale Flüchtlingshilfe erhielten und damit ihre Zahlungsbilanz entlasteten, dafür aber mit vielen zusätzlichen Problemen beladen wurden. In Europa löste dagegen in den 80er Jahren schon das leichte Ansteigen der Zahl von Asylsuchenden ein hysterisches Lamentieren über das „volle Boot“ aus. Hier wurde das Flüchtlingsproblem zu einem

innenpolitischen Reizthema und zu einem Zündstoff für rassistische Eruptionen, mit dem manche politische Rattenfänger Ängste verstärkten und Emotionen anheizten.

Seit Beginn der 90er Jahre fühlt sich Westeuropa von Migrationswellen aus allen Himmelsrichtungen in die Zange genommen. Kaum wurde der Eisernen Vorhang zwischen Ost- und Westeuropa abgerissen, plagte Westeuropa die Angst vor einem Massenexodus aus den Ruinenfeldern des Kommunismus. Ein neues Gespenst ging um - nicht mehr das von Karl Marx entdeckte Gespenst des Sozialismus, das sich spätestens mit dem Zusammenbruch des Realsozialismus verflüchtigt hat, sondern das Gespenst von Millionen von Flüchtlingen, die in den kapitalistischen Wohlstandsländern ihr Heil suchen könnten. „Igor ante portas“ war eine der Alarmmeldungen, welche die Freude über den Abzug der Rotarmisten aus Ostdeutschland erheblich trübten.

Vier Jahrzehnte lang hatte der Westen das Menschenrecht auf Freizügigkeit als politische Waffe gegen die kommunistischen Regime eingesetzt. Kaum hatten sich im Osten die Grenzen geöffnet und kaum war dieses Menschenrecht auch in der „Charta für das neue Europa“ verankert worden, begannen in den westlichen Hauptstädten die Planungen zum Aufbau von Dämmen gegen den befürchteten Massenexodus aus dem Osten, gegen die Wahrnehmung dieses Menschenrechts. Die schöne Architektur des „gemeinsamen Hauses Europa“ hat einen schweren Konstruktionsfehler: Nach dem Abriß des Eisernen Vorhangs blieb eine hohe „Wohlstandsmauer“ stehen. Dieses Wohlstandsgefälle erzeugt Sog- und Schubkräfte für Migration, die durch Bürgerkriege noch verstärkt werden.

Es gibt furchterregende Schätzungen über das Ausmaß des zu erwartenden Massenexodus aus dem Osten. Sie sind allerdings mit großer Skepsis zu bewerten. Erstens setzten nun Politiker der GUS-Staaten die Angst vor Flüchtlingen als Drohmittel ein, um im Westen mehr Geld locker zu machen. Zweitens rechneten wissenschaftliche Forschungs-

institute im Westen die bei mobilen Bevölkerungsgruppen (wie Studenten und Wissenschaftlern) vorgefundene Migrationsbereitschaft auf die Gesamtgesellschaft hoch und kamen auf diese Weise zu fantastischen Zahlen, die sich schon auf 25 oder 40 Millionen belaufen konnten.

Verschiedene internationale Fachkongresse taten in letzter Zeit solche methodisch fragwürdige Prognosen als unbedingte Hirngespinnste ab. Sie wiesen aber zugleich auf die Wahrscheinlichkeit großer Binnenwanderungen innerhalb der GUS-Staaten hin, vor allem von Russen, die von Stalin zur Russifizierung der anderen Sowjetrepubliken umgesiedelt worden waren, sowie von ethnischen Minderheiten in den kaukasischen Republiken. Sicherlich schaffen Bürgerkriege und wirtschaftliche Notlagen, die es in allen GUS-Republiken gibt, ein großes Migrationspotential, aber selbst wenn die potentiellen Migranten gen Westen aufrücken, würden sie von dort durch Visabarrieren oder Aufenthalts- und Arbeitsverbote ferngehalten. Die Erfahrung ist lehrreich, daß der nach der Aufhebung der Visumpflicht beführte Massenexodus aus Polen ausblieb. Natürlich kamen Zehntausende und bevölkerten den illegalen Arbeitsmarkt oder überfluteten den Handel, vor allem in und um Berlin, mit Schmuggelwaren, doch die Cassandra-Rufer, die schon die große Völkerverwanderung aus Polen kommen sahen, mußten klein beigeben.

Aber diese Ost-West-Wanderung, verstärkt durch Kriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien, ist nur ein Teilproblem von weltweiten Migrations- und Fluchtbewegungen. Wir pflegen weltweite Vorgänge in der Regel nur dann wahrzunehmen, wenn sie uns selbst hautnah berühren. Wer kümmert sich schon - abgesehen von kleinen Solidaritätsgruppen - um die Vertreibung von einer Viertelmillion Moslems aus Birma in das überfüllte Bangladesh oder um das Massensterben von Flüchtlingen im zerstörten Mogadishu?

Das wachsende Wohlstandsgefälle, die „globale Apartheid“ zwischen den Wohlstandsinselfen in Nordamerika, Westeuropa, am Golf oder in Ostasien und den Armutsregionen in der Dritten Welt vergrößerte - wie in einem System kommunizierender Röhren - den Migrationsdruck von Kontraktarbeitern, sogenannten irregulären Arbeitsmigranten und Armutsflüchtlingen. Migrationsforscher schätzen ihre Zahl auf 60-80 Millionen. Kriege, Diktaturen, Hunger und Umweltkatastrophen machten die 80er Jahre zum „Jahrzehnt der Flüchtlinge“. Die vom UNHCR registrierten 15, 16 oder 17 Millionen Flüchtlinge

verharmlosen das Problem, weil seine Definition des Flüchtlings mindestens ebenso viele Binnenflüchtlinge (displaced persons) ausgrenzt, die sich zwar existentiell in einer „flüchtlingsähnlichen Situation“ befinden, aber die Staatsgrenzen nicht überschritten haben, zum Beispiel die 3 Millionen Binnenflüchtlinge in Moçambique.

Das Mittelmeer bildet neben dem Rio Grande zwischen Süd- und Nordamerika die „heißeste“ Nord-Süd-Grenze. Schätzungsweise 40 Millionen Afrikaner leben nicht mehr in ihren Geburtsländern, sondern befinden sich inner- und außerhalb des Kontinents auf der Suche nach Überlebensmöglichkeiten. Nach Prognosen von französischen Demographen werden schon in den nächsten beiden Jahrzehnten in den Maghreb-Staaten etwa 30 Millionen Menschen, vor allem junge und mobile Schulabgänger, keine Beschäftigung finden. Viele werden versuchen, sich auf allen möglichen Wegen nach Europa, vor allem nach Frankreich, durchzuschlagen. Die klassischen südeuropäischen Einwanderungsländer (Italien, Griechenland, Spanien und Portugal) sind inzwischen zu unfreiwilligen Einwanderungsländern geworden; und der Migrationsdruck aus dem Süden wächst täglich.

Die „Illegalen“ in Italien, deren Zahl auf rund 1,5 Millionen geschätzt wird, stellen keinen aussichtslosen Asylantrag, sondern tauchen irgendwo in verfallenen Stadtvierteln unter. Sie sind da, obwohl sie in keiner UNHCR-Statistik aufscheinen. Wer in der völlig ungeschützten Illegalität irgendeine Existenzbasis gefunden hat, holt Verwandte nach. So entsteht ein Kettenmechanismus, der auch durch Abschiebung nur schwer durchbrochen werden kann. Schlepperorganisationen sind gut verdienende Manager internationaler Migrationsnetzwerke.

Den Migranten, aus welchen Gründen sie auch immer gekommen sein mögen, schlägt das Mißtrauen entgegen, Transporteure von Drogen, Kriminalität, Krankheiten, Terrorismus und Fundamentalismus zu sein, die allesamt die Wertordnung und den inneren Frieden der unfreiwilligen Gastländer gefährden. Wenn von einem neuen „Feindbild Dritte Welt“ oder von „neuen Bedrohungen“ aus dem Süden die Rede ist, dann verkörpert sich das als bedrohlich empfundene vor allem in fremdartigen Migranten. Wir erleben nach dem Abbau der Ost-West-Feindbilder eine Konjunktur neuer Feindbilder, die nicht naturwüchsig entstehen, sondern gestrickt werden. Mohammed ersetzte Marx und mußte herhalten, den Armeen und militärisch-industriellen Komple-

xe neue Existenzrechtfertigungen zu liefern.

Ich will nicht die historischen Betrachtungen zum Weltflüchtlingsproblem duplizieren, die bereits Peter Opitz angestellt hat. Aber ich muß zumindest kurz auf die Ursachen der „neuen Völkerwanderungen“ eingehen, um die neue Zauberformel bewerten zu können, die da lautet, daß es darum gehen müsse, nicht die Flüchtlinge, sondern die Fluchtursachen zu bekämpfen. Wir müssen nach allgemeinen Schub- und Sogfaktoren von Migration und besonderen Ursachen von Fluchtbewegungen fragen, die allerdings vielfach ineinander fließen. Unterscheidungsmerkmal ist der Grad des Zwanges, der zum Verlassen der angestammten Heimat führt.

Die internationale Migration ist eine zwangsläufige Folge wachsender globaler und regionaler Entwicklungs- und Wohlstandsgefälle; sie ist eine Folge erleichterter Mobilität infolge der Revolutionierung des Transportwesens und der globalen Vernetzung der Welt durch die Informationstechnologien. Die für die Expansion der Märkte notwendige Bedürfnismanipulation erzeugt nicht nur gewollte Kaufanreize, sondern auch ungewollte Migrationsanreize. Es ist der von den Industrieländern und multinationalen Unternehmen beherrschte und expandierende Weltmarkt, der neben der Globalisierung der Produktionsstrukturen, Waren- und Finanzströme auch einen Weltmarkt für Arbeit herstellt.

Arbeitsmigranten sind - nach einem Buchteil von Robin Cohen - die „neuen Heloten“ in einer neuen internationalen Arbeitsteilung. Frauen bedienen millionenfach den von Gangsterkartellen organisierten Prostitutionsmarkt. Auch auf diesem Teilmarkt bestimmt die Nachfrage nicht nur das Angebot, sondern auch die Erteilung von Aufenthalts- und Arbeitserlaubnissen durch Behörden. Japan schreckt rigoros Flüchtlinge ab, duldet aber etwa 500.000 sogenannte Entertainment-Ladies, die vorwiegend von den Philippinen kommen.

Die internationale Migration ist schließlich auch eine Begleiterscheinung der zusammenwachsenden Weltgesellschaft. Die zunehmende Interdependenz der Welt - und damit auch der Weltprobleme - holt den Norden besonders in der Ökologie und Migration ein. Die EINE WELT wird nicht nur durch einen immer dichteren Austausch von Kapital, Gütern, Dienstleistungen und Informationen, sondern auch durch einen größeren Austausch von Menschen hergestellt. Wenn wir das eine wollen, müssen wir auch das andere akzeptieren - und zwar nicht nur in der Form eines Einbahn-Massentourismus.

Aus dem Gemenge von Schubfaktoren, die Fluchtbewegungen auslösen, lassen sich einzelne Hauptursachen herausheben. Ich will jeweils die Frage anschließen, welche Entwicklungstendenzen sich abzeichnen, da ich mich ja mit kommenden Horrorszenerarien auseinandersetzen soll:

1. Die Brennpunkte des internationalen Fluchtgeschehens bildeten bisher Kriegsgebiete. Die Dritte Welt wurde, bevor sich auch in der verschwundenen Zweiten Welt „Dritte Welt-Symptome“ abzeichneten, zum Kriegsschauplatz unserer Zeit und im Gefolge dieser Kriegshäufigkeit zu einer „Welt der Flüchtlingslager“. Die Wurzeln dieser Kriege liegen - wie Peter Opitz ausführlicher darlegte - in je besonderen Hinterlassenschaften des Kolonialismus; in Integrationskrisen künstlich geschaffener Staaten, die Ethnien zusammenwürfelten, die nicht in einem gemeinsamen Staatsverband zusammenleben wollten; in Machtkämpfen um staatliche Pfünde; in oligarchischen Macht- und Besitzstrukturen.

Der Ost-West-Konflikt hatte zur Militarisierung der Dritten Welt und damit zur Anhäufung von Gewaltpotential beigetragen. Westen und Osten sind also in vielfältiger Weise für das Kriegs- und Fluchtgeschehen im Süden mitverantwortlich, wie paradigmatisch der Irak zeigte. Die Überwindung des Ost-West-Konflikts hat zwar die Stellvertreterkriege beendet, aber nun drohen Konflikte um sich verknappende Ressourcen (z. B. um das Wasser von grenzüberschreitenden Flüssen, wie etwa zwischen Ägypten und dem Sudan oder zwischen Indien und Bangladesch) und auch durch externe Patrone nicht mehr gebändigte Macht- und Verteilungskonflikte. Manche Beobachter befürchten deshalb eine Diffusion der „Chaos-Macht“ (so Dieter Senghaas).

2. Der frühere UNHCR Aga Khan begründete die Verschärfung des Flüchtlingsproblems in einem Bericht an die UN-Menschenrechtskommission mit der zunehmenden Verletzung der politischen und sozialen Menschenrechte. Flüchtlinge sind - so der zutreffende Titel eines Aufsatzes - „Botschafter des internationalen Unrechts“. Trotz der weltweiten Demokratiebewegungen, die durch die Veränderungen in Osteuropa beschleunigt wurden, wird nach Berichten von Amnesty International weiterhin in rund 70 Staaten gefoltert. Die Unterhöhnung sozialer Menschenrechte, auch durch die Außenpolitik des IWF, erschwerte das Überleben von labilen Demokratien. Es ist eben ein menschenrechtlicher Widerspruch in sich, politische Menschenrechte zu predigen und soziale Menschenrechte zu

torpedieren, weil Demokratie unter Bedingungen menschenunwürdigen Massenelends nicht überleben kann.

3. Opfer von Verfolgung und Vertreibung sind häufig ethnische und religiöse Minderheiten. Das Wiederaufleben der von Gewaltsystemen unterdrückten Ethnizität überall in der Welt droht, neue Konfliktherde zu schaffen. Das Selbstbestimmungsrecht ist ein schönes Recht, es ist aber auch ein gefährlicher Sprengsatz im Staatensystem, der nur durch eine Verbindung von föderativen Strukturen und Minderheitenschutz entschärft werden kann.

4. Es zeichnet sich bereits ab, daß die in der Dritten Welt durch das Bevölkerungswachstum und eine rücksichtslose Ausbeutung der natürlichen Lebensgrundlagen beschleunigte Umweltzerstörung noch mehr Menschen zu Flüchtlingen machen wird als es bisher Kriege getan haben. Die Prognosen internationaler Organisationen sind furchterregend. Nach einer Studie von UNEP befinden sich bereits 35% der Landfläche, vorwiegend in den Tropen und Subtropen, in verschiedenen Stadien der Wüstenbildung. Die hier lebenden 850 Millionen Menschen sind vom Verlust ihrer Lebensgrundlagen bedroht. Und wenn dann noch die Erwärmung der Erdatmosphäre zur Überschwemmung von dichtbesiedelten Küstenregionen führen sollte, dann entstehen wirklich Horrorszenerarien, von denen auch der Norden nicht verschont bleiben wird. Spätestens dann wird deutlich werden, was das Motto des letzten Grazer Kongresses bedeutet: „Eine Welt - ein Schicksal“.

5. Die vom Bevölkerungswachstum genährte Massenarmut bildet eine strukturelle Ursache von Migration, die sich

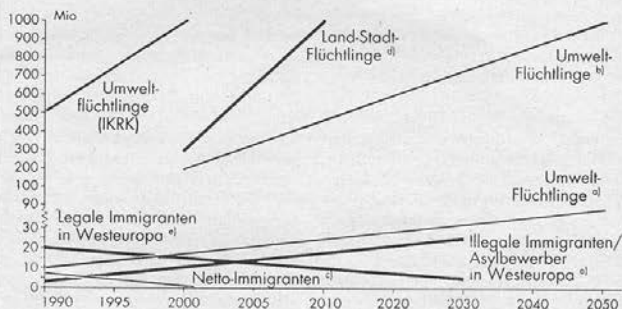
häufig mit anderen Schubkräften verbindet: Kriege mit kriegsbedingten Hungersnöten (siehe Sudan oder Äthiopien), die manifeste Gewalt von Diktaturen mit der von Kleptokratien verschärften strukturellen Gewalt von Massenelend. Nun sind es bekanntlich nicht die Ärmsten sondern die mobilen Mittelschichten, die das Wagnis der Migration eingehen und zugleich ein glückliches Zukunft ihrer Herkunftsländer mitnehmen. Aber auch sie gehen in der Regel nur dann auf eine risikoreiche Wanderschaft, wenn sie zu Hause keine Zukunftsperspektiven haben.

Die Studien der ILO zeigen, daß die offene und versteckte Arbeitslosigkeit, die vor allem Schulabgänger trifft, in den meisten Entwicklungsländern bei 40-50% liegt. Wenn die Arbeitslosigkeit nicht durch eine andere Entwicklungspolitik verringert wird, kann auch der Migrationsdruck nicht verringert werden. Das Horrorszenerario einer massenhaften Elendsflucht ist nur die Kehrseite des Horrorszenerarios menschenwürdiger Lebensbedingungen.

Die Weltbank hält zwar bis zum Jahrhundertende in Asien und Lateinamerika eine Verringerung der Massenarmut für möglich, aber nicht in Afrika. Hier zeichnet sich wirklich ein Horrorszenerario von Massenelend, politischem Zerfall, Kriegen, Umweltzerstörung und Massensterben an Aids ab. Afrika ist von Europa aber nur durch das Mittelmeer getrennt und mit ihm durch viele Nabelschnüre historischer, kultureller und sprachlicher Art verbunden.

Was können und müßten die Wohlstandsländer tun, um mit dem sich verschärfenden Weltflüchtlingsproblem in einer Weise umzugehen, die nicht nur die eigene Haut zu retten versucht, sondern

Migration (Trends und Prognosen)



Quellen: a) World Watch Institute; b) UNEP; c) Weltbank (legale und illegale Netto-Immigration); d) Jonas Widgren, International migration and regional stability, in: International Affairs 66, 4 (1990); e) Hierbei handelt es sich um eine unquantifizierte Trendprognose: Durch die restriktive Einwanderungspolitik werden viele in die Illegalität abgedrängt, so daß die Zahl der illegalen Migranten / Asylbewerber die Zahl der legalen Migranten überschreiten wird.

auch menschenrechtlichen Geboten gerecht wird? Manche Skeptiker meinen, daß wir uns mit der Unlösbarkeit dieses Weltordnungsproblems abfinden müssen; manche Zyniker setzen auf die militärische Überlegenheit des Nordens und haben keine Scheu, die von der Bedrohung aus dem Osten befreiten Armeen gegen die „neuen Bedrohungen“ aus dem Süden aufzurüsten. Einige Sprüche unseres NATO-Generalsekretärs versetzen mich in Angst und Schrecken. Hier wird nämlich eindeutig ausgesagt, die NATO habe eine neue Aufgabe in ihrer Abwehrfunktion gegen den Süden. Beide Optionen wären ein Bankrott von verantwortungsbewußter Politik und eine Absage an die Menschenrechte.

Die „Festung Europa“ kann sich nicht auf Dauer in einer Arche Noah der Glückseligen einmauern. Sie kann zwar nicht, wie Heinrich Böll einmal forderte, alle aufnehmen, die „mühselig und beladen“ sind. Soviel ökonomische Aufnahmefähigkeit, politische und gesellschaftliche Akzeptanz könnten die europäischen Gesellschaften auch beim besten Willen, sofern er vorhanden wäre, nicht aufbringen. Aber sie müssen sich darauf einstellen, mit mehr Ausländern zusammenzuleben. Heiner Geißler antwortete „Phantasten“, vor allem in seiner eigenen Partei, die diese Unausweichlichkeit nicht einsehen wollten:

„Wenn also die Frage nicht mehr ist, ob wir mit Ausländern zusammenleben, sondern nur wie, dann ist es Aufgabe der Politik, dieses Wie menschenwürdig und gleichzeitig effizient zu gestalten. Die Antwort darauf ist die multikulturelle Gesellschaft.“

Wie könnte eine solche Politik aussehen? Das zusammenwachsende Europa muß

- erstens und vor allem eine Fluchtbürg für politisch Verfolgte bleiben, wenn es seinen Humanitätsanspruch nicht aufgeben will;

- zweitens ein zeitlich begrenztes kleines Asyl für Kriegs- und Katastrophenflüchtlinge, wie sie jetzt aus Bosnien kommen, einrichten und dafür rechtzeitig Aufnahmekapazitäten schaffen, um sich nicht ständig hinter dem Vorwand des „vollen Bootes“ verstecken zu können;

- drittens durch ein europäisches Einwanderungsgesetz eine bedarfsgezielte Einwanderung ermöglichen, weil die an Altersklerose leidenden Industriegesellschaften zur Erhaltung ihres Wohlstands Einwanderer von außerhalb des EWR brauchen, obwohl sie selbst immer wieder betonen, keine

Einwanderungsländer sein und werden zu wollen;

- viertens die Instrumente des Aufenthalts- und Arbeitsrechts flexibilisieren, weil viele Arbeitsmigranten gar nicht auf Dauer einwandern, sondern auf begrenzte Zeit arbeiten und Geld verdienen wollen. Aus Interviews mit migrationsbereiten Russen ging hervor, daß diese das eine Ziel hatten, sich ein Auto zu kaufen und dann wieder zurückzukehren;

- fünftens von der Mystik der „völkischen Homogenität“, die schon durch die Europäisierung der Gesellschaften durchbrochen wird, Abschied nehmen und seine Identität nicht mehr durch Herkunft, Blut oder Boden sondern durch gemeinsame Werte definieren. Dies meint der schöne Begriff des Verfassungspatriotismus.

Europa muß seine nahezu unausweichliche Zukunft als Einwanderungskontinent als mögliche Bereicherung begreifen, weil seine Aufnahmefähigkeit zu nächst einmal von seiner Aufnahmebereitschaft abhängt.

Wenn ich freilich auf das real existierende Europa schaue, dann kann ich nirgendwo erkennen, daß sich seine Entscheidungsträger auf eine multiethnische Zukunft vorbereiten. Im Gegenteil: Sie sagen die Beschwörungsformel „Wir sind kein Einwanderungsland“ wie eine Litanei vor sich hin, bereiten die Bevölkerung nicht auf diese Zukunft vor, nähren Illusionen und zugleich Abwehrhaltungen.

Nun kommt das Ceterum censeo: Auch eine liberale Handhabung des Asylrechts und eine Öffnung der Grenzen für Einwanderer könnten das Weltflüchtlingsproblem nicht lösen. Dies ist nicht möglich ohne ernsthafte Versuche, seine Ursachen zu bekämpfen; dies ist die einzige erfolgversprechende Handlungsmaxime. Allerdings besteht die Gefahr, daß ein vernünftiges Prinzip als Alibi – sogar als billiges Alibi – zur Rechtfertigung einer inhumanen Abschreckungspolitik mißbraucht wird.

Trügerisch und geradezu volksverdummend ist, wenn Politiker vorgeben, mit ein bißchen mehr Entwicklungshilfe die Schubkräfte von Migration anhalten zu können. Entwicklungshilfe konnte, wie sie bisher praktiziert wurde, das Anwachsen der Massenarmut nicht verhindern.

Eine erfolgversprechende Präventivstrategie verlangt wesentlich mehr:

- eine aktive Friedenspolitik, die sich nicht mit der „Kriegsentwicklungshilfe“ von Rüstungsexporten verträgt;

- eine konsequente Menschenrechtspolitik, die Diktaturen nicht schont, wenn sie gute Exportgeschäfte versprechen;

- eine rasche und großzügige Lösung der Überschuldungskrise, die das Massenelend vergrößert, die Entwicklung blockiert, demokratische Entwicklungen erschwert und durch den Zwang zum Export auf Gedeih und Verderb die Umweltzerstörung beschleunigt;

- die grundlegende Veränderung der bestehenden Weltwirtschaftsordnung, die den Reichtum der reichen Länder mehrt und die Entwicklungsländer systematisch benachteiligt, z. B. durch den Handelsprotektionismus, der sie doppelt so viel kostet wie ihnen alle Entwicklungshilfe zurückbringt;

- die Herstellung der schon in Art. 28 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte geforderten neuen „sozialen und internationalen Ordnung“. Das wurde damals von allen Ländern, auch von der Bundesrepublik Deutschland, unterschrieben. Diese internationale Ordnung soll erst die Verwirklichung der politischen Menschenrechte ermöglichen.

Es geht mit anderen Worten um eine neue Weltordnung, die freilich nichts mit dem gleichnamigen Konzept der Bush-Administration gemein hat, welches - nach den Worten von Charles Krauthammer - auf einen „robusten Interventionismus“ zur Aufrechterhaltung der US-Führungsrolle in der Weltpolitik abzielt. Allerdings - und das zeigt in diesen Tagen das Geschehen in Bosnien-Herzegowina, und morgen vielleicht schon im Kosovo - kann eine internationale Intervention zum Schutz von Menschen nicht nur legitim sondern auch geboten sein, auch unter Berufung auf die Universalität der Menschenrechte. Die durch die Resolution Nr. 688 des UN-Sicherheitsrates sanktionierte Einrichtung von „sicheren Häfen“ für kurdische Flüchtlinge im Nordirak setzte einen völkerrechtlichen Präzedenzfall, der auch in Bosnien Anwendung finden könnte.

Eine erfolgversprechende Präventivstrategie verlangt auch eine bessere Verknüpfung von Entwicklungs- und Flüchtlingshilfe, die den häufig bettelarmen Aufnahmeländern in den Herkunftsregionen der Flüchtlinge zumindest einen Teil der Bürde abnimmt; schließlich eine andere Entwicklungspolitik, die auf mehr Beschäftigung und Befriedigung der Grundbedürfnisse abzielt.

Die Eindämmung der neuen Völkerwanderungen ist ohne eine grundlegende Neugestaltung der Nord-Süd-Beziehungen und einen internationalen Lasten-

ausgleich nicht möglich. Die reichen Länder müssen ihren Wohlstand mit den Flüchtlingen teilen, entweder in den Herkunftsländern oder hierzulande. Es geht also nicht um Altruismus sondern um das aufgeklärte Selbstinteresse. Es gibt für sie keine andere Lösung, auch nicht den Rückgriff auf militärische Lösungen nach dem Szenario des Filmes „Der Marsch“.

Die Entwicklung des Weltflüchtlingsproblems verdeutlicht schließlich, daß nationalstaatliche Instrumente zur Lösung dieses Weltordnungsproblems ver-

sagen. Der UNHCR konnte bisher durch seine „kurative Hilfe“ nur Nothilfe leisten, wenn die Flüchtlinge bereits unterwegs waren. Und selbst dies konnte er aus Mangel an Geld nur notdürftig tun. Das ihm von der Staatengemeinschaft auferlegte Mandat und vorenthaltene Geld hinderte ihn daran, präventiv tätig zu werden. Er muß ständig Schelte für Unterlassungen einstecken, die er nicht selbst zu verantworten hat.

Wir brauchen eine Weltinnenpolitik. Wenn dieser inflationär gebrauchte Begriff jedoch überhaupt einen Sinn be-

kommen soll, dann ist eine Aufwertung des Multilateralismus notwendig, also eine Reform, Kompetenzerweiterung und Effizienzsteigerung multilateraler Weltorganisationen.

Die Lösung von Weltproblemen setzt handlungsfähige Weltorganisationen voraus, also in der Tat eine neue Weltordnung. Der Widerspruch zwischen dem Problemdruck, den das Weltflüchtlingsproblem schafft, und der Problemlösungsfähigkeit des bestehenden Staatensystems verlangt gebieterisch eine neue Weltpolitik und eine neue Weltordnung.



WELTPOLITIK CONTRA AKTUELLE VÖLKERWANDERUNG

Wenn ich an den Begriff Weltpolitik denke, fühle ich mich zunächst an meinen Sohn erinnert, der evangelisch getauft ist, und der mich, als ihm beigebracht wurde die Bibel zu lesen, fragte: „Papa, es steht doch in der Bibel: Am Anfang war das Wort. Warum tauchen denn so viele Mißverständnisse auf, wo doch am Anfang das Wort war?“

Meiner Meinung nach ist „Weltpolitik“ ein Begriff, der den Weltpolitiker und auch uns täuscht und deshalb enttäuscht. Denn die historische und aktuelle Weltpolitik ist keine Politik für die Welt. Physik und Chemie der heutigen Weltpolitiken sind die Summe der nationalen Politiken und deren Auswirkungen auf die Welt von heute. Auf die „Welt als Einheit“ - ein im übrigen vielgepriesener Begriff mit moralisch-befriedigendem Realitätsverlust - wird wirklich nur dann Rücksicht genommen, wenn dies für die sogenannten Belange der nationalen Politiken wichtig erscheint. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, daß in Europa in der Zwischenzeit eine politische Kultur entstanden ist, die es Staatsmännern erst dann erlaubt zu denken zu beginnen, wenn sie bereits in Pension sind.

Bevor wir uns mit den Flüchtlingsproblemen dieser Welt auseinandersetzen, müssen wir uns fragen, wovon denn diese Weltpolitik überhaupt geleitet ist. Wenn wir uns nicht von der Beschäftigungstherapie dieser „Unvereinten Nationen“ vereinnahmen lassen wollen, in denen Politik mit Statistik verwechselt wird, dann ist es notwendig, die moralisch-inhaltlichen Aspekte dieser Weltpolitik zu hinterfragen. Die heutige Weltpolitik wird weitgehend geleitet und bestimmt durch Ideologien, deren Hauptelemente ökonomische, gesellschaftliche, kulturelle und technologische Komponenten sind.

500 Jahre Kolumbus. Nur zynisch darf man es meinen, wenn man behauptet, Kolumbus habe Amerika entdeckt. Mit dieser „Entdeckung“ Amerikas, die das Schicksal der Indianer besiegelt hat, begann - historisch gesehen - die erste Völkerwanderung aus Europa und mit Hilfe der Europäer auch aus anderen Regionen, weil man vor allem für die Baumwollplantagen kapitalisierte Arbeitsstunden oder Arbeitskräfte, wie man es heute nennt, brauchte. Diese

historischen Völkerwanderungen nach Amerika, Asien, Afrika und in den pazifischen Raum sind eine Realität, welche die Weltpolitik von heute mitbestimmt.

Mit Drogen und Waffen, mit List und Tücke, mit ökonomischen und kulturellen Waffen haben die damalige Weltpolitik und ihre Akteure die unerwünschten Bevölkerungsgruppen ins „Ausland“ exportiert. So viel zum Bevölkerungswachstum und der „Bevölkerungsent-sorgungspolitik“ der Europäer.

Die Weltpolitik im 18. und im 19. Jahrhundert war durch die Expansion der Europäer und deren repressive Politik gegenüber dem Rest der Welt, die wir heute „Dritte Welt“ nennen, gekennzeichnet. Die Welt wurde wie ein Kuchen nach den Regeln europäischer Geometrie aufgeteilt. Man denke nur an die Berliner Konferenz, auf der Afrika mit Lineal und Bleistift aufgeteilt wurde, und ihre Folgen für die heutige Weltpolitik. Die restliche Welt wurde dadurch zu einem Appendix, einem Anhängsel Europas, Bestandteil der europäischen Politik einerseits, Außen-seiter andererseits. Das 18. und 19. Jahrhundert stellen einen Ausverkauf der Menschenrechte und Menschenwürde dar. Das hochgepriesene europäische Postulat der Freiheit galt damals wie heute, doch nur für jene Menschen, die als Menschen klassifiziert wurden. Internationale Völkerrechtler stellen die Grundsätze der Menschenrechte und der Menschenwürde ja nicht in Frage. Alles hängt jedoch davon ab, wen man noch als „Mensch“ definiert. Geht man als Schwarzer in eine österreichische Botschaft in einem Land der Dritten Welt, so wird man sehr bald merken, daß auch Österreich nicht alle Teile der Menschheit willkommen sind.

Das 20. Jahrhundert wird jedoch, trotz aller Politikwissenschaftler, mit Sicherheit als jenes Jahrhundert in die Weltgeschichte eingehen, in dem die Kluft zwischen dem Wissen über die Welt und dem Umgang mit der Welt am weitesten auseinanderklaffte. Das 20. Jahrhundert begann mit dem Ersten Weltkrieg. Zieht man das Beispiel Indiens heran, so kann man sehen, daß etwa Nordindien im Ersten Weltkrieg von den Marinestreitkräften der Engländer abgezogen wurde. Die Abholzung dieser Wälder stellt die Hauptursache für die

Überschwemmungen in Bangladesch und das Elend der dort lebenden Menschen dar. Aber nicht nur in Indien, auch in Afrika und Lateinamerika, mit der Unterstützung von Männern wie Albert Schweitzer und obwohl solche Männer existierten, haben Kapital und Militär die Oberhand über die Vernunft gewonnen. Die Ressourcen der Dritten Welt wurden ausgeraubt, den Russen verhalf man - gewollt oder ungewollt - zu Lenin und Stalin. Angesichts des Zerfalls des Kommunismus sollten die Europäer einmal darüber nachdenken, wer zu jener Zeit in Moskau aus welcher politischen Überzeugung dafür war, daß Lenin an die Macht kam. Auch an die Journalisten sollte der Aufruf ergehen, doch einmal nachzuforschen, wieviel Unterstützung die Europäische Gemeinschaft Ceausescu und seinesgleichen zukommen ließ. Hier sollte einmal darüber nachgedacht werden, welcher Opportunismus die Politik in Europa bestimmt.

Um auf die Weltpolitik im 20. Jahrhundert zurückzukommen, muß gesagt werden, daß die damals geschaffenen Institutionen, wie etwa der Völkerbund, nichts anderes waren als der Ausdruck des primitiven „Geists“ des Ersten Weltkrieges und der Visionen der Weltpolitik samt ihrer rassistischen Prägungen, die nur dann verständlich sind, wenn man statt über menschlichen Verstand über den staatsmännischen, intellektuellen Analphabetismus eines Henry Kissinger verfügt.

Der Zweite Weltkrieg und sein europäisch-asiatischer Faschismus offener und versteckter Art waren die natürlichen und logischen Folgen des Ersten Weltkrieges und der damit geschaffenen welt-politischen Auseinandersetzungen.

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden die USA, eine ehemalige Kolonie, und die UdSSR unter Stalin, der die Europäer zu einer kommunistischen Revolution verholten hatten, gemeinsam mit kolonial-imperialen Ländern wie England und Frankreich zu sogenannten Führungsnationen erkoren und zu ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen bestimmt. Damit machte man den Bock zum Gärtner und hatte den Mißerfolg der Vereinten Nationen bereits vorprogrammiert. Die Bretton-Woods Institutionen wurden in den 40er Jahren als Instrumente der Weltpolitik und Weltwirtschaft geschaf-

fen. Bei der Geburt dieser Institutionen und der damit verknüpften weltpolitischen Visionen fungierten euro-amerikanischer Zentrismus und kapitalistisch-kommunistische Zustimmung als Hebammen. Diese Globalisierung der provinziellen Denkweise und der regional-ideologischen Perspektiven hat auch die innere „Kultur“ der Politik in den einzelnen Ländern beeinflusst und strukturiert. Bei aller Gastfreundschaft der Österreicherinnen und Österreicher, und weil ich dieses Land sehr liebe, muß ich mich manchmal fragen, wieviel Toleranz oder Ignoranz es denn in diesem hochentwickelten Österreich - und vergleichsweise auch in Deutschland - geben muß, daß ein Haider und ein Schönhuber möglich sind, und daß dieses politische Marketing trotz Katholizismus und Christentum praktikierbar ist. Und da bewundere ich einen Heiner Geißler, der Christentum mit Humanität verwechselt. Die parlamentarischen Demokratien der westlichen Welt haben etwas mit den kommunistisch-zentralistisch organisierten Staaten gemeinsam. Die kommunistischen Staaten meinten, man müsse die Informationen vom Volk fernhalten, damit nichts passieren könne. Die parlamentarischen Staaten dagegen fütterten die Bevölkerung mit Überinformation und trotzdem passierte nichts. Die parlamentarischen Demokratien stellten somit aufgrund ihrer Handlungen ein moralisches Eunuchentum dar.

Diese politischen Kulturen innerhalb Europas, eine kooperative Konfrontation zwischen Ost und West verbunden mit einem nunmehr aufgeklärten imperial-kolonialen Denken, mußten in die Schaffung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und daraufhin der Europäischen Gemeinschaft münden. Eine internationale Entwicklungshilfe mußte damit verknüpft sein, wenn man die kolonial-imperiale Politik fortsetzen wollte. Man lese die Rede, die Churchill 1946 in Zürich gehalten hat, nachdem er die Idee von der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft entwickelt hatte. Dann wird man verstehen, daß ich den Optimismus der Veranstalter bewundere, die „Festung Europa“ mit einem Fragezeichen versehen haben, wo doch zwei Ausrufzeichen wesentlich angebrachter gewesen wären.

Da die Mathematik der Weltwirtschaft und die Strukturen der Volkswirtschaften in Europa zwar ein Wirtschaftswachstum in der Dritten Welt aber keine Entwicklung der Dritten Welt zulassen durften, waren und sind die Stellvertreter-Kriege von zwingender Notwendigkeit. Die Mobutus von heute sind keine Schöpfungen der Gesellschaften der Dritten Welt sondern von außen eingesetzte Leute. Und hier wird sich die

Europäische Gemeinschaft fragen müssen, ob sie einerseits diese Mobutus an der Macht erhalten und andererseits die internationalen Menschenrechts- und Flüchtlingskonventionen unterschreiben kann.

Nun bricht aber ungewollt und völlig ohne das Zutun der kapitalistischen Staaten das kommunistische Reich zusammen. Vielleicht wird man sich in drei oder vier Jahren fragen, ob man nicht die Kommunisten in Osteuropa wieder einsetzen möchte, damit man nicht vom Westen aus eine Mauer bauen muß. Aber das Scheitern der Entwicklung und die Zerstörung der Ökologien und Ökonomien der Dritten Welt und Osteuropas verschärfen die mit dem dortigen Leben verbundenen Gefahren. Ich kann es nur der Naivität und den mangelnden Informationen der kommunistischen Führung anrechnen, daß diese immer noch meint, die Zusammenarbeit mit Westeuropa und Amerika könne zu einer Entwicklung in Osteuropa führen. Ich kann nur meiner Überzeugung Ausdruck verleihen, daß nicht nur die Peripherien sondern auch die Zentren Osteuropas bald an derselben Stelle ankommen werden, wo sich Zentralamerika dank seiner Zusammenarbeit mit den USA und Kanada heute befindet. Die Politik des „das Brot für dich, die Wurst für mich“ Westeuropas ist unvereinbar mit einer strukturellen Entwicklung in Osteuropa. Die Solidarität der Westeuropäer mit Osteuropa wird dort enden, wo die Tomateninteressen der Holländer beginnen. Solange der politische Horizont der westeuropäischen Politiker auf die Gurken- und Tomatenpolitik beschränkt bleibt, besteht für die Entwicklung einer weltpolitischen Perspektive keine Chance.

Die aus dieser Situation entstehende Flucht- und Asylpolitik ist nichts anderes als eine Überlebenspolitik. Bewunderung empfinde ich für jene Völkerrechtler und Rechtsanwälte, denen es gelingt, eine Unterscheidung zu treffen zwischen jenen, deren Leben zerstört werden kann, nur weil es wirtschaftliche und ökologische Umstände sind, die sie zur Flucht zwingen, und jenen, deren Leben durch Diktatoren gefährdet wird. Für diese Unterscheidung war ein sehr gebildeter Kopf oder ein sehr inhumanes Herz nötig. Denn die Unterscheidung zwischen Wirtschafts- und politischen Flüchtling würde doch bedeuten, daß wir in der Dritten Welt, um den europäischen Kriterien Genüge zu leisten, barbarische Diktatoren etablieren müßten. Diese Unterscheidung entspricht einer Entscheidung gegen den Menschen. Damit haben die politischen Demokratien bzw. ihre Akteure und Institutionen speziell in der Europäischen Gemeinschaft gestern wie heute

bewiesen, daß sie moralisch nur begrenzt zurechnungsfähig sind und daher eine Politik im Interesse der Dritten Welt und der Flüchtlinge nicht verwirklichen wollen und können.

Die Würde und die Rechte der Menschen sind in diesen Systemen abhängig von der Definition „Mensch“ und damit eine Einschränkung dessen, was wir „Mensch“ nennen.

Die heutige UNO und ihre Institutionen sind, da sie im Rahmen der Konferenz von Bretton-Woods in den 40er Jahren geschaffen wurden, aufgrund ihrer Struktur nicht fähig, die Probleme der 90er Jahre geschweige denn jene des Jahres 2000 zu meistern. Deshalb sind sie nicht überflüssig - schon weil sie ja einigen Menschen Arbeitsplätze verschaffen -, sondern sie sind politisch gesehen unbrauchbar.

Wenn meine Sicht der Weltpolitik zutrifft, so ist die Europäische Gemeinschaft eine aus der historischen Notwendigkeit gewachsene Festung. Damit wäre, verfolgt man diese Entwicklung konsequent weiter, eine Abschaffung des Asylrechts und der Asylpflicht Europas notwendig. Denn die kapitalisierten Arbeitsstunden - genannt Mensch oder Arbeitskraft - können importiert werden. Die Schweiz als ein Land, wo die UNO-Institutionen wagen ihren Sitz zu haben, ist das beste Beispiel dafür, wie unmoralisch ein zivilisiertes Land sein und trotzdem Mitglied der internationalen Gemeinschaft bleiben kann. Ein weiteres Beispiel dafür wäre Japan. Das moralische Niveau der japanischen Asylpolitik kann fast jenseitig der Schweiz das Wasser reichen, das starke Ähnlichkeiten mit dem Schweizer Käse aufweist - viele Löcher und wenig Substanz. Nicht umsonst wurde eine Japanerin zur Flüchtlingskommissarin bestimmt. Die gegenwärtigen Diskussionen innerhalb der Festung EG, egal welche Resultate sie auch bringen werden, berauben aufgrund ihrer Moral und ihrer Inhalte tatsächliche oder potentielle Asylbewerber ihrer Menschenwürde.

Eine neue Weltpolitik kann nicht auf einer Globe-Cop Mentalität aufbauen. Die NATO wird bald ihre Soldaten für die Abwehr der Flüchtlinge zur Verfügung stellen müssen. Die Amerikaner werden trotz ihres Erfolgs im Golfkrieg ihre Globe-Cop Mentalität nicht praktizieren können. Denn die gegenwärtige Weltordnung wird, weil sie in sich ungerecht ist, möglich machen, daß die teilaufgeklärten parlamentarischen Demokratien das tun, was den Kommunisten mit all ihren barbarischen Methoden nicht gelungen ist, nämlich die Unterdrückung von zwei Dritteln der Menschheit aufrecht zu erhalten. Inso-

fern stimme ich mit dem österreichischen Landsmann Hans Jonas überein, der einmal geschrieben hat, daß wir Krisen brauchen. Krisen können nur dann entstehen, wenn man konsequent handelt. Ich glaube, daß die Lüge der Asylpolitik in Österreich auch eine Lüge der SPÖ und der ÖVP ist. Haider ist nicht die Ursache sondern eine Folge dieser Lüge. Und ich stimme der Zeitschrift „The Economist“ zu, die vor drei Wochen in ihrer Analyse der französi-

schen Politik gemeint hat, der französische Staatspräsident Mitterrand habe gehofft, daß Le Pen eine gewisse Anzahl von Stimmen erhält, damit eine bestimmte Politik im Asylbereich durchgesetzt werden kann. Er hat nur nicht geahnt, welche Resonanz ein Politiker wie Le Pen in einer Nation, die die Prinzipien der Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit glorifiziert, finden würde. Das Europa, das sich den Rassismus in die Wiege gelegt hat und heute unfä-

hig ist, mit diesem Rassismus fertigzuwerden, kann und darf nicht multikulturell sein.

Eine neue Weltordnung verlangt daher nicht nur, daß die Menschen die richtigen Dinge tun, sondern vor allem, daß die, welche die richtigen Dinge tun, auch Menschen sind.

Ich hoffe, daß wir alle die innere Würde bewahren, damit wir denen helfen können, die Mensch sein wollen und Mensch sein können.



DER MARSCH KOMMT BESTIMMT- MENSCHEN AUS DEM TRIKONT DRÜCKEN AUF DEN NORDEN

Mit diesem Thema ist es wie mit einer Geschichte, die Kierkegaard erzählt. Diese Geschichte könnte eigentlich das Motto dieses Kongresses sein. Sie ist wahrscheinlich allgemein bekannt. In einem Theater brennt es. Der einzige, der vor das versammelte Theaterpublikum tritt, ist der Clown. Er ruft in das Publikum: „Es brennt“. Darauf grölt dieses vor Lachen, denn eine so urkomische Situation hat man ja noch nie erlebt. Das Theater brennt schließlich ab.

In genau dieser Situation befindet sich die Welt, und zumal Europa, heute. Es gibt diese Clowns, die uns in den Bauch treten und uns sagen, daß es brennt, doch wir bleiben weiterhin der festen Überzeugung, daß die Clowns nur spielen, daß diese Welt, daß dieses Europa, nicht abbrennt. Aber es ist so. Ich habe diese Abneigung gegen Akademien, gegen Vorträge und Rio-Konferenzen deshalb entwickelt, weil ich denke, daß die Welt reif ist für Taten, für Entscheidungen, für radikale Entscheidungen, und nicht für Analysen, für „assessments“, für „evaluations“, für Teams, die eine Situation jahrelang beurteilen, estimieren und analysieren, um dann herauszufinden, was vielleicht der richtige Weg gewesen wäre, um diese kaputtgehende Welt zu reparieren.

Die zweite Geschichte, die ich zu Beginn erzählen möchte, ist eine wahnsinnige Geschichte, die ich der Lektüre der Zeitung „Le Monde“ verdanke. Die UNESCO, die ja immer wieder auf alle möglichen und unmöglichen Ideen verfällt, veranstaltete unter ihren vielen nützlichen und unnützen Tätigkeiten auch einmal ein Seminar im ländlichen Senegal. Sie wollte herausfinden, wie kulturelle Standards oder „patterns“, die in Europa gang und gäbe sind, auf nomadische oder halbnomadische senegalesische Bauern wirken. Die UNESCO hatte also die tollste Idee herauszufinden, wie senegalesische Bauern zunächst auf Filme von Charlie Chaplin reagieren, die für den Mitteleuropäer das Höchstmäß an künstlerischer Komik und Ironie repräsentieren, und wie sie als nächstes auf eine der härtesten Filmdokumentationen reagieren, nämlich den Film, den die Ameri-

kaner bei der Eroberung von Auschwitz gedreht haben. Es ergab sich ein skandalöses Ergebnis für uns Europäer, denn diese senegalesischen Bauern konnten nichts an den Charlie Chaplin Filmen finden, bei denen wir uns vor Lachen auf die Schenkel schlagen. Doch als der Film über Auschwitz lief, lachten sie sich tot. Die UNESCO war bereit, wegen des Skandals den die Reaktion der senegalesischen Bauern darstellte, das Projekt abzuberechen. Als man die Bauern dann doch fragte, was denn mit ihnen los sei, da antworteten sie, sie fänden gar nichts dabei, wenn der Charlie Chaplin da mit seinem Stöckchen herumhampelt, doch bei dem Auschwitz Film hätten sie sich deshalb totgelacht, weil sie sich nicht hatten vorstellen können, daß Weiße so dünn sein können. In dieser Geschichte steckt die Tragödie und die Herausforderung unserer Tage. Die Situation ist genauso wie in dieser Geschichte. Es ist alles schon da. Der wahnsinnige Unterschied zwischen Nord und Süd ist da. Er ist durch das Ende des Kalten Krieges, das wir mit soviel Enthusiasmus begrüßt haben, noch viel stärker präsent, weil wir uns ihm wirklich zuwenden können, weil wir nicht mehr sagen können, wir haben ja noch sehr viel Zeit, um das Problem zu lösen.

„Der Marsch kommt bestimmt“, das ist das Thema dieses Kongresses und dieser Grazer Tage. Für mich war dieses Thema einfach gegeben, weil ich diesen Film „Der Marsch“ gesehen habe und weil ich nicht vergessen kann, daß dieser Film in Deutschland mit einer doppelten Voransprache versehen wurde, die dem Zuschauer mitteilte, er solle nur ja nicht annehmen, daß das, was gezeigt werde, Realität sei, er solle sich nicht beunruhigen, denn es handle sich nur um eine Fiktion, erfundenes Spiel der BBC. Dabei ist die Realität doch schon längst über dieses erfundene Spiel hinausgegangen. Unglaublich ist dieser „time-lag“, diese Unverhältnismäßigkeit, mit der wir in Europa auf die Herausforderungen der jetzigen Zeit reagieren. Jetzt ist es an der Zeit, etwas zu tun. Jetzt muß etwas geschehen.

Ich will natürlich versuchen, einen roten Faden in meinen Gedanken zu fin-

den, doch dies ist für mich äußerst schwierig, da ich unter dem Druck, unter der Last dieser Herausforderung keine Zeit mehr habe. Weil ich als jemand, der in den betreffenden Ländern humanitäre Arbeit organisiert, weiß, daß wir wenig Zeit haben, daß wir jetzt beginnen müssen, daß wir vor allem hier in Mitteleuropa, hier in Österreich, beginnen müssen, die Situation wahrzunehmen. Und ich entdecke allzu deutlich, daß Politiker ein neues Alibi gefunden haben. Ich nenne hier den Titel des Evangelischen Arbeitskreises der CDU vor einer Woche, der auf der Stirnband einer wunderschönen Kongreßhalle prangte: „Entwicklung in der Heimat statt Asyl in der Fremde“. Entwicklung in der Heimat statt Asyl in der Fremde. Hier wurde das gesamte Alibiinstrumentarium mit allen Akkorden angeschlagen. Es kann natürlich überhaupt nicht darum gehen, daß man etwas „statt“ etwas macht. „Die Ursachen der Flüchtlingsströme beseitigen“. Man muß erst einmal in den betroffenen Ländern herumgekommen sein, um sich diese Aussage so richtig auf der Zunge zergehen lassen zu können. Wer kommt denn überhaupt an diese Ursachen heran? Wo berührt denn jemand überhaupt die Ursachen? Wer kann denn überhaupt angesichts dieser mächtigen Ströme aus den Schmutzkindern- und Habenichtsländern wagen, die Worte in den Mund zu nehmen, er wolle sie beseitigen? Aber das ist genau die Krise der Tage hier in Europa. Das ist die Krise der Politiker. Das ist die Krise der parlamentarischen Demokratie. Wir stecken in einer ganz tiefen Krise unserer Verfassungsform, unserer Gesellschaftskonstitution. Ich mache mir nicht einmal mehr die Mühe, Ausnahmen zu erwähnen, ich behaupte ganz einfach, diese parlamentarische Demokratie ist fast unfähig, die Herausforderung anzunehmen, weil sie wie das Kaninchen vor der Schlange gebannt auf die nächste Wahl schaut. Und weil sie sich überlegen muß, wie sie nicht dem Volk aufs Maul schaut, sondern wie sie ihm aus dem Maul herauspricht, indem sie ihm wieder einige süße, honigbestrichene Versprechungen hinhält, und weil sie bis heute nicht in der Lage ist, diese Herausforderung auch nur annähernd anzunehmen.

Genau das meinte ich mit dem Beispiel von Kierkegaards Clown; Leute wie Karl Heinz Böhm und ich wirken hier in Europa wie Clowns. Während wir sagen, es brennt, lachen sich alle kaputt, weil sie meinen, es brennt doch gar nicht. Wo brennt es denn in der Bundesrepublik? Wo brennt es denn, wo man doch in der „Herald Tribune“ lesen kann, daß unser Stundenlohn gegenwärtig bei 25,14 US-Dollar liegt. Wo brennt es denn, wenn wir wissen, daß die Gewerkschaften ÖGV, IG Metall und IG Druck und Papier jedes Jahr auf weitere Lohnerhöhungen bis zu 9,9% hinarbeiten? Wo brennt es denn in unserer Wohlstands- und Bestandswahrungsgarantiewelt? Wo brennt es denn in unserer total abgesicherten Welt?

Ich bin für mein Leben davon gezeichnet, daß ich eine Frau zum Krüppel gemacht habe. Eine unserer Krankenschwestern ist in Somalia auf eine Panzermine gefahren. Diese Frau wird Zeit ihres Lebens ohne Beine sein. Sie wird ein Krüppel sein. Das kann ich in doppelter Hinsicht nicht wegweisen, weil ich mir nach diesem furchtbaren Schock, der mich mein ganzes Leben begleiten wird, klar machen mußte, daß ich deshalb so betroffen war, weil diese Krankenschwester eine von uns war. Statistiken besagen, daß 15 Somalis täglich auf eine solche Mine fahren. 15 Somalis gelten aber nicht soviel, wie ein wertvoller Europäer. Wir als Christen, als Europäer, als Humanisten haben eine wertvollere Haut, einen wertvolleren Paß, eine wertvollere Staatsbürgerschaft. Sollte uns in der Dritten Welt etwas zustoßen, so ist ein Rettungsflugzeug zum Kostenpunkt von DM 70.000,- sofort unterwegs, um uns zu retten. Dieser 27. Juni 1991 war für mich ein Schicksalsereignis. Denn neben der deutschen Krankenschwester befand sich auch eine somalische Krankenschwester in dem Wagen. Und da wurde mir von der Rettungsmannschaft die Frage gestellt, ob diese auch in den Rettungshubschrauber sollte! Es kann doch nicht so sein, daß eine weiße und eine schwarze Krankenschwester unterschiedlich behandelt werden, wenn beide auf einem Operationstisch liegen. Für uns sind all diese Sicherheiten selbstverständlich, doch so etwas existiert für die Habenichtse und Schmutzdecker nicht! Und deshalb ist der Marsch natürlich schon unterwegs. Weshalb kann man denn einer Mutter in Kenia, Uganda, Mosambik, Vietnam, Afghanistan, Sri Lanka verübeln, daß sie für ihre Kinder, zumindest für ihre Kinder aber auch für sich selbst, dasselbe sucht? Eine Perspektive für ihr Leben, eine Ausbildung, hygienische Minimalvoraussetzungen. Weshalb und aufgrund wovon könnte man ihr dies wohl verwehren? Weshalb sollte man jemandem verwe-

ren können, für seine Lebenszeit etwas zu suchen, was er aufgrund der Entwicklung in seinem Heimatland nicht finden kann? Gibt es einen Grund, weshalb man ihm das verwehren könnte?

Und darin steckt ein zweites Stück der Heuchelei dieses Themas. Daß wir meinen, wir könnten uns noch Zeit lassen, wir könnten die nötigen Aktionen noch aufschieben, wir bräuchten die Agrarsubventionen in Brüssel noch nicht aufzuheben. Weshalb gibt es denn diese ungeheure Kluft zwischen Reichtum und Armut? Es gibt sie ja nicht deshalb, weil wir zu wenig Entwicklungshilfe leisten. Es gibt sie, weil die weltwirtschaftliche Ordnung so ist, daß wir weiterhin von den Rohstoffen leben, die wir ganz billig bekommen. Fällt es denn niemandem auf, daß die Bananen immer billiger werden und die anderen Preise immer mehr steigen? Ist es denn niemandem aufgefallen, daß der Kaffee in den letzten Jahren immer billiger wurde? Es fragt sich niemand, warum das eigentlich so ist. Wir wissen, daß die EG in Brüssel die größten Probleme hat, die Berge von Weizen, Hirse, Zucker und Butter abzutragen. Und es ist für die Behörden in Brüssel eine Katastrophe, wenn in Afrika keine Katastrophe geschieht. Wohin sollten sie diese Dinge denn in diesem Fall karren? In dieser Situation ist die Tat gefragt und nicht der beizun-, kerosin- und mittelsaufende Kongreß.

Es geht längst nicht mehr darum, ob wir unsere Entwicklungshilfe von 0,4% auf 0,7% des Bruttosozialproduktes erhöhen, sondern sie müßte bei 10% liegen. Es müßte auch eine ganz neue Form von Entwicklungshilfe sein.

Die Bundesrepublik hat die Entwicklungshilfe als ein Vehikel in den Händen der deutsch-deutschen Politik eingerichtet. Die Entwicklungshilfe war für die Bundesrepublik Deutschland ein massives Druckinstrument, um allen Staaten dieser Welt, die ab 1960 aus den Wüsten und Savannen hervorkrochen, mit der Gewalt des deutschen Finanzinstruments zu sagen: „Bitte nehmt nicht wahr, daß es einen zweiten deutschen Staat gibt. Wenn ihr nicht wahrnehmt, daß es diese „DDR“ gibt, dann bekommt ihr Entwicklungshilfe. Und wenn ihr das doch tut, dann bekommt ihr sie nicht.“ Das ist der Geburtsfehler unserer Entwicklungshilfe, das ist aber auch der Geburtsfehler der Entwicklungshilfe überhaupt. Erst jetzt entdeckt man langsam, wie Entwicklungshilfe konditioniert sein muß, daß man Entwicklungshilfe nicht jenen Ländern geben darf, die einen exorbitanten Anteil ihres eigenen Budgets in den Militärhaushalt stecken, wie das seinerzeit Äthiopien mit 40% tat, daß man Entwicklungshilfe nur

jenen Ländern geben darf, die zumindest einigermaßen die Balance zwischen den Mitteln für Erziehung und Gesundheit, die Primärbedürfnisse ihrer eigenen Bevölkerung darstellen, und den Mitteln für den Militärhaushalt halten.

Dies war wirklich ein Geburtsfehler unserer Entwicklungshilfe, der dazu geführt hat, daß wir zu über 100 Staaten dieser Welt Entwicklungshilfebeziehungen haben, während es viel sinnvoller wäre, wir hätten gute, intensive, angelegentlich bemühte, wirkliche Beziehungen von Land zu Land mit fünf oder sechs Staaten dieser Erde. Es gab einmal in der deutschen Entwicklungshilfediskussion die Vorstellung, daß man um den „Tisch“ Europas, als den man das Mittelmeer ansehen kann, die Länder des Maghreb ganz besonders gut ausrüstet, daß man sie durch Kooperation, durch wirkliche Zusammenarbeit, zu Modell-Ländern macht. Dadurch hätte man dafür die großen Mittel zur Verfügung, man wäre in ständigem Kontakt mit diesen Ländern. Stattdessen macht man aus der Entwicklungshilfearbeit touristische Aktivitäten. Das zuständige Ministerium in der Bundesrepublik hat eine Menge parlamentarische Staatssekretäre und einen Minister, die durch Besuche die ganze Welt kennenlernen. Denn die Bundesrepublik hat ja Beziehungen zu allen Ländern der Welt. Deshalb ist dieses Ministerium eigentlich ein reines Tourismusunternehmen.

Hier bedarf es einer radikalen Änderung. Ich weiß nicht, ob es nicht überhaupt schon zu spät ist. Ich kann gar nicht beschreiben, wie verzweifelt die Verhältnisse in manchen Gegenden Afrikas sind. Die Sprache hat dazu nicht Mittel genug. Auch unsere lockere, intellektuell-akademische Weise, diese Situation zu analysieren, versagt. Es gibt gegenwärtig in Afrika zwei Völker, die keinen Staat mehr haben, was für Völker überhaupt das Furchtbarste ist, das man sich denken kann. Denn Völker sind in der internationalen Staatenwelt auf Staaten angewiesen. Der Staat Somalia existiert nicht mehr. Das schafft auch die Schwierigkeiten bei dem Versuch, Hilfe und Kooperation anzubieten. Man kann zu diesem Land keine vernünftige Beziehung entwickeln, weil es nicht existiert. Der zweite Staat, den es nicht mehr gibt, ist Liberia. In Bonn besteht die absurde Situation, daß es zwei Botschaften gibt, die keine Regierungen, keine Weisungsträger mehr haben. Hier wird der ganze Abgrund der Zerstörung deutlich. Und natürlich geht es den Menschen, die da herumgeworfen werden, immer schlechter. Wir müssen uns überlegen, mit ganz neuen, unkonventionellen Möglichkeiten hunderten Menschen das Leben

zu retten. Alle klassischen, konventionellen Möglichkeiten versagen hier. Eine ernste Gefahr ist damit für die gesamte humanitäre Bewegung aufgetaucht. In Mogadischu sind die humanitären Organisationen und das Internationale Komitee des Roten Kreuzes (IKRK) leider dabei, Hilfe zu leisten, indem sie sich selbst bewaffnen. Das IKRK hat eine Privatarmee von 2.700 Leuten angeheuert, die mit Kalaschnikovs und G3-Gewehren Hilfe ermöglicht. Dies ist sowohl ein Eingriff als auch ein Skandal. Die humanitäre Hilfsaktion wird erledigt sein, wenn sie diesen Weg auch nur einen Schritt weitergeht. Ich glaube, unter solchen Bedingungen ist nur Arbeitsverweigerung möglich.

Ich deute hier nur einige Aspekte dieser unglaublichen, düsteren Verzweiflung, in der sich Menschen in manchen Ländern Afrikas befinden, an. Wenn ich Sätze in manchen Kongreßresolutionen oder Parteiprogrammen lese, die besagen, daß zumindest die Schutzbedürftigen in unseren Ländern aufgenommen werden sollten, dann muß ich mich fragen, ob wir nicht eigentlich froh sein sollten, daß wir die Situation in der Welt gar nicht mehr richtig einschätzen können, daß wir Kriege nicht mehr wahrnehmen. Letzte Woche gab es einen wahnsinnigen Krieg im Südsudan, von dem Europa schlicht und einfach nichts bemerkt hat.

Mein letzter Punkt ist der wichtigste. Europa und die industrialisierte Welt machen dadurch alles gründlich von der Basis her kaputt, daß sie nicht aufhören, in die allerärmsten Länder der Welt Waffen zu schicken, sodaß diese Völker und Länder in den Waffen ersticken. In manchen Ländern Afrikas ist dadurch eine wirklich unglaubliche und furchtbare Situation eingetreten. In Somalia war diese Situation ja noch ein Ergebnis des Kalten Krieges, wo dieser Gauner Siyaad Barre zuerst mit Moskau und dann mit den Amerikanern ins Bett gegangen ist und so aus beiden Himmelsrichtungen alle Waffen erhielt, die er sich nur wünschen konnte. Es ist ein grausames Bild, das sich einem dort bietet, weil die Wüste nicht mehr lebt, sondern mit kaputten Waffen vollgestopft ist. Der Preis für eine Kalaschnikov liegt in Somalia bei 35.000 Somalische Schilling, das sind 12 US-Dollar. Ich hege die Hoffnung, daß diese Tatsache bekannt wird und viele daraufhin die Waffen dort aufkaufen werden. Allerdings ist diese Hoffnung zynisch, weil ich weiß, daß diese die Waffen dann wieder weiterverkaufen würden. In Äthiopien kostet die gleiche Kalaschnikov schon 100 US-Dollar, was im Vergleich zum Marktpreis immer noch sehr günstig ist. In Somalia ist der Preis deshalb so niedrig, weil es nicht nötig ist,

Marktwirtschaft in der Welt zu predigen. Sobald ein Überangebot da ist, sinken die Preise. Auch bei den Waffen funktioniert dieser Mechanismus von Angebot, Nachfrage und Preisfindung fantastisch. Ich bin der Überzeugung, daß wir diese Kette durchbrechen müssen. Wir müssen hier in Europa eine Ächtung und ein Produktionsverbot für bestimmte Waffen, die diese Regionen bis in die nächsten Generationen hinein kaputt machen, erreichen. Sonst ist alles Reden tönendes Erz und klingende Schelle.

Einige kleine Hoffungszeichen existieren. Nach Angola ist ein Schiff unterwegs, das mit insgesamt 900 Tonnen Minenräummaterial beladen ist. Es gibt mindestens vier Trikont-Länder, die wir durch die Lieferung von Minen völlig ruiniert haben. „Entwicklung in der Heimat“ ist der reinste Hohn, wenn man sich die Situation in diesen Ländern ansieht. Mindestens 5 Mio. Minen in Afghanistan, 3-6 Mio. Minen in Kambodscha, 1,3 Mio. Minen in Nord-Somalia, 1-2 Mio. Minen in Angola. Was diese Situation noch furchtbarer macht, ist, daß es keine Möglichkeit gibt, sie schnell und gründlich zu ändern. Es gibt keine richtige Lösung dieses Problems. In Libyen sind deutsche Unternehmen heute noch dabei, Minen aus der Zeit des Zweiten Weltkriegs zu räumen. Es ist von der Bundesregierung in Bonn aus überhaupt kein Problem, Chemiewaffenfabriken nach Libyen oder in den Irak zu verlegen, doch es waren unglaubliche Kämpfe und zahllose Kontrollen nötig, um vier demilitarisierte Minenräumpanzer mit abgesägter Kanone, abgeschweißtem Maschinengewehr und abgeschweißtem Halterungen für Angola zu bekommen. In einem solchen Fall werden plötzlich alle Instrumente für die Waffenexportkontrolle ungemein aktiv, denn was da getan wird, ist ja furchtbar gefährlich. Hier läuft dann die Kontrollmöglichkeit einer solchen ordentlichen Republik in die Höchstform auf. Nach neun Monaten haben wir die Minenräumpanzer dann bekommen. Und zum ersten Mal in der Neuzeit wird damit etwas begonnen, das ich hier in den enthusiastischsten Tönen beschreiben muß. Es beginnt etwas, das einen Aspekt aufweist, der die Zeit umdreht. Wir haben Schwerter zu Pflugscharen gemacht, indem wir Panzer zu menschenrettenden Minenräumfahrzeugen umfunktioniert haben. Und diese Panzer sehen wunderbar aus, denn es sind kastrierte Panzer. Ontologisch gesehen, gehört die Kanone zum Bild des Panzers. Die Kanone ist abgesägt; das kastrierte Ding ist blütenweiß angemalt; auf diesem blütenweißen Panzer strahlt in schönem, lebenspendendem Grün der Baum des Komitees CAP ANAMUR, und darunter ist zu

lesen „Deutsche Notärzte“. Das ist die Fortsetzung der Medizin in einem Land wie Angola mit anderen Mitteln. So wie man manchmal in bestimmten Flüchtlingslagern medizinische Arbeit damit beginnen muß, daß man einen Brunnen bohrt, so sind wir jetzt endlich dabei, dem Ruf unserer Chirurgen in Somalia zu folgen, die geschrien haben: „Wir schaffen das nicht mehr! 15 Leute an einem Tag auf dem Amputationstisch; Frauen, Kinder, Männer; Beine ab, Arme ab, der Kopf zur Hälfte weg, die Gehirnmasse ausgelaufen. Das schaffen wir nicht mehr! Wir halten das nicht durch! Bitte versucht etwas zu tun, damit die Zahl dieser Minenopfer geringer wird.“ Seit mich dieses Ereignis am 27. Juni 1991 getroffen hat, habe ich mir geschworen, ich höre nicht mehr auf, etwas zu tun. Wir im Komitee CAP ANAMUR hören nicht mehr auf. Wir brauchen dafür Leute, die in jeder beliebigen Armee Westeuropas Erfahrung mit Panzern gesammelt haben, die Pioniere waren und Brücken gebaut haben - wir haben jetzt auch einen Brückenlegepanzer nach Angola geschickt. Wir haben zwölf Leute aus der ostdeutschen Armee gefunden, die es als großen Stolz empfinden, in einem Land etwas zu leisten, in dem eine der schrecklichsten Minen, die dort liegt, eine ostdeutsche Mine ist. Kein westliches Land ist unschuldig an der Verseuchung der Dritten Welt mit Minen.

Der Marsch wird durch diese Aktivitäten nicht gestoppt, aber wir können damit etwas dazu beitragen, daß die Bewegungen der Menschen wieder zurück auf ihre Länder gelenkt werden. In Kambodscha etwa hat uns die Regierung gebeten, ähnliche Minenräumarbeit zu leisten. Wir müssen es schaffen, diese Minen zu beseitigen, bevor der große Strom der 350.000 kambodschanischen Flüchtlinge auf sie tritt. Wir müssen es auch in Angola schaffen, wo die Flüchtlinge aus den Nachbarländern zurückkehren. Wir müssen es für die Demokratie schaffen, von der dauernd geredet wird. Am 19. September finden in Angola Wahlen statt. Wir müssen bis dahin einige wichtige Straßen, Pisten und Trassen freigeräumt haben, damit die Menschen in ihrem eigenen Land leben können.

Zum Abschluß möchte ich zu dem Kern dieses Themas „Der Marsch kommt bestimmt“ vordringen. Wir können froh sein, daß so viele Afrikaner noch nicht wissen, wie sie hierher nach Europa kommen könnten. Was würde denn geschehen, wenn mein somalischer Freund Abdulkarim Guleid erst einmal aus den Vorgängen in Prag, Budapest, Tirana und Panama gelernt hat und mit 400 oder 4000 seiner äthiopischen, ugandischen oder kenyanischen Kollegen über

die Mauern der deutschen Botschaft klettert und um Asyl bittet? Würde man diese Menschen dem Staatsapparat überlassen oder würde man ihnen zunächst einmal Asyl gewähren? Das sind Szenarien, die in der nächsten Zeit greifen werden, genauso wie das Szenario des Marsches in dem Film greifen wird, das Szenario derer, die über das Mittelmeer kommen. Aus zuverlässiger Quelle in Algerien wurde bekannt, daß etwa 150.000 Menschen nur darauf warten, über das Mittelmeer zu kommen. Italien etwa rüstet bereits eine „Task Force“ aus, um die Küsten zu bewachen und um jene zurückzuwerfen, die auf die Küste drücken. Spanien tut dasselbe. In der „Herald Tribune“ stand zu lesen, daß die amerikanische Armee sich weigert, weiterhin haitianische „boat people“ überhaupt auf den Militärbooten aufzunehmen und nach Guantanamo zu fahren. Und dies aus dem ganz einfachen Grund, daß es zu viele werden. Der Kern des Themas liegt darin, daß es zu viele sind, die kommen. Wenn es wenige sind, ist es uns eine humanitäre Ehre sie aufzunehmen. Wenn es zu viele sind, wird das juristische Instrumentarium ganz einfach umformuliert; eine solche Vorgangsweise bezeichnet man in der Juristensprache als Dezisionismus. Den haitianischen Bootsflüchtlingen geht es um nichts besser als den vietnamesischen „boat people“, doch die Zeiten sind schlechter geworden. Und wir müssen uns ja schließlich unsere Rahmenbedingungen bewahren. Wir leben in schlechten Zeiten für die Flüchtlingsaufnahme.

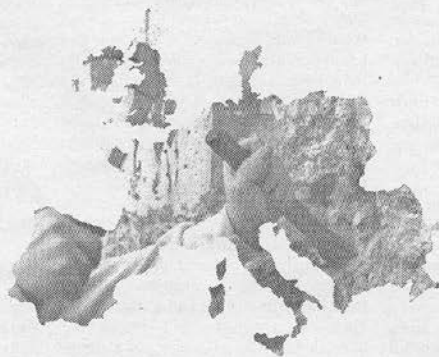
Es ist wichtig, daß wir uns die Resignation und die Frustration dieser Tage klarmachen. Es ist wichtig, daß wir der Realität voll ins Auge blicken. Dann können wir das, was Gesellschaften und Regierungen unternehmen, um die Situation zu ändern, besser einschätzen. Ich möchte noch einmal die Felder auflisten, in denen es in der nächsten Zeit Flüchtlinge geben wird, die wir nicht dadurch abwehren können, daß wir ein-

fach ein neues Asyl- oder Ausländergesetz schaffen. Die Situation in Südafrika wird Kanada und Australien treffen. Etwa 2-3 Mio. Südafrikaner werden ihr Land verlassen. Kanada und Australien bereiten sich auch bereits darauf vor. Hunger- und Elendsflüchtlinge werden über das Mittelmeer drängen. Es wird nicht ganz so dramatisch aussehen wie in dem Film, der eher eine Parabel darstellt. Die Flüchtlinge werden leiser kommen. Gott sei Dank gibt es in Europa einige Administrationen, die nicht so genau arbeiten wie die Deutschen. Die Italiener tun den Deutschen ja immer noch den Gefallen, ihnen die Spitzenposition zu überlassen, während Italien mit wesentlich mehr Flüchtlingen gesegnet ist. In der Bundesrepublik wird sich die Situation verschärfen, und zwar nicht nur deshalb, weil Deutschland das reichste Land Europas ist, sondern weil es alle in preußisch prinzipieller Art gleich behandelt, und bis heute nicht entdeckt hat, daß es gut wäre, die Praxis der „sponsorships“, wie sie etwa in den USA und Kanada existiert, einzuführen. Dies böte nämlich die Möglichkeit, Flüchtlinge aufzunehmen, wenn diese von Angehörigen der gleichen Immigrantengruppe unterhalten werden. Menschen aus Osteuropa werden zu uns kommen. Aber es werden nicht so viele sein, wie in manchen Prognosen vorausgesagt wurde. Es wird weiterhin einen Strom von Menschen geben, die von Südamerika aus gegen die USA drücken. Diese zweite Mauer zwischen Mexiko und den USA wird immer stärker angebrannt werden.

Dieser Marsch wird bestimmt kommen. Wir müssen darum versuchen, aus unserer Festung auszubrechen. Dies kann aber nur gelingen, wenn wir nicht mehr so halbherzig und reaktiv handeln, so taktisch und strategisch darauf bedacht bleiben, daß unsere Rahmenbedingungen erhalten bleiben müssen. Europa ist der „pull factor“, der diese Menschen dank seiner unglaublichen Attraktion an sich zieht. „Pull factor“ ist mir als

CAP ANAMUR Organisator ein sehr vertrautes Wort, weil das UNHCR unserer Organisation immer wieder gesagt hat: „Ihr dürft mit eurem Schiff nicht zu nahe an die Küste kommen, denn sonst seid ihr ein „pull factor“, sonst sorgt ihr dafür, daß noch mehr Menschen ihr Land verlassen.“ Dieses Argument wurde auch von deutschen Politikern benutzt, die sagten, das Schiff, das Menschen, die auf dem Meer nahe dem Ertrinken sind, Hilfe gibt, schafft erst das Problem. Ich nehme dieses Argument in seiner ganzen Absurdität auf. Wir in Europa schaffen das Problem des Marsches dadurch, daß es uns so gut geht. Ganz Europa ist ein einziger großer „pull factor“. Wir können uns aber nicht mehr dafür entscheiden, daß wir kein „pull factor“ sein wollen, indem wir die große Mauer aufbauen, durch die niemand in unseren Wohlstandsgarten hereinblicken darf. Wir sind ein „pull factor“ und wir müssen es auch sein wollen.

Ich zitiere nun eine Stelle von Heinrich Böll, die in dieser unabgeschlossenen Situation, wie ich sie dargestellt habe, ein kleiner Trost sein kann. Er wollte uns damit sagen, daß die Arbeit, die wir in den Ländern der Habenichtse und Schmutzdelinquenten tun, nicht nur eine anstrengende, dreckige Arbeit ist, bei der wir uns die Hände schmutzig machen, sondern daß es auch eine schöne Arbeit ist. „Es ist schön, ein hungerndes Kind zu sättigen, die Tränen zu trocknen, ihm die Nase zu putzen. Es ist schön, einen Kranken zu heilen.“ Ein Bereich der Ästhetik, den wir noch nicht entdeckt haben, ist die Schönheit des Rechts. Über die Schönheit der Künste, eines Menschen, der Natur können wir uns halbwegs einigen. Aber Recht und Gerechtigkeit sind auch schön. Sie haben ihre Poesie, wenn sie vollzogen werden. Tuende, nicht Tüchtige möchte ich ehren. Alle diejenigen, die wissen, was es bedeutet, ein Flüchtling zu sein, ein Vertriebener zu sein, unwillkommen zu sein.



MIGRATIONEN UND MENSCHENRECHTE IN EUROPA

Das Thema der Migrationen und Menschenrechte in Europa ist heute von großer Aktualität, denn es kann kein Europa ohne Demokratie und damit ohne Staatsbürgerschaft geben. Doch nun da sich Europa mit zunehmend heterogenen Migrationsbewegungen konfrontiert sieht, die aus dem Süden aber auch aus dem Osten kommen, sich aus Arbeitern und intellektuellen, aus illegalen Einwanderern und Asylwerbern, aus Angehörigen im Rahmen der Familienzusammenführung und Einzelpersonen zusammensetzen, besteht Veranlassung zur Frage, ob bzw. auf welche Weise einerseits Europa die Menschenrechte in Frage stellt und ob bzw. auf welche Weise andererseits die Migrationen die Menschenrechte und die Staatsbürgerschaft in Europa in Frage stellen.

Ein Versuch, Antwort auf diese Fragen zu geben, muß von drei Punkten ausgehen:

1) Die Migrationsbewegungen in Europa haben nach und nach zu einer Entwicklung der Menschenrechte geführt, wobei diese ursprünglich lediglich Schutz vor der ärgsten Willkür boten.

2) Diese Migrationsbewegungen führten auch zu einer Häufung von Verstößen gegen die Menschenrechte. Diese Verstöße nahmen mit dem Anwachsen der unkontrollierten Migrantenströme zu und wurden in der Folge durch übertrieben scharfe Grenzkontrollen mancher europäischer Länder, die damit oftmals auf die sich in der Bevölkerung ausbreitende Unsicherheit und Fremdenfeindlichkeit reagierten, verstärkt.

3) Schließlich trugen die Einwanderer selbst, als sie sich auf Dauer in den Aufnahmeländern niederließen, teilweise zu einer Infragestellung der Menschenrechte bei, da ihr Leben sich nicht auf Werte wie den universalen Individualismus, sondern auf die kollektive Identität und den Islam stützte.

I - Historisch gesehen, haben die Wanderbewegungen in den meisten europäischen Ländern schrittweise zu einer Entwicklung der Menschenrechte geführt.

1) In Frankreich, das aufgrund eines relativ früh einsetzenden Rückgangs im Bevölkerungswachstum zu den ältesten

europäischen Einwanderungsländern zählt, setzte die Immigration von Arbeitskräften in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts ein; dieser Immigration war bereits während der Julimonarchie ein gewaltiger Zustrom von Flüchtlingen vorausgegangen. Am Ende des 19. Jahrhunderts bildete sich eine Rechtsgesellschaft heraus, die der Willkür den Kampf ansagte. Die bis dahin praktizierte Politik des „Laissez-faire“ wurde zugunsten der Schaffung von Kategorien aufgegeben: Der Begriff des Ausländers trat zum ersten Mal bei der Volkszählung von 1851 in Erscheinung, der Begriff des Immigranten um 1880, jener des Asylwerbers in den 20er Jahren und jener des Kolonialarbeiters mit dem 1. Weltkrieg. Doch nicht nur Kategorien wurden geschaffen sondern auch Verpflichtungen: die Verpflichtung, Identitätspapiere und später eine Aufenthaltsgenehmigung zu besitzen; während der Zwischenkriegszeit die Verpflichtung für die Asylwerber, Beweise für ihre Verfolgung zu liefern, um vom Völkerbund den Flüchtlingsstatus gewährt zu bekommen; schließlich in der Folge die Verpflichtung für illegale Einwanderer, im Rahmen ihrer Legalisierung Beweise für ihren tatsächlichen Aufenthalt und ihre geleistete Arbeit zu liefern.

2) Diese Entwicklung verschaffte den Immigranten zwar zahlreiche Garantien, doch sie trug auch dazu bei, die neuen Bevölkerungsgruppen in Kategorien einzuschließen. Teilweise wurden von illegalen Einwanderern und Asylwerbern immer mehr Nachteile verlangt, und man erschwerte ihnen den Zugang zu ihrem Recht. Auf diese Art und Weise schuf man Ausgeschlossene. Diese Ausgrenzung ging mit einer Verbreitung des Prinzips der gleichen Behandlung für alle einher, das widerrechtliche Folgen nach sich ziehen kann, da die verwendeten Kategorien und Definitionskriterien immer hinter einer sich sehr rasch weiterentwickelnden Realität herhinken und daher unangemessen bleiben. Das wohl krasseste Beispiel hierfür sind die Asylwerber, deren Anzahl sich in Europa seit den Jahren 1973/74 aufgrund der Entwicklungen in ihren Herkunftsländern, hauptsächlich Länder der Dritten Welt, beträchtlich erhöht hat. Die Kriterien der Genfer Konvention von 1951 sind der aktuellen Situation nicht mehr angepaßt, in der sich häufig das Problem

kollektiver Asylanträge, teilweise ganzer Volksgruppen, stellt, deren Lage jener der Wirtschaftsflüchtlinge ähnelt, und die daher nicht fähig sind, individuelle und persönliche Beweise für die Gefahren, denen sie ausgesetzt sind, zu liefern.

II - Es muß betont werden, daß der Zustrom von Immigranten in den Wachstumsjahren, obwohl der Großteil der Industrieländer seit 1945 mit Einwanderungsgesetzen ausgestattet ist, zu zahlreichen Menschenrechtsverletzungen Anlaß gab.

1) Es entstand eine Art juridisches Niemandsland, da in den Jahren des Wirtschaftswachstums die Einwanderungsströme eher den Arbeitgebern überlassen wurden, die sich oft herzlich wenig um die Achtung der Menschenrechte kümmerten, während die öffentlichen Stellen, die der Flut an Arbeitskräften nicht mehr gewachsen waren, eher um die Wahrung des sozialen Friedens besorgt waren, oder, wie sie es in Frankreich selbst nannten, eine gewisse Entspannung auf dem Arbeitsmarkt herbeizuführen suchten.

2) Auch nach 1974, als der Zustrom ausländischer Arbeitskräfte in die meisten europäischen Einwanderungsländer gestoppt wurde, waren zahlreiche Menschenrechtsverletzungen zu verzeichnen. Diese waren vor allem mit der Praxis der verschärften Grenzkontrollen verbunden. Diese Grenzkontrollen implizierten: Zurückführungen an die Grenze und Ausweisungen, die häufig ohne richterliche Kontrolle und ohne die Möglichkeit für den Betroffenen, sich an einen Rechtsanwalt zu wenden, vorstatten gingen; übertriebene Identitätskontrollen, wobei der Betroffene häufig in Haft genommen wurde; Verzögerungen der Verfahren zur Gewährung des Flüchtlingsstatus, welche die Asylwerber in eine unangenehme Warteposition versetzten; im Gegensatz dazu äußerst rasche Legalisierungssverfahren für illegale Einwanderer, teilweise nach inadäquaten Kriterien; eine Politik des „Laissez-faire“ gegenüber dem raschen Ansteigen der Illegalenzahlen, welche zu Mißbräuchen seitens der Unternehmer führte und in regelmäßigen Abständen Anlaß zu „Jagden auf die Illegalen“ gab, die nicht mit dem Ziel, geregelte Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt zu herzustellen,

durchgeführt wurden, sondern allein dem Zweck dienten, eine in wachsendem Maße verunsicherte Öffentlichkeit zu beschwichtigen; übertrieben strenge Kriterien im Bereich der Familienzusammenführung, die teilweise Kindern über 10 Jahren untersagten, mit ihrer Familie im Einwanderungsland zu leben; ebenfalls im Rahmen der Familienzusammenführung ein Verbot für die Frauen, sofort nach Eintreffen bei ihrem Ehegatten im Einwanderungsland auf Arbeitssuche zu gehen; die Ausweisung jugendlicher Straftäter, auch wenn sie sich nur ein unbedeutendes Delikt zurechnen lassen konnten hatten lassen, in Herkunftsland, in denen sie niemals gelebt hatten; Repatriierungsprogramme, die den Betroffenen keinerlei Garantie ihrer sozialen Rechte - wie etwa des Pensionsanspruchs - boten und sie bei der Wiedereingliederung in das Herkunftsland völlig allein ließen; den Ausschluss aus den lokalen Bürgerrechten im Aufnahmeland - eine Ausnahme bilden einige europäische Länder, die für Einwanderer das Wahlrecht auf lokaler Ebene eingeführt haben, wie etwa Schweden, die Niederlande, Dänemark, zwei Schweizer Kantone und Großbritannien für Angehörige des Commonwealth.

3) Die europäischen Institutionen, allen voran der Europarat, die im Migrationsbereich eine sehr positive Rolle spielen, haben sich bemüht, einige der besonders krassen Menschenrechtsverletzungen an Migranten zu beseitigen, wobei allerdings wieder neue Kategorien geschaffen wurden, die Anlaß zu Diskriminierungen geben können. Leider ist die Effizienz der Handlungen des Europarats dadurch eingeschränkt, daß seine Empfehlungen nicht Gesetzeskraft haben.

- Im kulturellen Bereich wurde das Hauptaugenmerk auf den Multikulturalismus gelegt, wodurch sich einige Fragen erheben. Soll man sich für ein Recht auf Gleichbehandlung oder für ein Recht auf Verschiedenheit entscheiden? Wie weit kann man in der Anerkennung der Eigenheiten gehen, ohne eine Kategorie zu stigmatisieren? Positive Formen der Diskriminierung können bestimmten Bevölkerungskategorien die Rolle von Hilfspfängern aufzwingen, was dem Prinzip der Gleichberechtigung zuwiderläuft.

- Im Bereich der Minderheitenrechte spielte der Europarat ebenfalls eine positive Rolle, vor allem als er 1992 die Schaffung einer Europäischen Konvention über die Minderheitenrechte vorschlug.

- Was die Wahrung der Rechte der in Europa Ansässigen anbelangt, seien dies

nun Einheimische oder Ausländer, soll vor allem die Europäische Menschenrechtskonvention erwähnt werden. Zwar wurde vom Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft in Luxemburg betont, daß die Prinzipien der genannten Konvention in die Prinzipien der Gemeinschaft integriert werden sollten, doch wurde diese von der Gemeinschaft nie ratifiziert.

Trotz aller Bemühungen zeichnen sich Diskriminierungen der Migranten ab:

- Diese Diskriminierungen lassen sich vor allem auf die Sicherheitsbestrebungen der Staaten zurückführen, die sich in mehreren Abkommen manifestieren. Zunächst sind in diesem Zusammenhang das Schengener Abkommen zu nennen, das auf beinahe geheime Weise im Jahre 1985 von fünf europäischen Staaten (Frankreich, Deutschland und den Benelux-Staaten) unterzeichnet wurden; später traten dem Abkommen auch Italien, Spanien, Portugal und Griechenland bei. Weiters sind die Dubliner Verträge der Europäischen Gemeinschaft über die Kontrolle der Flüchtlingsströme und das Abkommen von Trevi über die Bekämpfung des Terrorismus zu erwähnen.

- Dieses Streben nach Sicherheit führt zu einer Diskriminierung der Bürger aus Nicht-EG-Ländern gegenüber EG-Bürgern. Diese Diskriminierung ist eng mit dem zwischen den europäischen Ländern herrschenden Reziprozitätsprinzip verbunden, das nach und nach das bisher übliche und von den Migranten weiterhin geforderte Prinzip der durch Arbeit und Langzeitaufenthalt im Aufnahmeland erworbenen Rechte verdrängt. Daraus resultiert eine Staatsbürgerschaft der verschiedenen Geschwindigkeiten, denn die Europäer aus den EG-Ländern genießen ja nun die Privilegien der Freizügigkeit sowie der Niederlassungs- und Arbeitsfreiheit, während Flüchtlinge und Bürger aus Nicht-EG-Ländern einen Wohnsitz in einem der sogenannten europäischen Aufnahmeland zugewiesen bekommen. Auch die Visumpflicht für nicht-europäische Touristen entspricht dem Prinzip der Reziprozität. Die Maastrichter Verträge setzen, vor allem im Bereich der europäischen Staatsbürgerschaft, diese Vorgangsweise fort. So begründet sich das lokale Wahlrecht in den EG-Staaten nach Maastricht auf die Reziprozität und nicht auf durch den Aufenthalt erworbene Bürgerrechte.

- Aufgrund der Umwälzungen im Osten Europas zeichnet sich eine Veränderung in den Beziehungen zwischen den europäischen Staaten und den Staaten des Südens ab. Vom Standpunkt des Südens aus scheint die europäische

Einwanderungspolitik gegenüber dem Osten offener als gegenüber dem Süden. Der Süden betrachtet die Migration aus dem Osten als eine Bedrohung, da diese das Ende der bilateralen Verhandlungspraxis bedeutet, die sich bisher häufig auf ehemalige koloniale Beziehungen stützte; dies würde auch das Ende der durch die lange Tradition der Flüchtlingsströme erworbenen Rechte und den Beginn einer Art Konkurrenz zwischen Ost und Süd bedeuten. Die Staaten des Südens sind vor allem deshalb beunruhigt, weil sie zu bemerken meinen, daß Europa dem Osten eine bevorzugte Behandlung im Bereich von Entwicklung und Zusammenarbeit zukommen läßt, die auch bei den Investitionen spürbar wird.

- Die europäische Integration wirft auch Fragestellungen bezüglich der Einbeziehung der Sozialpolitik auf, denn eine Harmonisierung in diesem Bereich kann für einige Staaten auch eine Senkung des Niveaus bedeuten. Auch die Fähigkeit Europas, gegen Armut und Ausgrenzung anzukämpfen, spielt hier eine Rolle. In der Einstellung der Europäer gegenüber den Flüchtlingsströmen wird das Gefühl, sich in einer belagerten Festung zu befinden, spürbar. Dieses Gefühl manifestiert sich in einer Infragestellung des Asylrechts durch die Abkommen von Schengen, Dublin und Trevi. Dieses Gefühl birgt auch die Gefahr einer europäischen Abschottung, die den Prinzipien der Menschenrechte durchaus zuwiderlaufen würde.

III - Aufgrund ihrer Beständigkeit tragen die Migrationsbewegungen ebenfalls zur Debatte über die Menschenrechte bei. Diese Debatte ist häufig von einem Aufeinanderprallen der in den europäischen Ländern geltenden Werte einerseits und der in den Herkunftsländern außereuropäischer Immigranten verbreiteten Wertvorstellungen andererseits geprägt. Die Prinzipien des Universalismus, des Laizismus, des Individualismus und der Gleichberechtigung bilden das Kernstück dieser Debatte.

1) Vor allem aufgrund der schlechten Lebensbedingungen in den Großstädten und der grassierenden Arbeitslosigkeit suchen von Einwandererfamilien abstammende Jugendliche eine Stütze in der Betonung kollektiver Identität, denn sie bezeichnen sich doch lieber als Muslim denn als Arbeitsloser. Einige dieser Formen kollektiver Identität lassen nichts anderes neben sich gelten und stellen die Demokratie in Frage. So haben der autoritäre Populismus und der Fremdenhaß einiger national eingestellter Europäer, repräsentiert durch die rechtsradikalen Bewegungen, durchaus

ein Pendant in ebenso populistischen Identitätsbekenntnissen einiger aus der Immigration hervorgegangener Bewegungen und mehr noch einiger Herkunftsländer. Diese sind von islamischem Fundamentalismus und der Bildung gewalttätiger Banden geprägt, die sich auf eine angebliche Ethnizität mit teilweise exkludierenden Zügen stützen. Damit kommt es zu einem Aufschwung integralistischer Tendenzen und zu auf falsch verstandener Identität beruhenden Gruppenbildungen, die sich auch auf europäischer Ebene auswirken; denn Europa ist auch Ausdruck all dieser Ungleichgewichte, welche der Demokratie, der Toleranz und der als Überkommenen der Solidarität, Gleichheit und Freiheit zwischen den Mitgliedern verstandenen Staatsbürgerschaft Schaden zufügen könnten.

2) Auch wenn der Status der Kirche in den europäischen Staaten nicht ident ist (Trennung von Kirche und Staat wie etwa in Frankreich, Konkordat wie in vielen anderen europäischen Ländern), gehört der Laizismus doch zu den Werten einer toleranten, modernen und fortschrittlichen Einstellung. Doch er wird heute teilweise von manchen Formen des integristischen Islams, wie von Sekten und islamischen Aktivisten, in Frage gestellt. Kürzlich durchgeführte Erhebungen innerhalb muslimischer Bevölkerungsgruppen haben gezeigt, daß das

staatsbürgerliche Bewußtsein umso stärker abnimmt, je mehr der Islam in den Vordergrund tritt. Doch Europa stellt für den Islam auch eine Chance dar, sich mit der heutigen Welt auseinanderzusetzen, den Koran neu zu interpretieren und sich selbst in einem laizistischen Umfeld neu zu überdenken. Natürlich nimmt das Recht der Frauen im Islam einen bedeutenden Platz in dieser Debatte ein.

Schlußfolgerung

Welche Lösungen kann man also angesichts dieser Problematik ins Auge fassen? Zunächst ist es nötig, die Defizite im Bereich der Menschenrechte betreffend die Migrationsströme und die Ansiedlung von Migranten zu erkennen und einer Bestandsaufnahme zu unterziehen. Das Hauptaugenmerk sollte sich dabei auf den Status der Arbeitskräfte, die Familienzusammenführung, die Asylwerber und die Behandlung der illegalen Immigranten richten. In der Folge muß die Öffentlichkeit über die Schwächen einiger Prinzipien, die in der Politik mancher europäischer Länder dogmatischen Charakter haben, informiert werden. Zu diesen Prinzipien gehören vor allem die Schließung der Grenzen und der Einwanderungsstopp. Einige Länder beginnen zwar, sich davon zu distanzieren, doch andere wiederum - darunter auch Frankreich, das ein

Abdriften der verunsicherten Bevölkerung in Richtung „Front National“ befürchtet - tendieren immer stärker dazu, die Grenzen dichtzumachen. Aus diesem Grunde besteht die Notwendigkeit, sich andere politische Strategien zu überlegen, die Möglichkeiten einer teilweisen Öffnung der Grenzen in Betracht zu ziehen, um damit gegen die illegale Einwanderung anzukämpfen; die abschwächende Wirkung der Entwicklungshilfe und Zusammenarbeit auf Migrationsströme realistisch einzuschätzen; zu einer Bestandsaufnahme der illusorischen Erwartungen in bezug auf eine Politik der Repatriierung und Wiedereingliederung, deren quantitative Grenzen sich sehr deutlich gezeigt haben, zu schreiten und sich vor allem der Tatsache bewußt zu werden, daß wir gar keine andere Wahl haben, als harmonisch miteinander zu leben, da uns die Immigration in Zukunft genauso begleiten wird, wie sie es in der Vergangenheit getan hat. Schließlich wird es auch notwendig sein, so verschiedene Aspekte wie das Recht auf Gleichbehandlung und das Recht auf Verschiedenheit, Laizismus und Islam, Multikulturalismus und universelle Modernität unter einen Hut zu bringen. Doch man wird sich auch vor der sanften Gewalt der Menschenrechte in acht nehmen müssen, die zwar zur Entfaltung eines humanitären Diskurses beitragen kann, jedoch auch Gefahren in sich birgt.



DAS ASYL IN DER MUSLIMISCHEN THEORIE UND IM VÖLKERRECHT- EIN VERGLEICH

Zur Definition der in diesem Referat verwendeten Begriffe soll folgendes gesagt werden: Der Begriff des Asyls wurde ursprünglich als Bezeichnung für einen unverletzlichen und heiligen Ort, und in Erweiterung dieser ursprünglichen Bedeutung für jeden Ort, an dem ein Flüchtling Schutz suchte, verwendet. Im Völkerrecht bezeichnet man als „Asyl“ den Schutz, den ein Staat auf seinem Territorium oder an einer Stätte, die seinen Organen untersteht, einem Individuum auf Verlangen gewährt.¹⁾

Der Begriff des Islams bedeutet sprachlich gesehen völlige Unterwerfung und bezeichnet auf theologischer Ebene einfach die muslimische Religion. Im Westen wird der Begriff „Islam“ häufig als Synonym für die gesamte muslimische Welt einschließlich der Völker, Länder und Staaten verwendet. Die muslimische Theorie wird von der Gesamtheit der Regeln gebildet, die in den primären Quellen des Islams, dem Koran (dem Heiligen Buch) und der Sunna (den Worten und Taten des Propheten Mohammed), enthalten sind.

Unter dem Begriff des Völkerrechts werden in diesem Referat alle das Asyl und die Flüchtlinge betreffenden internationalen und regionalen Regeln zusammengefaßt.

Die Lebensbedingungen der entwurzelten Menschen des 20. Jahrhunderts sind in den heutigen Tagen dramatisch, und der Schutz, den ihnen das moderne Völkerrecht bietet, ist weder allgemein noch effizient.

Das Problem der Entwurzelung von Menschen ist heute vor allem eine Angelegenheit der Dritten Welt und innerhalb dieser vor allem der muslimischen Welt. *Dar al-Islam wa al-muslimin* (das Land des Islams und der Muslime) ist heute zu *Dar al-hidschra wa al-muhadschirin* (dem Land der Migration und der Migranten) geworden. Laut jüngster Statistiken befindet sich die Mehrheit der Flüchtlinge und Binnenflüchtlinge in muslimischen Ländern: im Iran, in Pakistan, im Sudan, in Bangladesch, in Jordanien, im Libanon etc. Diese Flüchtlinge kommen aus

Afghanistan, dem Irak, Kuwait, Palästina, dem Sudan, Somalia, dem ehemaligen Jugoslawien, Indien etc.

Erstaunlicherweise haben die meisten der heutigen muslimischen Staaten ihrem Recht und ihrer Praxis das moderne Asylrecht zugrundegelegt, anstatt das muslimische Recht betreffend die *hidschra* oder Zwangsmigration, dessen Ansatz humanitärer ist und das der Einzelperson mehr Schutz bietet, zu bewahren.

Ziel dieser Untersuchung ist es, das Asylkonzept in der muslimischen Theorie und im modernen Völkerrecht zu vergleichen. Die muslimische Theorie wird hier dem muslimischen Recht (*Shari'a*) vorgezogen, da eigentlich kein kodifiziertes muslimisches Asylrecht, das etwa mit dem muslimischen Recht über das Personalstatut oder auch dem muslimischen Strafrecht vergleichbar wäre, existiert. Letztere wurden im 20. Jahrhundert kodifiziert und rechtskräftig.

Das Interessante an einer solchen Untersuchung ist, daß man von dem ursprünglich religiösen Asyl zum staatlichen Asyl, vom humanitären Asyl zum politischen Asyl und vom allgemeinen Asyl zum selektiven und begrenzten Asyl übergegangen ist.

Diese Studie geht von einer Analyse des islamischen Asylkonzepts, seinen Ursprüngen und Grundlagen, seiner Bedeutung und Reichweite aus. In weiterer Folge soll das moderne Asylkonzept, seine Entwicklung, seine Grenzen und seine Anwendung behandelt werden.

ABSCHNITT I:

DAS ASYL IN DER MUSLIMISCHEN THEORIE: EIN HUMANITÄRER AKT

Von seinen Grundlagen her ist das Asylkonzept im Islam auf Universalismus ausgerichtet. Es stützt sich auf vorislamische arabische Traditionen der Gastfreundschaft und der großzügigen Aufnahme des Fremden. Diese Tradi-

tionen sind im übrigen den meisten traditionellen Gesellschaften gemein. Es gründet sich weiters auf jüdisch-christliche Prinzipien, nach denen das Leben eines großen Teils der Weltbevölkerung organisiert ist. Es ist humanitär und bietet mehr Schutz für den Einzelnen als das moderne Konzept.

I. Relativ universelle Grundlagen

Der islamische Asylbegriff wurde von den vorislamischen arabischen Traditionen der Gastfreundschaft und des Schutzes des Gastes, *ikram ad-daif*, beeinflusst. Zahlreiche Regeln dieses Konzepts beruhen auf jüdisch-christlichen Prinzipien betreffend die Behandlung des Fremden und des Schutzsuchenden.

1. Dem islamischen Asylkonzept zugrundeliegende vorislamische arabische Prinzipien

In der traditionellen arabischen Gesellschaft war das Asyl eng mit dem Nomadenleben und der politischen Struktur verbunden. Die Araber waren schließlich bis vor nicht allzu langer Zeit Nomaden oder Halbnomaden. Wie bei den meisten traditionellen Gesellschaften spielte die Migration eine bedeutende Rolle in ihrem Leben. Zahlreiche Stämme gingen bei ihrer Suche nach Wasser und Weideland auf Wanderschaft. Die Araber fühlten sich ihren Traditionen sehr verbunden, und sie blieben ihnen auch treu, wenn sie sich endgültig an einem Ort niederließen.²⁾

Das Asylkonzept war für die Araber, wie auch für die anderen traditionellen Gesellschaften, ein religiöses Konzept. Auf der arabischen Halbinsel gab es mehrere heilige Orte, Regionen und Dinge, die Ziel von Pilgerschaften wurden (zum Beispiel die von Abraham errichtete *Ka'aba*), und wohin sich Asylsuchende flüchten konnten.

Obwohl das Asyl also bei den Arabern hauptsächlich religiöser Natur war, gab es auch ein territoriales Asyl und eine vorübergehende Zuflucht. In der arabischen Wüste errichteten die Araber nach jeder Wanderung ein heiliges Zelt, um dort Asylsuchende aufnehmen zu kön-

nen. Dieses Zelt war also rein für die Aufnahme von Fremden bestimmt. Es gab auch bestimmte Zeiten im Jahr, die als heilig galten, und in denen jeder Mensch ein Anrecht auf Schutz hatte (*al-aschhuru al-haram*).

Der Fremde war auf der arabischen Halbinsel beinahe heilig, wie das bei den meisten traditionellen Gesellschaften, auch im prämodernen Europa, der Fall war. Man durfte ihm die Hilfe nicht verweigern, wenn er vor menschlicher Ungerechtigkeit, Kriegen oder einfach vor den schwierigen Lebensbedingungen in der Wüste floh.

Die Nahrung (Brot und Salz) mit dem Fremden zu teilen, wurde zu einer Art Vertrag zwischen dem Asylsuchenden und der Familie, die ihm ihre Gastfreundschaft angeboten hatte.⁹ Dieser Vertrag regelte die Beziehungen zwischen Asylsuchendem und Gastfamilie und gewährte dem Asylsuchenden bestimmte Rechte, so wurden etwa die Mitglieder seiner Familie zu *ulats* oder Geschützten. Diese Schutzfunktion wurde nicht nur von der Asylgewährender Person, sondern von dem gesamten Stamm und der gesamten Gemeinschaft ausgeübt.

Eines der besten Beispiele für die Achtung des Asyls durch die Araber bietet das Leben des Propheten Mohammed, der trotz aller Hindernisse, die ihm in den Weg gelegt worden waren, begann, von Mekka aus den Islam zu verbreiten. Dies war nur deshalb möglich, weil sein Stamm (Banu Haschem) und vor allem sein Onkel Abu Talib ihm ihren Schutz gewährten.

Dank dieses Schutzes konnte der Prophet Mohammed den Islam relativ ungehindert verbreiten; und so wurde der Islam, der die vorislamischen Traditionen der Gastfreundschaft und des Asylrechts kodifizierte, in der Folge die Religion der Mehrzahl der Araber.

Nun liegt der Ursprung des islamischen Asylkonzepts zwar in den vorislamischen arabischen Traditionen, doch es schöpft auch Regeln aus den jüdisch-christlichen Prinzipien.

2 Die jüdisch-christlichen Prinzipien

Natürlich sind Asyl und heilige Stätten keine Erfindung und kein alleiniges Charakteristikum der monotheistischen Religionen, doch im Judentum, Christentum und Islam wird das Asyl zu einer Verpflichtung für den Gläubigen. Das Asyl und die Migration spielen ja auch eine wichtige Rolle bei der Entwicklung dieser drei Religionen. Sie alle fühlen sich den Empfehlungen des Propheten Abraham, des ersten großen

Flüchtlings in der Geschichte dieser drei Religionen, verbunden. Außerdem haben alle drei Propheten dieser Religionen – Moses, Jesus Christus und Mohammed – Exil und Asyl erlebt.

a) Das Asyl im Judentum

Die Schriften des Alten Testaments kennen zwei Arten von Asyl: das Asyl an den heiligen Stätten und das Asyl in den Zufluchtsstädten. Das Asyl in den hebräischen Zufluchtsstädten beruht auf den ersten Bibeltexten, während das Asyl an den heiligen Stätten, auch wenn es im Alten Testament erwähnt ist, hauptsächlich in der Praxis entwickelt wurde.

Da das Strafrecht auf der Blutrache basierte (Numeri 35), wurde es oft zur Pflicht der ganzen Familie, das „befleckte Blut“ abzuwaschen. Der einzige Ausweg für einen Menschen, der ohne Vorsatz getötet hatte, bestand darin, in diese Zufluchtsstädte zu fliehen, wo seine Tat von dem Rat der Städte gerichtet wurde. Dieser entschied darüber, ob ihm Asyl gewährt werden sollte, da seine Tat ohne Vorsatz geschehen war, oder ob er der Rache überlassen wurde, wenn seine Tat als vorsätzlich eingestuft wurde.

Das Alte Testament erzählt die Geschichte des Exodus des israelischen Volkes. Die Erfahrungen dieses Volkes und sein wiederholtes Exil hatten großen Einfluss auf die Entwicklung des hebräischen Asylkonzepts und auf seinen Umgang mit dem Asyl, aber auch auf den Asylbegriff der beiden anderen monotheistischen Religionen. Diese drei Religionen haben im gesamten Mittleren Osten aus dem Konzept der Zwangsmigration ein humanitäres Konzept gemacht, ganz gleich wie man es auch benennen mochte: „muhadshir“ oder „Flüchtling“.

Die jüdische Asyllehre hat sich im Christentum und später auch im Islam fortgesetzt.

b) Das Asyl im Christentum

Die christliche Religion hat das Asyl sehr gefördert. Seine Grundlagen finden sich vor allem im Alten Testament, doch auch Texte aus dem Neuen Testament beziehen sich auf das Asyl. Außerdem wird das Beispiel des Exodus des israelischen Volkes oft als eine Art Bestrafung der Ungläubigen genannt.

Die Rolle, die das Asyl in den Anfängen der christlichen Ära spielte, zu beschreiben, fällt schwer. Erst im 4. Jahrhundert wandten sich die christlichen Kirchen dem Asyl zu und institutionalisierten es.

Im 5. Jahrhundert wurde das Asyl auf eine juristische Basis gestellt; Gesetze betreffend das Asyl in den Kirchen und

den Schutz des Flüchtlings wurden verkündet, um das Asyl zu organisieren und jene, die es nicht respektierten, zu bestrafen. Der Schutz ging von den heiligen Stätten auf die Umgebung der Kirche, auf die Friedhöfe und die Häuser Kirchenangehöriger über. Diese Plätze spielten ab diesem Zeitpunkt die Rolle, welche die heiligen Orte vor der christlichen Ära gespielt hatten.¹⁰

Doch mit der Zeit wurde das Asyl eingeschränkt. Dies geschah vor allem durch die Verbreitung der Absoluten Monarchie, die nicht mehr erlaubte, daß ihre Gegner sich der Strafe entzogen.

Auch der Mißbrauch des Asyls durch die Kirchen selbst trug dazu bei, daß es immer seltener in Anspruch genommen wurde und daß sich sein Wesen änderte. Das religiöse Asyl verschwand langsam zugunsten des territorialen Asyls, und der Schutz wurde nicht mehr von gläubigen Menschen sondern von politischen Führern gewährt. Das Asyl in der Kirche wurde nicht mehr geachtet, es kam sogar zu Verfolgungen von Flüchtlingen an den heiligen Orten selbst.

c) Den jüdischen und christlichen Prinzipien gemeinsame Asylregeln und die Grenzen des Schutzes

Wie im Islam ist das Asyl auch im Judentum und im Christentum ein humanitärer Akt, in dem sich die Liebe des Gläubigen für seinen Nächsten manifestieren soll, vor allem wenn dieser Hilfe oder Schutz braucht.

Eine Analyse der sich auf das Asyl beziehenden Texte der Bibel zeigt, daß dieses Asyl sowohl als religiöser Akt, der an den heiligen Orten gewährt wurde, als auch als territorialer Akt, der in den Städten oder an nicht-heiligen Plätzen gewährt wurde, existierte. Es war jedoch trotz allem eng an heilige Orte oder Menschen gebunden.

Der Flüchtlingsbegriff war ein wesentlich breiterer und umfaßte mehrere Kategorien von Menschen, die zum Verlassen ihrer Heimat gezwungen waren. Es gab den politischen Flüchtling, aber auch den Wirtschaftsflüchtling im heutigen Sinn des Wortes. Ob Menschen allein oder in Gruppen flohen war gleichgültig. Sogar auf Sklaven wurde das Flüchtlingskonzept angewandt.

Obwohl das Asyl, wie es die jüdisch-christlichen Prinzipien vorsehen, ein humanitärer Akt bleibt, ist es in seiner Reichweite eingeschränkt, wenn man es mit dem islamischen Asyl vergleicht. Es wurde nur bestimmten Asylsuchenden gewährt und an spezielle Bedingungen geknüpft. Es war kein allgemeiner Schutz, der alle verfolgten Menschen gewährt wurde, die ihn benötigten.

Die jüdisch-christlichen Asyl- und Flüchtlingsprinzipien wurden großteils vom Islam übernommen und weiterentwickelt. Der Islam ist ja für die Muslime nur eine Fortführung der beiden anderen monotheistischen Religionen.

II. Das Asylkonzept in der muslimischen Theorie: Ein Asyl, das wirklichen Schutz bietet

Es gibt keine allgemeine *hidschra*- oder Asyltheorie im arabischen oder muslimischen Schrifttum. Doch diese Konzepte finden häufig in den Quellen des Islam und in den *fatawa* (Erklärungen der Quellen) Erwähnung. Die Bezugspunkte sind allerdings in den Büchern über den Islam verstreut und nicht in einem speziellen Werk oder Kapitel zusammengefaßt.

Außerdem wird das Asyl im Arabischen und in den muslimischen Quellen durch verschiedene Termini bezeichnet: *ludschü*, *maldisch'a*, *horm*, *hidschra*, *amân* und manchmal auch *idschâra* und *istsichâra*. All diese Termini bezeichnen allerdings eher die Zwangsmigration als das Asyl, wie es im modernen Völkerrecht definiert ist.

Wie in den anderen monotheistischen Religionen nimmt das Asyl auch im Islam einen wichtigen Platz ein, doch die große Reichweite des Asyls ist der muslimischen Religion eigen.

1 Der Platz des Asyls im Islam: das Konzept der *hidschra*

Während der Islam verlangte, daß manche vorislamische Traditionen aufgegeben wurden (so etwa die Sklaverei, die Kindstötung an Mädchen, der Alkohol etc.), sorgte er dafür, daß die Tradition des Asyls erhalten, institutionalisiert und weiterentwickelt wurde. Im Islam ist das Asyl sehr eng mit der Verpflichtung, die menschliche Würde zu respektieren, verknüpft.⁹

Das Asylkonzept kann im Arabischen zwei Dinge bedeuten:

a) - einen Ort, an dem ein Mensch aus Angst oder aufgrund von Verfolgung Schutz vor einer Gefahr sucht. In diesem Sinne kann der Vers 57, Sure *at-tawbâ* (über die Reue) interpretiert werden:

„Fänden sie nur einen Zufluchtsort oder Höhlen oder einen Schlupfwinkel, sie würden sich zu ihm wenden in wilder Hast.“¹⁰

b) - den Schutz, der einer Person an einem Ort gewährt wird, wo sie diesen

sucht. Diese Bedeutung des Asyls findet sich in Vers 6, Sure *at-tawbâ*:

„Und so einer der Götzendiener dich um Zuflucht anhegt, so gewähre ihm Zuflucht, auf daß er Allahs Worte vernimmt. Als dann laß ihn die Stätte seiner Sicherheit erreichen...“

Der Begriff *muhadschir* bezeichnet eher eine entwurzelte Person im allgemeinen als einen Flüchtling im heutigen Sinne.

Die muslimische Theorie der Internationalen Beziehungen unterscheidet zwischen zwei Welten: *Dar al-Islam* oder *Dar at-tawhid* bzw. *al-a'dl* (das Land des Islams oder der Gerechtigkeit), die den gesamten von islamischem Gesetz regierten Bereich umfaßt, und *Dar al-harb* oder *Dar asch-schark* (das Land des Krieges oder der Glaubenslosigkeit), wo das Gesetz des Islams nicht herrscht.

Dar al-Islam besteht aus Muslimen und nicht-Muslimen. Die nicht-Muslimen sind *dhimmis*, daß heißt Juden oder Christen, die lieber ihre Religion behalten als den Islam angenommen haben. Sie leben auf Dauer unter den Muslimen und genießen uneingeschränkten Schutz (*amân*) und werden als Bürger des Landes des Islams angesehen.

Die *mustaminin* oder Flüchtlinge sind Bürger von *Dar al-harb*, die aus geschäftlichen oder anderen Gründen nach *Dar al-Islam* gekommen sind. Sie genießen einen speziellen Schutz.

Der wichtigste Grund, der einen Muslim zwingt, sein Land zu verlassen, ist die religiöse Verfolgung. Das Exil ist jedoch auch ein Ausweg bei Ungerechtigkeit, bzw. wenn es dem Muslim unmöglich ist, sich dieser Ungerechtigkeit zu widersetzen.

An dieser Stelle ist es wichtig anzumerken, daß das Asyl und die Immigration in der muslimischen Geschichte eine bedeutende Rolle gespielt haben. Die islamische Ära beginnt nicht mit der Geburt des Propheten oder dem Zeitpunkt seiner ersten Botschaft, sondern mit dem Zeitpunkt seines Asyls, der *hidschra*, die ihn von Mekka nach Jathrib, das im Jahr 622 Medina oder die Stadt des Propheten wurde, führte.

In Medina angelangt, schuf der Prophet die muslimische Gemeinde, die *umma*, die aus jenen bestand, die ihn unterstützt hatten, *al-ansar*, und aus jenen, die mit ihm emigriert waren, *al-muhadschirin*.

Bereits vor der *hidschra* von Medina waren die Muslime auf Empfehlung des Propheten im fünften Jahr nach der Geburt des Islams zu den Christen von

Abessinien (heute Äthiopien) ins Exil gegangen.¹¹

Mehrere Verse des Korans beschäftigen sich mit dem Asyl und mit der Zwangsmigration, und ein ganzes Kapitel trägt den Titel „Die Auswanderung“, *al-haschr* (Sure 59), genauso wie das auch beim Alten Testament der Fall ist.

2 Die Reichweite des Asyls in der muslimischen Theorie

Das Asylkonzept, wie es die muslimische Theorie kennt, weist stark humanitäre Züge auf und sieht viel mehr auf das Wohlergehen des einzelnen Menschen als auf jenes der Regierenden. Es stützt sich auf das religiös-ethische Prinzip der Hilfe, die man dem Nächsten entgegenbringen soll, aber auch auf die Grundsätze des Islam. Das Asyl, wie es in den beiden wichtigsten muslimischen Quellen (dem Koran und der Sunna) dargestellt wird, ist: 1) eine Pflicht, 2) ein Recht, 3) ein effizienter und uneingeschränkter Schutz und 4) ein in erster Linie religiöses aber auch territoriales und bis zu einem gewissen Grade diplomatisches Asyl oder „Missionsasyl“, das sich aus der Funktion des Fremden ergibt.

a) Arten des Asyls in der muslimischen Theorie

Das Prinzip der heiligen Stätten und des heiligen Charakters mancher Plätze wie der *Ka'aba*, die als Haus Gottes und somit heilig betrachtet wird, kam im Islam wieder zu voller Geltung. Dieses Prinzip findet sich in Vers 125 der Sure *al-bagara* (über die Kuh).

Doch der Islam spricht nicht nur von dem religiösen Asyl, das in Moscheen oder von gläubigen Menschen gewährt wird, sondern auch von einem allgemeinen Asyl, das überall, auch in dem Haus irgendeines Mitglieds der Gemeinde und sogar unter freiem Himmel, gewährt werden kann. Uthman Ibn Fudi erwähnt selbst eine Art diplomatisches Asyl, indem er erklärt, ein Händler oder ein Mitglied einer Botschaft brauche *al-amân* nicht, da ihm dieser Schutz durch seine Mission automatisch sicher sei.¹²

b) Das Asyl als Pflicht

Der Islam sieht das Asyl zunächst als eine Pflicht des Verfolgten, wenn es ihm unmöglich wird, sich länger zu widersetzen, und weiters als eine Verpflichtung für alle Muslime, dem Asylsuchenden Schutz zu geben.

- Die Pflicht, Asyl zu suchen

Laut Koran wird das Exil in bestimmten Situationen der Unterdrückung zu einer Verpflichtung für jeden Muslim, da die Unterdrückung eventuelle Sünden der Unterdrückten, die das Land verlassen

könnten, nicht rechtfertigt. Dies empfindet der Koran in Vers 97 der Sure *an-nissâ* (über die Frauen).

Menschen, die nicht ins Exil gehen können, sind von dieser Verpflichtung ausgenommen. So steht es klar und deutlich in Vers 98 der Sure *an-nissâ*. Ein verfolgter Muslim, der ins Exil geht, wird im Koran geehrt, wie es Vers 100 der Sure *an-nissâ* festlegt.

- Die Pflicht, Asyl zu gewähren

Es ist eine Verpflichtung für alle Muslime und auch für ihre Regierenden, Asylsuchenden Schutz oder *amân* zu gewähren. Das islamische Gesetz, wie es im Koran und in der Praxis der muslimischen Gemeinde vorhanden ist, enthält die Verpflichtung, einem verfolgten Menschen, der sich zu Muslimen flüchtet, Schutz zu gewähren, und zwar unabhängig von Herkunft, Religion, Geschlecht und Rasse. Diese Bestimmung findet sich in Vers 6 der Sure *at-tawbâ* (über die Reue).

Das Asyl stellt auch für den Regierenden der muslimischen Gemeinde eine Verpflichtung dar. Er kann kein Asyl aufheben, das von den Mitgliedern seiner Gemeinde gewährt wurde, sondern ist verpflichtet, den gewährten *amân* zu bestätigen. Im Falle eines Kriegsgefangenen, der um *amân* angesucht hat und dem man das Asyl aus Angst um sein Leben oder weil es nicht möglich ist, ihn an einen sicheren Ort zu bringen, nicht gewähren kann, muß man ihm freie Wahl darüber lassen, wohin er gehen will.¹⁰⁹

40 c) *Das Asyl als Recht des Einzelnen*
Alle Mitglieder der muslimischen Gemeinde haben das Recht Asyl zu gewähren, und alle Asylsuchenden haben das Recht, Asyl gewährt zu bekommen.

- Das Recht Asyl zu gewähren

Asyl kann von jeder Einzelperson, die in der muslimischen Gemeinde lebt, gewährt werden, wobei kein Unterschied zwischen Frauen und Männern, Bürgern und Fremden, freien Menschen und Sklaven, Reichen und Armen und sogar Kindern, sofern sie sich der Bedeutung des Asyls bewußt sind, gemacht wird.¹¹⁰

- Das Recht, Asyl gewährt zu bekommen

Auf Asyl hat jeder Verfolgte, der Schutz sucht, Anspruch, unabhängig von Herkunft, Religion, Geschlecht und gesellschaftlichem Status. Es ist sein Recht, das Land des Islams zu betreten, der Zugang kann ihm nicht verweigert werden. Kein Mensch darf an den Ort seiner Verfolgung abgeschieden werden, wie

das auch im Prinzip des „non-refoulement“ des Völkerrechts festgelegt ist. Jeder Mensch, auch wenn er ein Feind oder nicht-Muslim ist, hat Anspruch auf Asyl.

d) *Allgemeiner und effizienter Schutz:* al-amân

Der Islam hat das Konzept *amân* (die Sicherheit des Fremden), das bereits in den vorislamischen Traditionen existierte, weiterentwickelt.

Arten von *amân*, und auf wen *amân* anwendbar ist: *Amân* bedeutet, daß ein Bürger oder ein Regierender sich verpflichtet, einer Einzelperson oder einer Gruppe von Personen, die Zuflucht suchen, Schutz und Sicherheit zu geben. Der Akt der Schutzgebung kann sehr verschiedene Formen annehmen: eine Geste oder auch ein Wort, das in jeder beliebigen Sprache ausgesprochen werden kann. Dieser Schutz kann allein durch den Satz: „Habt keine Angst“ (*lâ-tachâf*) garantiert sein.

Der Schutz ist in dem Sinne allgemein, daß er sich auf alle Menschen, die ihn suchen, erstreckt. Eine Einschränkung besteht nur insofern, als Menschen, die ein Verbrechen nicht aus Notwehr verübt haben, ausgenommen sind. Diese Kriminellen dürfen nicht an ihren Zufluchtsorten angegriffen werden, doch sie sollen überzeugt werden, diese Orte zu verlassen, damit man über sie richten kann.

- Rechte und Pflichten des *musta'man* oder Flüchtling

Wurde einmal Asyl gewährt, so bringt dieses Asyl gewisse Rechte und Pflichten mit sich. Der Flüchtling hat Anspruch auf den Schutz seiner Güter, der Schutz kann sich auch auf seine Familienmitglieder erweitern. Es handelt sich hier um eine Art Familienzusammenführung im heutigen Sinn des Wortes. Auch wenn er sich an einen anderen Ort begibt, verliert er seinen Flüchtlingsstatus nicht.¹¹¹

Die Gewährung von *amân* zieht keine Verpflichtung zum Übertritt zum Islam oder zu einer Einhaltung der islamischen Sitten und Gebräuche nach sich.

Der *musta'man* hat genauso wie der muslimische Bürger das Recht, öffentliche Dienste und die Justiz in Anspruch zu nehmen, wie das auch beim Flüchtlingsstatus in der Konvention von 1951 der Fall ist.

- Das Problem des muslimischen *musta'man*

Gemäß der muslimischen Theorie der Internationalen Beziehungen kann die-

se Kategorie Flüchtling im Land des Islams nicht existieren, da jeder Muslim dort über dieselben Rechte verfügen muß und nicht als Fremder betrachtet werden darf. Die Grenzen sind religiöser Art und es darf keinem Muslim verweigert werden, islamischen Boden zu betreten. Die heutige Situation in den muslimischen Staaten zeigt jedoch, daß das Problem der muslimischen Flüchtlinge und ihrer Rechte zu einem der großen Probleme der muslimischen Welt geworden ist. Es ist daher nötig geworden, die muslimische Theorie über das Asyl neu überdenken.

- Dauer und Ort von *amân*

Unter den muslimischen Juristen herrscht keine Einigkeit über die Dauer des Schutzes. Übereinstimmung besteht jedoch dahingehend, daß der Schutz solange andauert wie der Vertrag des *amân* besteht. Es ist sehr schwierig, diesen Vertrag zu beenden. Dies ist nur in extremen Fällen, wenn der *musta'man* die grundsätzlichen Regeln der muslimischen Gesellschaft nicht befolgt, möglich.

Die Dauer des Vertrags hängt hauptsächlich vom Wunsch des *musta'man* ab, der darüber entscheidet, ob er seinen vorübergehenden Flüchtlingsstatus in einen permanenten Status als *dhimmi*¹¹² umwandelt, wenn er der christlichen oder jüdischen Glaubensgemeinschaft angehört, oder sich völlig in die muslimische Gesellschaft integriert, indem er auch die muslimische Religion annimmt.

Was den Ort des Asyls anbelangt, so ist dies einfach *Dar al-Islam*, das heißt alle muslimischen Staaten im heutigen Sinn des Wortes. Das Asyl kann an einem heiligen Ort oder auch an jedem anderen Ort und sogar unter freiem Himmel gewährt werden. Der Flüchtlingsstatus (im islamischen Sinn des Wortes) hängt viel stärker von der *amân*-Erklärung ab als von dem Ort, an dem sie abgegeben wird.

ABSCHNITT II:

DAS ASYL IM VÖLKERRECHT: EIN STAATLICHER AKT

In ihrer hervorragenden Analyse des Asylrechts gibt Professor Elizabeth Zoller eine gute Zusammenfassung von der Situation des Asyls im Völkerrecht, wenn sie die internationalen Asylregeln wie folgt charakterisiert: Sie seien 1) unsicher, da sie nur in nichtverpflichtenden Texten aufscheinen, 2) aufgesplittet, da das Asylrecht aufgrund der

verschiedenen Formen, die es annehmen kann, gespalten sei 3) begrenzt, da nicht kodifiziert und 4) vage, da das Asyl in keinem Artikel der einzigen internationalen Konvention vorkommt, auf die immer Bezug genommen wird, wenn es um Asyl geht: in der Genfer Konvention über den Status der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951.¹⁰

Die Entwicklung des Asyls im Völkerrecht hat mehrere Phasen durchlaufen: vom humanitären zum politischen und eingeschränkten Asyl so wie es in der Genfer Konvention von 1951 enthalten ist und schließlich auch noch eine weitere Phase, in der es sich auf regionaler Ebene in Afrika und Lateinamerika wieder auf den humanitären Ansatz zubewegte. Das Asyl bleibt jedoch trotz allem ein unsicheres Konzept, ein begrenzter und exklusiver Schutz sowie ein dem Ermessen des Staates überlassener Akt.

I. Das Asyl in den internationalen Organisationen: geschichtliche Entwicklung

Das Asyl des Völkerrechts hat sich im Laufe der Geschichte verändert. Es durchlief eine Entwicklung, die es zu einem aufgesplitterten und begrenzten Recht machte. Das Asylrecht ging in ein Flüchtlingsrecht über.

1 Vom allgemeinen zum aufgesplitterten Asyl

Der Übergang vom religiösen zum staatlichen Asyl bedeutete eine grundlegende Wende in der Geschichte dieser Institution.¹¹ Dadurch, daß die Gewährung des Asyls nun in andere Hände gelangte, änderten sich auch seine Funktionen: Das humanitäre, allgemeine und universelle Asyl ging in ein unsicheres, exklusives und aufgesplittertes Asyl über. Je nach dem Ort der Asylgewährung unterscheidet man heute drei Arten von Asyl in der internationalen Gemeinschaft.

Zunächst wurde das Asyl ja an heiligen Orten von Menschen des Glaubens gewährt und war somit ein religiöses Asyl. Mit der Entstehung der politischen Einheiten wurde das Asyl zu einer vorwiegend territorialen Einrichtung. Das diplomatische Asyl entstand mit der Entwicklung der diplomatischen Gesandtschaften. Es wurde jedoch von der internationalen Gemeinschaft zunehmend aufgegeben, da es als eine Bedrohung der nationalen Souveränität angesehen wurde.

Das religiöse Asyl wurde im Völkerrecht zugunsten des politischen Asyls

aufgegeben, wodurch das Asylkonzept eine tiefgreifende Änderung erfuhr. Auch jene, die Asyl gewährten, und jene, die es empfangen, änderten sich. Europa kann als der Kontinent, auf dem dieses internationale Flüchtlingsrecht geboren wurde, betrachtet werden. „Während die Kirche das Asyl auf den Universalismus der menschlichen Rasse gegründet hatte, wurde es vom modernen Staat hingegen balkanisiert und nach seinen eigenen Idealen zurechtgestutzt.“¹²

Das Asyl wird im Völkerrecht aufgrund seiner Zerstückelung zu einem nach nationalen Grenzen ausgerichteten und begrenzten Konzept und kann so nicht mehr seiner humanitären Bestimmung gerecht werden. Vernünftigerweise sollte es jedoch eine universale Pflicht sein, da die Menschheit sich ja nicht unterteilen läßt.

Der Widerspruch zwischen dem territorialen Asylkonzept und seiner humanitären Funktion entfremdet das Asyl seiner religiösen Ursprünge und wirft Probleme bei der Anwendung der anderen internationalen Menschenrechtsbestimmungen auf, welche die Würde des Menschen, wo immer er sich auch befindet, schützen.

2 Vom Asylrecht zum Flüchtlingsrecht

Da alle Bemühungen, das Asylrecht international zu kodifizieren, gescheitert waren, ging man vom Asylrecht zu einem Flüchtlingsrecht über. Während sich nun die Quellen des Asylrechts aus religiösen Prinzipien und Traditionen zusammensetzten, werden die Quellen des Flüchtlingsrechts von internationalen und regionalen Konventionen, dem internationalen Gewohnheitsrecht und den nationalen Gesetzgebungen gebildet. Diese Quellen stammen meist aus dem 20. Jahrhundert.

Das wohl bekannteste Beispiel eines mißlungenen Kodifizierungsversuchs ist die Genfer Konferenz von 1977 über das territoriale Asyl. Dies war die einzige von den Vereinten Nationen organisierte Kodifizierungskonferenz, der es nicht gelang, einen Konventionstext anzunehmen.

Deshalb sind auch auf internationaler Ebene die einzigen sich auf das Asyl beziehenden Texte nicht verpflichtend: die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 und die Erklärung der Vereinten Nationen über das territoriale Asyl vom 14. Dezember 1967.

Nur auf regionalem Niveau existieren Kodifizierungen des Asylrechts, und hier vor allem in Lateinamerika. Die

lateinamerikanischen Asylkonventionen bleiben jedoch auf das politische Asyl beschränkt; das Asylrecht in Afrika ist eher vage. In beiden Fällen bleibt die Asylgewährung ein Vorrecht des Staates.

Jede Kodifizierung setzt eine Rückkehr zu den Quellen voraus, doch die (religiösen) Quellen für das Asylrecht sind nicht mehr vorhanden. Dies könnte vielleicht das Widerstreben gegenüber der Kodifizierung erklären.

Die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 wurde deshalb verabschiedet, weil die Staaten eine Rückkehr zur den humanitären Bestimmungen des religiösen oder traditionellen Asyls verhindern wollten. In der Genfer Konvention ist nicht die Rede von Asylrecht; auch der allgemeine Charakter fehlt, da sie nicht die Gesamtheit der Staaten einbindet und nicht Ausdruck aller Asyltraditionen und -konzepte dieser Welt ist.

Die Entwicklung des einzigen international gültigen Rechts ist eng mit ganz bestimmten geschichtlichen Begebenheiten verknüpft. Das Flüchtlingsrecht ist zuallererst ein Produkt der europäischen politischen Kultur.

Die ersten Bestimmungen zum Schutz von Flüchtlingen entstanden in Europa und für Europäer nach dem Ersten Weltkrieg, weshalb sie auch die europäischen Normen dieser Zeit widerspiegeln.¹³ Sie berücksichtigten weder humanitäre europäische Traditionen der vergangenen Jahrhunderte noch jene anderer Kulturen und Rechtssysteme.

Die Schaffung der ersten europäischen Regeln zum Asyl und zur Zwangsmigration fiel mit einer Reihe von europäischen Bevölkerungsbewegungen in den 20er Jahren zusammen. Von 1920 bis 1951 verlor das Asyl langsam seinen humanitären Charakter.

Und so ist das einzige internationale Recht, das auf Millionen von asylsuchenden Menschen angewandt werden kann, heute das Genfer Recht. Doch es gibt nichts, das die Genfer Konvention von 1951 zur „großen Charta“ der Asylwerber prädestiniert.

Aufgrund ihrer restriktiven und exklusiven Bestimmungen versenkt die Genfer Konvention das Asylrecht in eine Art „juridisches Koma“ und alle bisher unternommenen Bemühungen, es daraus zu erwecken, waren umsonst.¹⁴

Um diese Mängel auszugleichen, wurden vor allem in Afrika und Lateinamerika Reformen auf regionaler Ebene durchgeführt. Doch auch diese regiona-

len Bemühungen, das Asyl menschlicher zu gestalten, bleiben begrenzt und betreffen nur einige Kategorien von Asylwerbern; sie erfassen nicht alle Menschen, die auf der Suche nach Schutz sind, wie dies etwa die muslimische Asyltheorie tut.

II. Das Asyl auf regionaler Ebene

Auf regionaler Ebene variiert die Einstellung zum Asyl je nach Kontinent. Während es in Afrika und Lateinamerika dem humanitären Anspruch sehr nahe kommt, wird es in Asien und Europa ignoriert oder nur beschränkt berücksichtigt. Doch in der Praxis ist es um das Asyl im allgemeinen besser bestellt als in den Gesetzestexten.

Auf regionaler Ebene ist man von einem engen zu einem relativ weitgefaßten Asylkonzept übergegangen. Diese Entwicklung verläuft somit genau entgegengesetzt zu der völkerrechtlichen.

Die breiter angelegte Definition des Flüchtlings in afrikanischen und lateinamerikanischen Bestimmungen bedeutet eine relative Rückbesinnung auf die traditionelle Asyldefinition. Die Definitionen der OAU-Konvention von 1969 und der Erklärung von Cartagena 1984 spiegeln die Gegebenheiten in diesen Regionen wider: massive Zuwanderungen und Verbundenheit mit den Traditionen des humanitären Asyls.

1 Annähernder Humanismus und weiter gefaßte Definitionen in Afrika und Lateinamerika

Die afrikanische Definition enthält Normen, welche die Gewährung von Asyl begünstigen und dem Begriff „Flüchtling“ eine breitere Bedeutung geben.¹⁹⁾ Da diese Definition Gesetzeskraft hat, wurde sie zu einem juristischen Vorbild für die durch die Erklärung von Cartagena 1984 erstellte amerikanische Definition.

In Afrika wird all jenen Asyl gewährt, die vor bewaffneten Auseinandersetzungen, einem Staatsstreich, zivilen Unruhen und einer politisch oder gesellschaftlich instabilen Situation flüchten (Art. 1). Das Asyl wird als friedlicher und humanitärer Akt angesehen, die Staaten müssen ihr Bestes tun, um vorübergehend Zuflucht gewähren zu können (Art. 2-5). Die Abweisung Asylsuchender an der Grenze ist untersagt (Art. 2-3); das Verbot der Ausweisung von Flüchtlingen wird erneut bekräftigt.

Dank einer in Lateinamerika sehr gut entwickelten Asyltradition und -praxis wurde die bislang breiteste Definition

gegeben: jene der Erklärung von Cartagena 1984.²⁰⁾

Diese Erklärung trägt auch dadurch zu einer Erneuerung bei, daß sie die Sprache der Menschenrechte spricht, wie dies auch die OAU-Konvention tut. Die in der Erklärung verwendete Terminologie folgt nicht dem Sprachgebrauch der Konvention von 1951 oder der bekannten internationalen Terminologie. Eine neue Terminologie wurde für den Asylbereich verwendet: Begriffe wie „allgemeine Gewalt“ oder „massive Menschenrechtsverletzung“. Dies begünstigt die Gewährung von Asyl an eine größere Anzahl von Personen.

2 Das Zögern Europas und die juristische Lücke in Asien

Auf europäischer Ebene existiert keine asylspezifische Konvention. Man kann sich jedoch auf einige Instrumente beziehen, die in diesem Bereich zur Anwendung gelangen: die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten von 1950 und Zusatzprotokolle, das europäische Abkommen über die Übertragung der Verantwortung für die Flüchtlinge vom 16. Oktober 1980, das europäische Abkommen über die Abschaffung der Visumpflicht für Flüchtlinge, die Erklärung über das territoriale Asyl vom 18. November 1977, die Empfehlung 293 von 1961 über das Asylrecht, die Resolution 14 von 1967 über das Asyl für von Verfolgung bedrohte Personen etc.

Die europäische Asylpraxis stützt sich bei der Asylgewährung auf die Bestimmungen und die Definition der Genfer Konvention, doch Asyl wird manchmal auch ohne Berücksichtigung dieser Bestimmungen gewährt, wenn es sich um „de facto Flüchtlinge“ handelt.

Asien ist durch ein juridisches Vakuum im Asylbereich gekennzeichnet, wenn man von den Prinzipien zur Behandlung von Flüchtlingen, die vom juristischen Beratungskomitee Afrika-Asien erstellt wurden, und einigen wenigen Verträgen über die Aufnahme und Behandlung von Flüchtlingen und Asylwerbern des Südostens absieht.²¹⁾

III. Die Reichweite des Asyls im modernen Völkerrecht

Im heutigen Völkerrecht ist das Asyl ein staatliches Recht, und der Schutz, der gewährt wird, ist ein begrenzter und selektiver Schutz, wenn man ihn mit dem im Islam garantierten Schutz vergleicht.

1 Das Asyl - ein Recht des Staates

In der internationalen Praxis und gemäß der internationalen und regionalen Be-

stimmungen zu den Menschenrechten und Flüchtlingen bleibt das Asyl ein Vorrecht des Staates, die einzige Verpflichtung, die dem Staat erwächst, ist jene, Flüchtlinge nicht abzuschieben.²²⁾

Im Rahmen der zukünftigen Weiterentwicklung der Menschenrechte könnte das Asylrecht vielleicht auf den Einzelnen ausgedehnt und somit wieder seiner ursprünglichen Konzeption nahegebracht werden.

Heute gibt es keine internationale Bestimmung, die der Einzelperson das Recht auf Asyl zuerkennt. Artikel 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte gibt dem Einzelnen nur das Recht, „Asyl zu suchen und zu genießen“, während der Entwurf der Erklärung noch ein Recht „Asyl gewährt zu bekommen“ vorsah.²³⁾ Der Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte sowie der Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte aus dem Jahr 1966 erwähnen das Recht des Individuums auf Asyl nicht explizit.

Auch auf regionalem Niveau existiert keine konkrete Verpflichtung, Asyl zu gewähren.

In Afrika und Lateinamerika gibt es das Recht auf Asyl in der Theorie, doch es kann in der Praxis nicht zur Anwendung gelangen. Sowohl das Abkommen von San José von Costa Rica als auch die Afrikanische Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker bestimmt, daß einem Menschen, der aus speziellen Gründen verfolgt wird, gemäß dem nationalen Recht der Staaten und dem Völkerrecht Asyl gewährt werden muß.²⁴⁾ Doch das Asylrecht bleibt auf nationaler und internationaler Ebene ein Recht des Staates.

2 Von der Pflicht, Asyl zu gewähren, zu der Pflicht, Asylsuchende nicht zurückzuschicken

Die Pflicht, Asylsuchende nicht zurückzuschicken, wurde mit Artikel 33 der Genfer Konvention eingeführt. Sie wurde auch von den meisten anderen das Asyl und die Flüchtlinge betreffenden Texten aufgegriffen.²⁵⁾ Diese Bestimmung gilt jedoch nicht uneingeschränkt, da sie im Falle einer Gefahr für die Sicherheit des Staates oder eines Verbrechens oder Delikts, das als eine Bedrohung für die Allgemeinheit dieses Staates²⁶⁾ angesehen wird, nicht angerufen werden kann.

Außerdem impliziert das Prinzip des „non-refoulement“ nicht die Verpflichtung, sich zu einem Asylgesuch zu äußern. Der Flüchtling kann vor Gericht die Verletzung des Prinzips des „non-refoulement“ anfechten, nicht jedoch die Weigerung, Asyl zu gewähren.

Das Prinzip des „non-refoulement“ impliziert auch für den Aufnahmestaat nicht die Verpflichtung, Verfahren vorzusehen, die es dem Asylwerber ermöglichen, seine Sache zu verteidigen.

3 Begrenzter und selektiver Schutz

Nicht alle Menschen, die gezwungen sind Asyl zu suchen, werden vom Völkerrecht geschützt. Klar und deutlich wird hier zwischen Flüchtlingen im Ausland und Flüchtlingen im Inland unterschieden. Erstere sind Menschen, die aus Gründen allgemeiner Gewalt aus ihrem Land geflohen sind.

Auch die Binnenflüchtlinge sind großteils aus denselben Gründen geflohen, doch sie haben die international festgelegten Grenzen, die häufig künstliche Grenzen sind, nicht überschritten. Daher sind sie aufgrund einer künstlichen Unterscheidung des Schutzes und der Unterstützung beraubt.

Das größte Problem des Genfer Rechts besteht darin, daß es nicht für Massen sondern für Einzelpersonen entworfen wurde. Doch heute gehören massive Bevölkerungsbewegungen zur internationalen Realität. Ja, sie werden in Zukunft auf weltweiter Ebene sogar noch verstärkt auftreten. Dieses Problem läßt sich nicht durch Verfahrensverbesserungen oder „theologische“ bzw. breite Auslegungen des Prinzips des „non-refoulement“ lösen. Es ist nötig, das gesamte Völkerrecht im Bereich des Asyls und der Flüchtlinge zu revidieren.

Die afrikanische Konvention garantiert den Betroffenen Flüchtlingsstatus auch im Fall massiver Menschenströme, doch die Probleme des Asylrechts müssen heute auf internationaler Ebene neu überdacht werden. Nicht ohne Grund wurde im ersten Artikel des Entwurfs, den René Cassin (der soviel für die Verteidigung des Asylrechts getan hat) 1957 der Menschenrechtskommission vorlegte, ausgesagt: „Die Verantwortung, Menschen Asyl zu garantieren, die darum ansuchen, liegt bei der internationalen Gemeinschaft, die durch die Vereinten Nationen repräsentiert ist.“

Die ersten internationalen Flüchtlingsabkommen sprachen sehr wohl von massiven Flüchtlingsströmen und auch ganz allgemein von Menschen, die gezwungen sind, ins Exil zu gehen. Können wir uns nicht erneut diesem Ansatz nähern?

Die derzeitige UN-Praxis veranlaßt in diesem Bereich zu einem gewissen Optimismus, gemischt allerdings mit Skeptizismus. Mehrere Resolutionen, die zum Schutz der Binnenflüchtlinge berechneten, wurden kürzlich angenommen,

doch es besteht eine gewisse Gefahr, daß diese neue Tendenz selektive Züge annimmt und von den Interessen der Großmächte geleitet wird.

Dem Asyl ist im Völkerrecht und im regionalen Recht auch dadurch eine Grenze gesetzt, daß gewisse Kategorien von Menschen vom Flüchtlingsstatus ausgeschlossen sind. Dies betrifft vor allem zwei Kategorien: 1) Menschen, die ein gemeinrechtliches Verbrechen oder ein Verbrechen gegen das Völkerrecht begangen haben (Artikel 1-F), 2) jene, die vom System ausgeschlossen sind, da sie von anderen Institutionen oder Organisationen der Vereinten Nationen Schutz oder Beistand erhalten (Artikel 1-D). Diese Ausschlußgründe bedürfen genauerer Erläuterung und Analyse.

SCHLUSSBEMERKUNG

Das heutige Asylrecht ist sowohl vage als auch verworren. Es befindet sich in einem Schwebestadium zwischen einem Menschenrecht gemäß der Anforderungen der Menschenrechte und einem Recht des Staates gemäß der internationalen Realität.

Ursprünglich eine religiöse Institution wurde das Asyl Schritt für Schritt dem staatlichen Recht einverleibt und erfährt so bedeutende Einschränkungen.

Im 20. Jahrhundert wurde das Asylproblem hauptsächlich zu einem Problem der Zulassung von Asylwerbern. Die Flüchtlingsströme wurden massiv, doch die Politik in diesem Bereich in steigendem Maße restriktiv; dies gilt auch für jene Länder, die gemäß ihrer religiösen Prinzipien ihre Grenzen nicht schließen und Asyl verweigern dürfen.

Doch das Asylrecht kann nicht getrennt von den Anforderungen der Menschenrechte und der Notwendigkeit der Achtung der menschlichen Würde der Asylwerber betrachtet werden. Es ist deshalb notwendig, das bestehende Recht neu zu formulieren, um ein in höherem Maße humanitäres, universelles Asylrecht zu schaffen, selbst wenn dies bedeuten würde, auf das traditionelle Asylkonzept zurückzugreifen zu müssen.

1) Diese Definition wurde auf der Sitzung des Institut de Droit International 1950 in Bath gegeben.

2) Die *Schari'a* ist das muslimische Recht, wie es durch die Auslegung der Quellen des Islams durch muslimische Juristen entwickelt wurde. Sie unterscheidet sich deshalb von den Quellen, die ist das Instrument, durch das die Quellen interpretiert und angewandt werden.

3) Dominique Soudel, *Medieval Islam*, Übersetzung von Montgomery Watt, Routledge & Kegan Paul, London, Boston, Melbourne und Henley, 1983, S. 37f.

4) Vgl. Ghassan Maârouf Arnaout, *L'asile dans la tradition arabo-islamique*, Publikation des Amtes des Flüchtlingshochkommissars der UN (UNHCR), Genf, 1986.

5) Vgl. Borhan Amrallah, *Haqqu al-ludschu as-siyassi* (auf Arabisch), *Dar an-nahda al-arabiya*, Kairo, 1983, S. 44.

6) Für nähere Ausführungen über die Menschenrechte im Islam siehe: Emmanuel Hirsch (Hrsg.), *Islam et Droits de l'Homme*, Librairie des Libertés, Paris, 1984.

7) Der Koran, aus dem Arabischen von Max Henning, VMA-Verlag, Wiesbaden, 1985.

8) Für nähere Ausführungen über die Emigration nach Abessinien, siehe Muhammad Hamidullah, *Le Prophète de l'Islam*, Ausgabe der Association des Etudiants islamiques in Frankreich.

9) Uthman Ibn Fudi, *Bayan Wudschub al-Hidschra ala l'ibad*, in Englisch herausgegeben und übersetzt von F.H. El Masri, Khartoum University Press und Oxford University Press, 1978, S. 124.

10) Ibn Fudi, *Bayan Wudschub al-Hidschra ala l'ibad*, op. cit., S. 124.

11) Zu diesem Thema, siehe für weitere Ausführungen: Ibn Fudi, op. cit. Kapitel 43.

12) *Ibidem*, S. 124.

13) Die *dhimmi* oder *ahl ad-dimma* sind die Leute des Buches oder *ahl al-kitab* im Islam, das heißt Christen und Juden.

14) Siehe Elizabeth Zoller, *Bilan de recherches de la Section de la langue française du Centre d'Etude et de Recherche de l'Académie in: Académie de Droit International de la Haye, Centre d'Etude et de Recherche de Droit International et de Relations Internationales*, 1989, *Le Droit d'Asile*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London, 1990.

15) *Ibidem*, S. 5.

16) *Ibid*, S. 18.

17) Siehe: J. Hathway, *A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law*, *Harvard International Law Journal*, Band 31, Nr. 1, Winter 1990, S. 129-83.

18) Vgl. E. Zoller, *Bilan de recherches*, op. cit. S. 15f.

19) Dies ist in Artikel 1 der OAU-Konvention über die Aspekte der Flüchtlingsproblematik in Afrika vom 10. September 1969 festgelegt.

20) Die Erklärung von Cartagena wurde 1984 von 10 amerikanischen Staaten angenommen und von der Generalversammlung der Organisation amerikanischer Staaten 1985 genehmigt. Sie empfiehlt als Definition, die auf Flüchtlinge der Region anzuwenden ist, die Definition der Genfer Konvention von 1951 sowie des Protokolls von 1967 und erweitert sie auf jene, deren Leben aufgrund allg. Gewalt oder Menschenrechtsverletzungen in Gefahr ist.

21) Für nähere Ausführungen siehe: Vuit Muntarhorn, *The Status of Refugees in Asia*, Clarendon Press, Oxford, 1992.

22) Siehe Paul Weiss, *Recent Aspects in the Law of Territorial Asylum*, *Human Rights Journal*, Band 1-3, 1968.

23) Siehe R. Plender, *The Present State of Research*, *Académie de la Haye, Le droit d'asile*, op. cit., S. 64. 24) Artikel 22-7 des Paktes von San José aus dem Jahr 1969 erklärt: „Im Fall der Verfolgung wegen politischer Straftaten oder damit zusammenhängender gemeiner Verbrechen hat jede Person das Recht, in einem fremden Hoheitsgebiet entsprechend der Gesetzgebung des Staates und gemäß internationaler Abkommen um Asyl nachzusuchen und es gewährt zu bekommen.“

- Artikel 12-3 bestimmt: „Jedes Individuum hat das Recht, bei Verfolgung in anderen Ländern um Asyl zu ersuchen und es gewährt zu bekommen, in Übereinstimmung mit den Gesetzen dieser Länder und den internationalen Konventionen.“

25) Artikel 33 der Genfer Konvention von 1951 erklärt: „Keiner der vertragsschließenden Staaten wird einen Flüchtling auf irgendeine Weise über die Grenzen von Gebieten ausweisen oder zurückweisen, in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde.“

26) Artikel 33-2.





GESCHLECHTSSPEZIFISCHE ASPEKTE DER NEUEN MIGRATIONSTENDENZEN IN EUROPA

Migrationen haben bis heute eine bedeutende Rolle in der Geschichte Europas gespielt und zur Entwicklung der europäischen Bevölkerungsstruktur und Identität beigetragen. Diese Funktion der Migrationen und Migranten wurde jedoch von den europäischen Nationalstaaten weitgehend heruntergespielt, die sich als „vorübergehend Arbeitskräfte aufnehmende Länder“ definierten und die Immigranten mit der Außenseiterrolle von „Zugvögeln“ bedachten (Piore, 1979; Noiriel, 1988). Und doch gibt es in Europa eine breite seßhaft gewordene Einwanderer- und Minderheitenbevölkerung, deren Zahl sich auf 10 bis 15 Millionen Menschen beläuft, die aus dem Süden und aus dem Osten Europas, Asien, Afrika und der Karibik stammen. Beinahe die Hälfte dieser Bevölkerung wird von Frauen gebildet. Und gerade die Frauen trugen auf entscheidende Weise zur Integrationsdynamik bei, auch wenn dieses Faktum lange Zeit unbeachtet blieb.

Neben dieser seßhaften Immigrantinnenbevölkerung sind auch ständig Neuankünfte und neue Migrantenströme zu verzeichnen. Diese bestehen aus Familien, illegalen Einwanderern, Saisonarbeitern, Flüchtlingen und Menschen, die bereits als Staatsbürger oder als „Reparierte“ aufgenommen sind und deshalb nicht der Kategorie der Migranten zugerechnet werden (Deutschstämmige Aussiedler). Frauen machen einen beträchtlichen Anteil dieser ständigen neuen Migrantenströme aus. Teilweise tragen sie zu einer dauerhaften Niederlassung der Migranten bei, teilweise pendeln sie ständig zwischen Herkunftsland und Aufnahmeland hin und her.

Lange Zeit hinweg zeigte sich die Haupttrichtung in der Migrationsforschung blind gegenüber geschlechtsspezifischen Aspekten, und speziell Frauen betreffende Fragen wurden innerhalb der Familienmigration abgehandelt. Als sich in den siebziger und achtziger der quantitative Anteil der Frauen an den Migrationsbewegungen erhöhte und diese Tatsache auch immer besser dokumentiert wurde, erwachte das Interesse der Forschung an geschlechtsspezifischen Aspekten der Wanderbewegungen (Boyd, 1989;

Wilpert, 1988; Morokvasic, 1983, 1984, 1987a, 1988a,b etc.).

Die Trennung in männlich und weiblich zieht sich durch die gesamte Struktur einer Gesellschaft und trägt somit noch weiter zu der ohnehin schon sehr starken Heterogenisierung und Hierarchisierung der Situation von Migranten bei. Aus der von der Gesellschaft konstruierten Kategorie des Geschlechts entstehen Asymmetrien und Ungleichheiten, wobei männlichen Eigenschaften, Verhaltensweisen und Überzeugungen größtenteils ein höherer Stellenwert beigemessen wird als weiblichen. Deshalb sind Frauen innerhalb der Immigrantinnen- oder Minderheitenbevölkerung stärker von diskriminierender Einwanderungspolitik bzw. deren praktischer Durchführung betroffen, obwohl Beispiele direkter gesetzlicher Diskriminierung der Migranten aufgrund des Geschlechts eher selten zu finden sind. Doch gemeinsam mit anderen Regeln, Gewohnheiten und geschlechtsspezifischen Hierarchien benachteiligt diese Politik Frauen stärker als Männer und zwar einfach deshalb, weil diese eher in Kategorien von Personen mit nur „abgeleiteten“ Rechten fallen. Dazu zählen Personen, die im Rahmen der Familienzusammenführung zu ihrem Ehegatten ins Aufnahmeland kommen, Personen, die aufgrund der wirtschaftlichen Umstrukturierung ihren Arbeitsplatz verlieren, Personen, die ohne Bezahlung in Familienbetrieben arbeiten, etc. Aus diesem Grunde haben sie letztendlich nur zu einer sehr begrenzten Reihe von Positionen innerhalb der Gesellschaft und auf dem Arbeitsmarkt Zugang (Anthias, 1983; Wilpert, 1988; Phizacklea, 1983).

Viel zu oft wurde das Opferparadigma als Erklärung für diese Situation strapaziert: Es wurde einfach angenommen, daß die Kultur im Herkunftsland der Frau sowie ihre unzureichende Vorbereitung auf moderne, städtische Gesellschaften und Arbeitsmärkte für ihre Lage und den Mangel an ihr offenstehenden Optionen verantwortlich zu machen seien. Hinter dieser meist von der Gesellschaft konstruierten kulturellen Distanz verbergen sich andere soziale Kräfte und Barrieren, häufig auch staatliche

Gewalt, mit denen diese Frauen konfrontiert sind und gegen die sie ankämpfen müssen.

Ich habe wiederholt darauf hingewiesen, daß die Position der Einwandererinnen in den Industriegesellschaften durch den Ausdruck verschiedener Machtverhältnisse, in welche diese Frauen eingebunden sind, geprägt ist. Dazu gehören allen voran Machtverhältnisse, die sich aus dem Geschlecht, den Beziehungen zwischen den sozialen Klassen sowie den Beziehungen der Einwandererinnen als Immigrantinnen, Fremde oder Angehörige einer ethnischen Minderheit zu den Nationalstaaten ergeben. Obgleich sich Frauen im allgemeinen in diesen Machtverhältnissen in der Position des Schwächeren befinden, hat die Forschung etliche Hinweise dafür entdeckt, daß sie ihre Situation nicht als gegeben hinnehmen und nicht nur die Rolle des Opfers spielen (Morokvasic, 1987a; Lutz, 1991). Ganz im Gegenteil, sie entwickeln zunächst verschiedene Formen des Widerstands, sei dies nun in der Beziehung zu ihrem Partner, in der Auseinandersetzung mit Rassismus oder in dem Versuch, ihre Situation auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern oder zu ändern (Morokvasic, 1988a). Außerdem - und dieser Punkt verdient nähere Untersuchung - tragen sie zu der Entstehung neuer Formen der Solidarität bei und fördern die Zusammenarbeit über die Grenzen der eigenen Gruppe hinweg (Morokvasic, 1991a; Campani, 1990).

Europa (oder besser gesagt der Teil des Kontinents, der diesen Namen bislang für sich monopolisiert hat) ist heute in einer Situation, auf die es sich nicht vorbereitet hat: West und Ost haben sich versöhnt, Deutschland ist wiedervereinigt. Die Migrationslandschaft war und ist raschen Veränderungen unterworfen; alte ungelöste Probleme müssen im Lichte dieser Veränderungen neu überdacht werden. Mancherorts werden Lösungen gefordert, welche die Fähigkeiten und Kompetenzen der Nationalstaaten allein überschreiten. Obgleich man sie häufig als geschlechtsneutral betrachtet, bringen diese Veränderungen durchaus geschlechtsspezifische Dimensionen und Situationen mit sich.

Es sollen nun einige der neuen Dimensionen der Migrationsbewegungen aufgezeigt sowie speziell mit der Migration von Frauen verbundene Fragen vor dem Hintergrund dieser sich so rasch ändernden Migrationslandschaft in Europa behandelt werden.

Tendenz weg von männlich dominierten Migrationsmustern ist zu verzeichnen

Konnte man in den 60er und 70er Jahren noch von überwiegend männlichen Migrationsbewegungen sprechen, so trifft dies heute nicht mehr zu. In manchen Ländern dominieren Frauen weitgehend in einigen ethnischen Gruppen; durchschnittlich hält sich der Anteil von Frauen und Männern in den wichtigsten Aufnahmeländern beinahe die Waage. Teilweise agierten die Frauen als Wegbereiter von Migrationen, da sie bereitwilliger auf die Pull-Faktoren in den Zielländern reagierten. In den jüngsten Wanderbewegungen läßt sich sogar ein überwiegender Anteil von Frauen in einigen Einwanderergruppen in Italien und innerhalb der nach Westen gerichteten Migrationen von Polen und Aussiedlern (ethnischen Deutschen aus Osteuropa und der Sowjetunion) feststellen (Okolsky, 1991).

Neuer Migrationsraum in Europa

Die Migrationsströme unterscheiden sich je nach europäischem Zielland. Traditionelle Entsendeländer wie Italien, Spanien, Portugal und Griechenland wurden zunehmend auch zu Zielländern. Dasselbe gilt für Polen, Ungarn und die Tschechoslowakei (Morokvasic und die Tinguay, 1992; Korcelli, 1992). Es hat sich mit anderen Worten neben dem nordeuropäischen Einwanderungsraum in letzter Zeit auch ein südeuropäischer und mittel- bis osteuropäischer Einwanderungsraum herausgebildet, wodurch die traditionellen Entsendeländer nun mit denselben Problemen wie die traditionellen Aufnahmeländer konfrontiert sind, mit dem Unterschied jedoch, daß erstere weniger gut vorbereitet und ausgestattet sind, um diese Probleme in den Griff zu bekommen. Aufgrund ihrer wirtschaftlichen Situation bilden sie für Migranten kaum beliebte Langzeitziele; doch sie stellen wichtige Transitländer dar und behalten häufig Migranten zurück, die eigentlich nach Deutschland, Frankreich, etc. wollten. Innerhalb dieses neuen Migrationsraumes finden sich in manchen Gruppen Migrationsmuster, die sich stark von den ursprünglich männlich dominierten Mustern, wie sie im nordwestlichen Europa üblich waren, unterscheiden. Polen, die Tsche-

choslowakei und Ungarn z.B. stehen heute etwa demselben Pendlerphänomen (hauptsächlich aus der ehemaligen UdSSR) gegenüber, das auch in Deutschland beobachtet wurde (Fejtin, 1991; Stöltgen, 1991).

Keine massenhafte offizielle Rekrutierung von Arbeitskräften

In den 60er und 70er Jahren fanden Migrationsbewegungen im Rahmen einer offiziell Arbeitskräfte anwerbenden Politik der Industrienationen statt; Migranten wurden aufgenommen, um die Lücken in der Industrie und im Dienstleistungssektor zu füllen. In den 80er Jahren und auch heute sehen sich die Migranten einer zunehmenden Auflösung der geschützten Arbeitsmärkte und einem Mangel an Langzeitarbeitsplätzen gegenüber. Offizielle Neueinstellungen finden in begrenztem Rahmen und nur auf kurze Zeit befristet statt; und dies obwohl in einigen Wirtschaftsbranchen durchaus Arbeitskräftemangel herrscht. Die bestehenden Formen der begrenzten Einstellung von Arbeitskräften (wie etwa die Einstellung von Kontraktarbeitern aus den ehemaligen kommunistischen Staaten) könnten zwar Signale für zukünftige Entwicklungen setzen (Hönnekopp, 1991), doch gewinnt der Zustrom von illegal Eingereisten, die in der Folge unvorschriftsmäßige Arbeitsverhältnisse eingehen, ständig an Bedeutung. Die Art der Arbeiten, die Migrantinnen üblicherweise angeboten bekommen, bringt es mit sich, daß ihre illegale Einreise und Arbeit dem Staat eher verborgen bleiben als jene von Männern. Heute, da Europa immer stärker einer Festung ähnelt, die ihre Pforten schließt, suchen die Menschen nach anderen Wegen, um hineinzugelangen. Das Heiratsgeschäft mit asiatischen und seit kurzem auch osteuropäischen Kandidatinnen blüht und gedeiht. Allein in Deutschland gibt es 3000 einschlägige Agenturen, in Italien werden Videobänder mit polnischen Heiratskandidatinnen verkauft. Viele der heiratswilligen Frauen aus Asien und Osteuropa betrachten dies als den direktesten Weg nach Westeuropa (Okolsky, 1991). Es ist schwierig festzustellen, wieviele von ihnen in organisierten Prostitutionskanälen verschwinden; einige Schätzungen gehen von mehreren tausend allein aus Asien stammenden Frauen (Tagespiegel, 03.02.1991) aus. Prostitution und Sklavenhandel sind die am wenigsten bekannten Aspekte der Migration von Frauen in Europa. Einem holländischen Bericht über Prostitution und Mädchenhandel zufolge fungieren Amsterdam und Frankfurt als die europäischen Drehscheiben für die moder-

nen Sklavenhändler, wohin Frauen aus Lateinamerika, der Karibik, Südostasien und Afrika zunächst gebracht werden, um sie von dort aus in andere europäische Länder zu verfrachten. Geschätzte 40% der unter furchtbaren Bedingungen in der Sexindustrie in Holland arbeitenden Frauen wurden „importiert“. Von den geschätzten 2000 thailändischen Frauen, die in Berlin leben, arbeiten 20-30% als Prostituierte (diese Informationen stammen von der „Ban Ying German-Thai Women“ Vereinigung). Bordellbesitzer tauschen ihr Personal stets gegenseitig in ganz Europa aus, um so zu verhindern, daß diese Mädchen engere Kontakte zur Außenwelt knüpfen können (Morokvasic, 1991b, 1992). Da die Mädchen illegal eingereist sind, können sie jederzeit wieder ausgewiesen werden. Deshalb haben sie auch nicht die Möglichkeit, sich an die Polizei um Hilfe zu wenden, selbst wenn es ihnen gelingt zu entkommen. Meist sind diese Frauen Opfer eines Komplotts von Staat und modernen Sklavenhändlern, die ihre Aktivitäten unter dem Deckmantel legaler Geschäfte organisieren, wie dies kürzlich in dem Gerichtsverfahren gegen jenen Frankfurter Geschäftsmann zu Tage kam, der von der Bundesanstalt für Arbeit eine Lizenz für solche Aktivitäten hatte (TAZ, 23.05.1992).

In einer ähnlichen Situation befinden sich die philippinischen Hausangestellten, die in nicht abschätzbarer Zahl von den derzeit aus Deutschland abziehenden amerikanischen Militärs zurückgelassen werden (Hummel, 1992). Sie waren nicht angemeldet, einige bleiben nun allein mit den Kindern von US-Soldaten zurück und sind von der Ausweisung bedroht (laut der Organisation „Solidarität mit Frauen in Not“). Aufgrund ihrer Arbeitserfahrungen im Dienstleistungssektor, in verschiedenen industriellen Subunternehmen, in ethnischen Enklaven etc., haben Frauen wesentlich geringere Chancen als Männer, von Gesetzgebungen zur Verbesserung des Status von Migranten zu profitieren. So sind etwa Legalisierungen und Amnestien üblicherweise an Bedingungen geknüpft, die sie nicht erfüllen, wie etwa kontinuierliche Beschäftigung oder Langzeitarbeitsverträge. Ihre Arbeit ist nämlich durch Diskontinuität und kurzfristige, sporadische Tätigkeiten gekennzeichnet. Bei dem Legalisierungsverfahren in Frankreich 1982, von dem etwa 135.000 illegale Einwanderer profitierten, fielen Frauen beinahe gänzlich durch den Rost: Nur 17% wurden legalisiert, auch in den Arbeitsbereichen, in denen Frauen grundsätzlich die Mehrheit bilden, lag der Prozentsatz kaum höher (Morokvasic, 1987b). Die Legalisierungsverfahren des Staates sowie geschlechtsspezifische Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt verle-

hen der ohnehin schon prekären Situation dieser Frauen einen permanenten Aspekt.

In informellen Arbeitssituationen, wie sie gerade bei Migrantinnen häufig auftreten, ist das Verhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer auf sozialer, verwandtschaftlicher oder familiärer Basis geregelt; es bestehen also keine legalen Arbeitsvereinbarungen, auf die man sich berufen könnte. Diese ungeschriebenen und unausgesprochenen Verträge haben starke Auswirkungen auf die aus der Arbeit resultierende Situation der Frauen: Obwohl Frauen Zugang zu Arbeit und Einkommen haben, führt dies nicht immer zu einer Hinterfragung der bestehenden Machtverhältnisse; im Gegenteil, die Möglichkeiten des sozialen Aufstiegs sind begrenzt; patriarchalische, ethnische oder Familienstrukturen können sich auch auf die Arbeitsverhältnisse übertragen. Solche Arbeitsvereinbarungen tragen häufig nicht zu einer größeren Unabhängigkeit der Frau bei, sondern fördern ganz im Gegenteil noch ihre Abhängigkeit und dadurch auch ihre Verletzbarkeit. In diesem Zusammenhang soll unbedingt darauf hingewiesen werden, daß die Vereinbarungen zwischen Arbeitgeber und Staat durchaus geregelt sind.

Diese Situation stellt eine Herausforderung für die politischen Entscheidungsträger dar. Ohne eine kohärente Einwanderungspolitik werden die Ströme von illegalen Immigranten anschwellen und Frauen werden beträchtlichen Anteil daran haben. Da ihnen der Zugang zu legalen Beschäftigungen versperrt bleibt, verlegen sich Migrantinnen auf verschiedenste Tätigkeiten außerhalb des offiziellen Arbeitsmarktes, die ihnen ein Einkommen verschaffen können. Dieser Entwicklung kann man nicht nur mit repressiven Maßnahmen begegnen, flexiblere Lösungen müssen gefunden werden.

Es stellt sich die Frage, ob die Situation weiterhin so unkontrolliert wie bisher bestehen wird, wodurch Entscheidungen oftmals der Willkür und Laune einiger Beamter überlassen sind, oder ob eine Regelung gefunden werden kann, von der auch jene, für die solche Tätigkeiten die einzige zugängliche Einkommensquelle darstellen, profitieren würden. Frauen befinden sich wesentlich häufiger in einer solchen Situation als Männer, da gerade die für sie typischen Beschäftigungsbereiche von zunehmender Informalität gekennzeichnet sind. Da diese Aktivitäten in manche Bereichen eine gewisse Dynamik einbringen und sogar zur Schaffung von Arbeitsplätzen beitragen, könnte man sich die Bedingungen vorstellen, die diese Aktivitäten ermutigen statt zu unterdrücken.

Änderung des Migrantenprofils

Im Gegensatz zu den Migrationen in den 60er und 70er Jahren, die sich hauptsächlich aus verarmten Bauern zusammensetzten, durchziehen die heutigen Migrationen alle sozialen Schichten und erfassen auch die städtische Bevölkerung in steigendem Maße. Dies als auch die Tatsache, daß die den Migranten angebotenen Arbeiten häufig unter deren Qualifikations- und Bildungsniveau liegen, könnte ein entscheidender Faktor in der Entwicklung der heutigen Migrationsbewegungen sein. Frauen, obwohl sie ein höheres Bildungsniveau als Männer besitzen, haben noch weniger Chancen, eine ungefähr ihrem Niveau entsprechende Arbeit zu finden. Aufgrund der sehr spezifischen Nachfrage nach Arbeitskräften und der geringen Arbeitserfahrungen von Frauen, aber auch aufgrund des Fehlens offiziell anerkannter Fähigkeiten, findet man Migrantinnen in einem sehr engen Bereich schlecht bezahlter Arbeitsplätze, die kaum Qualifikationen voraussetzen und bei denen indirekte Lohnkosten leicht vermieden werden können. Die Aussichten auf Ausbildung und sozialen Aufstieg sind für diese Frauen gleich null. Sie bilden immer noch ein Reservoir an billigen Arbeitskräften für Bereiche der Wirtschaft, in denen die Einführung moderner Technologie zumindest kurzfristig zu schwierig oder zu kostspielig wäre. Stärker modernisierte Unternehmen nutzen die von Frauen im familiären Kontext oder durch Berufsausbildung erworbenen Fähigkeiten, ohne sie aber dabei anzuerkennen.

Die Frage nach den Auswirkungen der Migration auf die Neudefinierung des Verhältnisses der Geschlechter zueinander muß im Hinblick auf diese neue Sozialstruktur der Migranten gestellt werden. Obgleich keine generelle Antwort möglich ist, kann aufgrund der bisherigen Studien doch festgestellt werden, daß Geschlechtsasymmetrien im großen und ganzen aufrecht bleiben, wenn auch einige Aspekte des Verhältnisses sich ändern. Durch eine neue Umgebung kann sich die Frau natürlich neuer Möglichkeiten bewußt werden. Forschungsergebnisse deuten darauf hin, daß die Nutzung dieser Möglichkeiten weitgehend von früheren Erfahrungen abhängt. Frauen wurden unterschiedlich gut darauf vorbereitet, die Chancen in der neuen Umgebung zu erkennen und zu nutzen. Frauen mit Erfahrungen im Bereich bezahlter Arbeit, dem Leben in der Stadt und einem überdurchschnittlichen Bildungsniveau scheinen bessere Voraussetzungen für die Bewältigung neuer Herausforderungen in einer anderen Umgebung mitzubringen und können diese auch besser zu ihrem Vorteil nutzen als andere Frauen.

Auch die Frage, ob Frauen vor der Migration gleichberechtigten Status genossen, spielt eine bedeutende Rolle, wie die Arbeit von Bhachu über Pandschabfrauen in Großbritannien und meine eigenen Forschungen unter Jugoslawinnen zeigen (Morokvasic, 1987a; Bhachu, 1991). Im Lichte dieser bisher vorhandenen Forschungsergebnisse kann man davon ausgehen, daß Frauen aus der Stadt in einem geringeren Maße von patriarchalischen Strukturen geprägt sind als Frauen vom Land und deshalb eher selbständig auf die Suche nach einer Arbeit gehen, die ihnen mehr Unabhängigkeit und Flexibilität in Entscheidungsprozessen verleiht.

Steigende räumliche Mobilität

Migrationsbewegungen sind in letzter Zeit auch durch zunehmende Mobilität (Pendeln) der Migranten gekennzeichnet. Heute laufen Migrationen anders ab als vor 20 Jahren. Der Transport ist schneller und billiger, Informationen verbreiten sich rascher, Entfernungen zählen immer weniger. „Touristen“ gehen zu Millionen auf Reise. 1989 und 1990 beispielsweise wurden von den deutschen Konsulaten in Polen über zwei Millionen Visa an polnische Staatsbürger ausgegeben (Morokvasic, 1992). 1990 reisten etwa 20 Millionen Polen ins Ausland. Tagtäglich reisen Hunderttausende ex-sowjetische Staatsbürger nach Polen und wieder zurück (Fejind, 1991; de Tinguy, 1992). Manche, wie etwa Händler und Einkäufer, pendeln täglich, andere wöchentlich oder monatlich, in regelmäßigen oder unregelmäßigen Abständen. Wie sich diese Bewegungen entwickeln werden, ist noch nicht vorhersehbar. Aufgrund der großen Anzahl von Menschen, die diese Bewegungen umfassen, wäre es jedoch extrem wichtig, diese Frage zu untersuchen. Dank der zur Verfügung stehenden Transportmöglichkeiten und dem Abbau der Zugangsbarrieren (Aufhebung der Visumpflicht für Staatsbürger bestimmter Länder, vor allem der Länder im östlichen Mitteleuropa ab 1990 und 91) können die Menschen ihre Einwanderung in ein westliches Land als Kurzzeitaufenthalt planen, wobei natürlich nicht gesagt ist, daß es auch dabei bleibt. Dies kann die Neigung zur Wanderung fördern, doch auch die Wahrscheinlichkeit der Rückkehr in das Auswanderungsland erhöhen (Morokvasic, 1992).

Jüngste Forschungsergebnisse legen den Schluß nahe, daß Frauen aufgrund ihrer Funktion im Haushalt eher zu dieser Art von Migration auf kurze Entfernungen neigen - was im Einklang mit den alten Ravenstein'schen „Migrationsgesetzen“ wäre (Ravenstein, 1985, 1989). Auf der Basis von Ergebnissen, die in Forschungen über ähnliche Situationen erzielt

wurden, könnte man postulieren, daß die weitverbreitete ideologische Vorstellung nach der „der Mann für die Arbeit und die Frau für den Haushalt geschaffen ist“ auch Auswirkungen auf die Grenzüberschreitungen im Rahmen der Migrationsbewegungen zeigt. So meint Fernandez-Kelly in einem anderen Zusammenhang: „Von Männern, die als Ernährer der Familie sozialisiert werden, erwartet man, daß sie ihren Familien Geld oder Geschenke schicken und sie ab und zu besuchen. Von Frauen dagegen erwartet man, daß sie die volle Verantwortung für Kindererziehung und Haushalt tragen. Falls sie emigrieren müssen, haben sie auch die Pflicht, häufiger zu ihrem Zuhause zurückzukehren.“ (Fernandez-Kelly, 1974)

Dieses Pendeln dient auch dazu, den illegalen Status zu verbergen. Unter den Händlern sowie den Hausangestellten polnischer und anderer Nationalität in Westdeutschland finden sich zahlreiche Frauen. Letztere haben ein Rotations-system entwickelt, sodaß sie in regelmäßigen Abständen nach Hause fahren können, während ihre Kolleginnen in der Zwischenzeit ihre Aufräumarbeiten übernehmen. Für gewöhnlich haben diese Frauen fünf bis sechs Arbeitgeber. Sie teilen sich die Wohnung und reduzieren so die durch den doppelten Wohnsitz verursachten Kosten auf ein Minimum. Wie oft sie nach Hause fahren, hängt von den Pflichten, die sie für die in Polen verbliebene Familie haben, ab (Morokvasic, 1992). Die befragten Männer arbeiten hauptsächlich in der Baubranche oder in kleinen Subunternehmen. Auch sie pendeln, allerdings in unregelmäßigeren Abständen. Die Häufigkeit ihres Kommens und Gehens im Gegensatz zu dem der Frauen hängt von der Dauer der Saisonarbeit und den Bedürfnissen des Arbeitgebers ab.

Diese zunehmende Mobilität der Menschen, die kommen und gehen und zwischen Herkunfts- und Aufnahmeland hin und her pendeln, wird in Zukunft zu einem fixen Bestandteil der Gesellschaft und der Migrationslandschaft werden (Tarris, 1992; Augé, 1992). Damit stellen sich neue Fragen für die Einwanderungspolitik: Wie soll man die Anzahl einer schwierig zu berechnenden Menge von Menschen schätzen? Wie soll man den territorialen Besitz und die Pflichten von Menschen, die ständig unterwegs sind, definieren? Ein Mittelweg zwischen Integration auf der einen und Zurückweisung auf der anderen Seite muß gefunden werden, wenn diese neue Art der Migration nicht zu einer weiteren Quelle der Segmentierung und Diskriminierung in unseren Gesellschaften werden soll. Eine Politik des völligen „Laissez-faire“ kann sich vor allem

für jene Frauen negativ auswirken, die von modernen Sklavenhändlern und Schmugglern in die Sexzentren der europäischen Metropolen geschafft werden. Nicht die Frauen sondern diese Menschenhändler profitieren dann z.B. von der Aufhebung der Visumpflicht für Staatsbürgerinnen aus denen für diese Art von „Handel“ wichtigsten Herkunftsländern. Das heißt, daß der Zugang zur Mobilitätsfreiheit durchaus anderen Menschen zugute kommen kann als den Migrantinnen selbst.

Diese zunehmende Mobilität der Migranten führt zu einer Infragestellung der soziologischen Vorstellung von der statischen Natur der Migration. Häufig wird die Migration als eine endgültige Bewegung von einem Ort zu einem anderen verstanden. Doch bekanntlich verläuft Migration im allgemeinen nicht direkt von einem Ort A zu einem Ort B, sondern geht wesentlich komplexere Wege.

Sofern die Möglichkeit gegeben ist, finden die Wanderbewegungen in einer Vielzahl kleinerer Schritte statt, bevor man tatsächlich von entweder Niederlassung oder Rückkehr sprechen kann. Durch diese ständige Mobilität, dieses kontinuierliche Pendeln, verbinden Migranten die Herkunfts- und Zielländer in einem Netzwerk, wodurch ein neuer globaler Migrationsraum entsteht.

Entstehung transnationaler Netzwerke

Eng mit dieser Tendenz verknüpft ist ein anderes wichtiges Merkmal der heutigen, wenn auch nicht speziell der europäischen Migrationen: die zunehmende „Transnationalisierung“ von Gemeinschaften. Die Menschen organisieren ihr Leben in einem weltweiten Migrationsraum, wobei zwischen den Entsende- und den Aufnahmeregionen eine ständige Verbindung hergestellt wird. Diese Tendenz manifestiert sich heute wesentlich stärker als in der Vergangenheit. Migranten und Nicht-Migranten sind über Zeit und Raum hinweg durch Netzwerke miteinander verbunden. Diese Netzwerke erlangen höchste Bedeutung, wenn offizielle, institutionalisierte Zugänge zum Arbeitsmarkt des Ziellandes nicht vorhanden sind, wie dies heute häufig der Fall ist, oder wenn alternative Zugangsmöglichkeiten schwierig zu finden sind. Migranten werden in diesem Falle die ihnen zur Verfügung stehenden Kanäle nutzen und sich also an ihre eigenen Netzwerke um Hilfe wenden, um Zugang zu erlangen. Sehr wahrscheinlich wenden sie sich daraufhin Aktivitäten zu, über die diese Netzwerke Informationen geben und für die sie Hilfestellung leisten. Es handelt sich dabei meist um Aktivitäten außerhalb des offiziellen Arbeitsmarktes.

Wir müssen uns nun fragen, ob diese Netzwerke geschlechtsspezifisch funktionieren. Wie entwickeln sich diese im Laufe des Lebens eines einzelnen Migranten? Frauen werden z.B. häufig als Teil der Haushaltsmigrationstrategien betrachtet (Pessar, 1984). Doch kann man wirklich davon ausgehen, daß alle Mitglieder eines Haushalts von den kollektiven Strategien auf dieselbe Weise profitieren, oder sollte man nicht besser dazu übergehen, die Beobachtungen zu differenzieren und die Bedeutung der Strategie für jedes einzelne Mitglied eines Haushalts zu betrachten? Die Vernachlässigung von Frauen in vielen Studien über Netzwerke gibt Aufschluß darüber, wie unsensibel man für gewöhnlich den Auswirkungen der Geschlechtsspezifität auf die entscheidenden Faktoren und Konsequenzen der Netzwerke in der Migration gegenübersteht.

Forschungsarbeiten über den Zugang von Immigranten zum Arbeitsmarkt lassen Anzeichen dafür erkennen, daß Frauen weniger finanzielle Unterstützung und Hilfe auf der Suche nach ohnehin schlechtbezahlten Arbeiten von Netzwerken der eigenen ethnischen Gruppe zu erwarten haben als Männer, und sich deshalb gezwungen sehen, auf frauenspezifische Netzwerke außerhalb ihrer ethnischen Gemeinschaft zurückzugreifen (Morokvasic, 1991). Sie suchen deshalb nach neuen Formen der Solidarität über die Grenzen ihrer ethnischen Gruppe hinweg, was einen bedeutenden Aspekt in ihrer Integration in die Aufnahmegesellschaften darstellt (Campani, 1990).

Die Transnationalisierungsprozesse spiegeln sich auch in den Ehen von Paaren unterschiedlicher Nationalität oder ethnischer Herkunft wider (Streiff-Fenart, 1989; Granam-Jagota, 1991). Migration ist nicht nur ein Prozeß, der althergebrachte Muster durchbricht, sondern trägt auch dazu bei, neuartige Formen der Solidarität in Familien und zwischen Partnern unterschiedlicher Nationalität zu schaffen. Die Partner setzen sich hier auf der Suche nach neuen Formen der Kommunikation und Toleranz über etablierte Normen hinweg. Sie müssen sich ständig gegen Vorurteile über Menschen aus ihrem Herkunftsland (bzw. ihrem vermuteten Herkunftsland) zur Wehr setzen. Manchmal versuchen sie gegenüber ihrem ursprünglichen Bekanntenkreis zu beweisen, daß sie immer noch „dazugehören“, daß sie keine „Verräter“ sind. Innerhalb der neuen Gemeinschaft versuchen sie dagegen oftmals, nicht aufzufallen bzw. Signale ihrer Integration zu senden.

Die Reaktionen der Umwelt, der Familie und der angeheirateten Verwandten variieren äußerst stark von einem sozia-

len Milieu zum anderen, und können von Offenheit bis zu Abweisung, von Toleranz bis zu Intoleranz reichen. Doch die Reaktionen der Umwelt hängen auch von dem Status der Kultur des zugeheirateten Partners bzw. seinem persönlichen Status im Aufnahmeland ab. Es macht zum Beispiel einen großen Unterschied, ob man in Deutschland Franzose oder Türke ist, und das Verhältnis zum Aufnahmeland spiegelt sich meist im Mikrokosmos der Familie oder der Partnerschaft wider. Diskrepanzen können durch persönliche Merkmale, die Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Schicht und das Geschlecht, weiter verstärkt oder auch aufgehoben werden. Diese Diskrepanzen treten meist in Konfliktsituationen zu Tage, wenn ein Paar mit Schwierigkeiten zu kämpfen hat, die ethnische, religiöse oder politische Dimensionen annehmen und als Konflikte der Repräsentanten zweier Staaten und zweier Kulturen interpretiert werden. Dies ist heute am Beispiel der Partnerschaften und Ehen aus dem ehemaligen Jugoslawien zu beobachten. In diesem Fall schwindet die so bedeutende Zufluchtfunktion der Migrantenfamilie.

In Ehen zwischen Partnern unterschiedlicher Nationalität, in denen Unterschiede als einander bereichernde Ergänzungen angesehen werden, begünstigt die Beziehung neue Formen der Loyalität, die Entstehung einer neuartigen Betrachtungsweise des „Anderen“, fördert Toleranz, Offenheit und Flexibilität. Solche Paare bzw. Familien bilden ein reiches Beobachtungsfeld für Analysen, da sich in ihnen die in Europa stattfindenden Prozesse der Veränderung gleichsam wie unter einem Vergrößerungsglas zeigen. Sie bilden ein Zeichen der Transnationalisierung und tragen zu einer Infragestellung der Ausschließlichkeit nationaler Zugehörigkeit und der automatischen, selbstverständlichen Beschränkung der Bürgerrechte auf Einheimische bei. Man konnte feststellen, daß in Migrantenfamilien und bei Paaren unterschiedlicher Nationalität Prozesse ablaufen, in denen nationale Gruppenzugehörigkeit und Identität auf der Basis zweier oder mehrerer verschiedener nationaler Erfahrungen ständig neu ausgehandelt, ins Tageslicht gebracht oder auch vertuscht werden. Eine Analyse dieser Prozesse könnte Einblicke in die Transnationalisierung und die Entstehung einer neuen Vielfalt (oder wie Hannerz es nennen würde, „einer Welt der Kreolisierung“) gewähren. Dies ist ein bedeutender Aspekt bei der Schaffung eines geeinten multikulturellen Europa der Bürger(innen).

Steigender Nationalismus

Eine dem Trend der Transnationalisierung zuwiderlaufende Tendenz be-

steht in dem kontinuierlichen und raschen Aufkeimen von Nationalismus und nationalistischen Bewegungen sowohl im östlichen als auch im westlichen Teil Europas. Im Osten Europas sind nationalistische, populistische Regierungen dabei, durch rückständige Gesetzgebung (Einschränkung des Rechts auf Abtreibung, Schließung von Kinderhorden, Ausschluss von Frauen aus Entscheidungsprozessen, etc.) männlich dominierte „neue Demokratien“ zu schaffen. In dem in Ex-Jugoslawien tobenden Krieg und einem Klima der zunehmenden Gewalt sind Frauen die ersten Verlierer und Opfer einer direkt und indirekt mit dem Krieg verbundenen Gewalt: Vergewaltigung, Massaker, Zwangsprostitution. Damit entsteht für die Frauen zusätzlicher Druck, das Land zu verlassen. Im Aufnahmeland andererseits erwartet die Einwanderer ein von Unsicherheit und Fremdenhaß geprägter Alltag (1992 wurden in Deutschland mehrere Tausend Angriffe aus rassistischen und ausländerfeindlichen Motiven registriert; 17 Menschen sind dadurch ums Leben gekommen).

Die Anzahl der Asylbewerber hat sich erhöht. Sie sind in den meisten europäischen Ländern in das Zentrum des Medieninteresses gerückt, obwohl die absolute Zahl jener Personen, denen tatsächlich Flüchtlingsstatus gewährt wurde, über Jahre hinweg gleichgeblieben ist. Das wachsende Medieninteresse trug vor allem dazu bei, die Debatte über die Unterscheidung in „politische“ bzw. „Wirtschafts-“ und „Armutsflüchtlinge“ anzuleiten.

Die Angemessenheit einer derartigen Unterscheidung ist heute allgemein, aber vor allem im Fall von Frauen in zunehmendem Maße fragwürdig geworden: Bislang wurden offiziell keine geschlechtsspezifischen Gründe für die Gewährung von politischem Asyl anerkannt, wodurch Frauen, die vor Verfolgung, Folter, Vergewaltigung fliehen, im allgemeinen in die Kategorie der „Wirtschafts- oder Armutsflüchtlinge“ fallen.

Neulich hat die Zirndorfer „Anerkennungstelle für ausländische Flüchtlinge“ die Abschiebung mehrerer Frauen angeordnet, weil „Vergewaltigung“ und „Angst vor dem Krieg“ kein Asylgrund sind. Eine im Bosnischen Krieg vergewaltigte Frau hat von der Behörde die Begründung bekommen „... ihre Vergewaltigung sei asylunerheblich. Ein solches Vorgehen ist grundsätzlich nicht politisch motiviert, sondern stellt eine normale kriminelle Straftat dar“ (FAZ, 25.1.1993).

Betrachtet man die derzeitige globalpolitische Situation, die von einem Wiederaufleben ethnischer Konflikte und steigender Bürgerkriegsgefahr gekennzeichnet ist, so kann man davon

ausgehen, daß die Anzahl der Flüchtlinge sich in Zukunft wahrscheinlich noch erhöhen wird. Es ist anzunehmen, daß mit der steigenden Gewalt in der Gesellschaft auch die Gewalt gegen Frauen zunehmen wird.

Zurückweisende und abschreckende Maßnahmen werden den Druck in den Entsenderegionen wohl kaum reduzieren. Aus diesem Grunde ist eine Politik der humanitären Hilfe und der wirtschaftlichen Zusammenarbeit nötig, um diesen Druck zu mindern. Geschlechtsspezifische Aspekte sollten in die Beurteilung der Situation von Asylbewerbern miteinbezogen werden. Solange diese spezifische Situation nicht anerkannt wird, sind Frauen de facto stärker diskriminiert als Männer, nicht nur weil ihr Asylantrag im Zielland eher abgelehnt wird als der von Männern, sondern auch weil ihre Familien in den Herkunftsländern in Kenntnis der geringeren Asylchancen von Frauen diese bei der Auswanderung meist nicht unterstützen.

Das extreme Leiden von Frauen unter männlicher Gewalt im jugoslawischen Krieg hat schon viele Frauen bewegt sich dafür einzusetzen, daß Vergewaltigung als frauenspezifischer Fluchtgrund in die Genfer Konvention aufgenommen wird. Leider verfolgen inzwischen verschiedene Politikerinnen, Journalistinnen, „Solidaritätsgruppen“ und „Solidaritätsveranstaltungen“ andere politische und eigene Ziele als das Wohl und den Schutz von Frauen als Kriegsopfer.

Ich habe nun einige der Aspekte genannt, die die derzeitige Migrationslandschaft in Europa kennzeichnen. Die Art des Zusammenlebens, die Bestimmungen der Einwanderungsgesetze oder das Fehlen derselben sowie die mit der Staatsbürgerschaft oder dem Status als Fremder verbundenen Rechte und Pflichten differieren nicht nur beträchtlich von einem Nationalstaat zum anderen, sondern auch innerhalb eines Nationalstaates je nach Staatsbürgerschaft der Immigranten. Diese unterschiedliche Behandlung hat durchaus geschlechtsspezifische Dimensionen, wie anhand einiger Beispiele gezeigt wurde.

Es wäre wünschenswert und stünde im Einklang mit den Prinzipien, zu denen die Europäer sich bekennen, daß bei den Aufnahmeprioritäten Bewahrung und Schutz der Menschenrechte mehr Gewicht haben sollten als andere (z.B. völkische und historische) Gründe. Es scheint aber, daß in Zukunft die europäischen Länder häufiger ihre „Keine-Abschiebung“ (non-refoulement) Norm durch „Keine-Zulassung“ (non-entrée) ersetzen werden (Hathaway, 1992), wie auch der neue Asylkompromiß in Deutschland deutlich zeigt.

ANTHIAS, Floya (1983) *Sexual Divisions and Ethnic Adaptation - Greek Cypriot Women in Britain*, in Phizacklea, A. (ed.) *One Way Ticket*, Routledge and Kegan Paul, London

AUGE, Marc (1992) *Non-lieux. Introduction à une anthropologie de la surmodernité*, Paris, Seuil

BHACHU, Parminder (1991) 'Culture, ethnicity and class among Punjabi Sikh women in 1990s Britain' *New Community*, Vol. 17, no. 3, S. 401-412

BOYD, Monica (1989) 'Family and Personal Networks in International Migration. Recent Developments and New Agendas', *International Migration Review* Vol. 23, Fall, S. 638-670

CAMPANI, G. Il lavoro delle donne migranti tra autonomia e professionalità, in *Le mille e una donna*, Comune di Milano, Azione Milano Donne

GRONAU, Dietrich und Anita JAGOTA (1991) *Über alle Grenzen verliebt. Fischer, Frankfurt am Main*

FEJDIN, Judita (1991) 'Soviet Refugees and Itinerants in Poland. Trends and Policies', *Rand Corporation*

FERNANDEZ-KELLY, Maria Patrizia (1974) 'Mexican Border Industrialization, Female Labor Force Participation and Migration' in NASH, June and FERNANDEZ-KELLY, Maria Patricia Women, Men and the International Division of Labor, State University of New York Press, Albany, S. 205-223

HATHAWAY, James 'The emerging politics of non-entrée' *Refugees*, December 1992, S. 40-41

HÖNNEKOPP, Elmar (1991) 'East-West Migration: Recent Developments', OED, Paris

HUMMEL, Diana, *Frauenhandel in Frankfurt. Das Geschäft mit den ausländischen Frauen*, Frankfurter Frauenblatt, no. 2 März/April 1992, S. 8-10

KORCELLI, Piotr (1992) 'International Migrations in Europe: Polish Perspectives for the 1990s', *Inter-*

national Migration Review, vol. 24, no. 2, S. 292-304

LUTZ, Helma (1990) *Welten Verbinden. Türkische Sozialarbeiterinnen in den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland*. Verlag für interkulturelle Kommunikation, Frankfurt/Main

MOROKVASIC, Mirjana (1984) (guest editor) 'Women in Migration' *International Migration Review*, Vol. 18, no. 4, winter

MOROKVASIC, Mirjana (1987a) *Jugoslawische Frauen. Die Emigration und danach*, Frankfurt/Main, Stroemfeld Roter Stern

MOROKVASIC, Mirjana (1987b) 'Immigrants in Parisian Garment Industry', *Work Employment and Society* Vol. 1, no. 4, S. 441-462

MOROKVASIC, Mirjana (1988a) *Minority and Immigrant Women in Self-employment and Business in France, Great Britain, Italy, Portugal and Federal Republic of Germany*. EEC, Paris-Brussels, V/1871/88/Engl.

MOROKVASIC, Mirjana (1988b) 'Cash in Hand for the First Time. the Case of Yugoslav Migrant Women in Western Europe' in STAHL, Charles (1988) *International Migration Today*, S. 155-167

MOROKVASIC, Mirjana (1991a) 'Roads to Independence. Self-Employed Immigrants and Minority Women in Five European States' *International Migration*, 29(3), S. 407-420

MOROKVASIC, Mirjana (1991b) 'Fortress Europe and Migrant Women' *Feminist Review*, no. 39 Winter, S. 69-84

MOROKVASIC, Mirjana (1992) 'Une migration pendulaire: les Polonaises en Allemagne' *Hommes et Migrations*, no. 1155, S. 31-36

MOROKVASIC, Mirjana und Anne de Tinguy (1992) 'Entre L'Est et l'Ouest, un nouvel espace migratoire' in Georges Mink et Jean-Charles Szurek (Hrsg.) *Cet étrange post-communisme*, Presses du CNRS/la Découverte, Paris, S.305-325

MOROKVASIC, Mirjana (1992) 'La guerre et les réfugiés dans l'ex-Yugoslavie' *Revue Européenne des Migrations Internationales*, Vol. 8, no.2, S. 8-25

MOROKVASIC, Mirjana, (1992) 'Yugoslav Refugees, Displaced Persons and the Civil War', *Refuge*, 1992 vol. 11, no. 4, S. 3-8

NOIRIEL, Gérard (1988) *Le Creuset Français*, Paris, Seuil

OKOLSKI, Marek (1991) 'La nouvelle donne migratoire en Europe de l'Est' *Revue Européenne des Migrations Internationales* Vol. 7, no. 2, S. 7-46

TARRIUS, Alain (1992) *Les Fourmis de l'Europe*, Paris l'Harmattan

TINGUY, Anne (1992) 'Emigration de l'ex-URSS: la grande inconnue' *Esprit*, no. 7, S.114-127

PASSAR Patrizia (1984) 'The Linkage between the Household and the Workplace in the Experience of Dominican Immigrant Women in the United States' *International Migration Review*, Vol.18, no. 4, S. 1188-1211

PIORE, Michael (1979) *Birds of Passage: Migrant Labour and Industrial Societies*, Cambridge: Cambridge University Press

RAVENSTEIN, Ernest George (1885) 'The Laws of Migration' *Journal of Royal Statistical Society*, XLVIII, S.167-227

RAVENSTEIN, Ernest George (1889) 'The Laws of Migration' *Journal of Royal Statistical Society*, LII, S.241-301

STÖLTING, Erhard, 'Festung Europa. Grenzbeziehungen in der Ost-West Migration', *Prokla*, Heft 83, 21.Jahrgang 1991, no. 2, S. 249-263

STREIFF-FENART, Jocelyne (1989) *Les couples franco-maghrébins en France*, Paris, l'Harmattan

WILPERT, Czarina (1988) 'Migrant Women and their daughters. Two Generations of Turkish Women in the Federal Republic of Germany' in STAHL, Charles (1988) *Intern. Migration Today*, S. 168-186



VERFOLGUNGSERFAHRUNGEN VON FRAUEN ALS POLITISCHE FLUCHTGRÜNDE

Ziel meines Beitrages ist es, an die von Mirjana Morokvasic aufgezeigten neuen Dimensionen von Migration und Geschlecht in Europa anzuknüpfen und einzelne Aspekte am Beispiel weiblicher Flüchtlinge in Westeuropa zu verdeutlichen. Dabei soll nicht die Migration generell behandelt werden, sondern spezifisch auf die Fluchthintergründe und die Situation von weiblichen Flüchtlingen, also in der Regel Asylbewerberinnen, im Aufnahmeland eingegangen werden.

Am Beispiel der Asylgewährung an weibliche Flüchtlinge und am Beispiel des Zugangs zu einem Asylland bzw. der Barrieren, auf die sie dabei stoßen, soll gezeigt werden, wie eigentlich geschlechtsneutral formuliertes Recht Frauen diskriminieren und ausschließen kann.

Die Darstellung geschlechtsspezifischer Fluchtgründe soll deutlich machen, daß entgegen dem häufig konstruierten Opferparadigma - Flucht ein Resultat widerständigen Handelns von Frauen im Herkunftsland sein bzw. selbst Widerstand gegen eine Frauen ausgrenzende Politik ausdrücken kann. Der Ausgrenzung von geschlechtsspezifischen Verfolgungs- und Fluchterfahrungen aus dem Begriff des politischen Flüchtlingen soll damit begegnet werden.

1. Der Zugang von weiblichen Flüchtlingen nach Westeuropa

Weltweit machen Frauen und Kinder nach Angaben des UNHCR etwa zwei Drittel der Weltflüchtlingsbevölkerung aus. In einigen Flüchtlingslagern in Erstaufnahmelandern der Dritten Welt wird der Anteil von Frauen und Kindern sogar auf 80-90% der Lagerbevölkerung geschätzt.

Für Westeuropa gelten diese weltweiten Angaben allerdings nicht. Hier liegt der Frauenanteil an den Asylsuchenden bei weniger als einem Drittel. Genauere Zahlen sind ausgesprochen schwer erhältlich und liegen über einen längeren Zeitraum nur aus den Niederlanden vor. Hier stellten Frauen in den Jahren 1985-88 jeweils höchstens 15% der Asylantragsteller, in den folgenden Jahren bis 1991 erhöhte sich ihr Anteil auf knapp

30%. Dies entspricht offensichtlich der Situation in anderen westeuropäischen Staaten. In der Bundesrepublik Deutschland wird der Frauenanteil auf 20-30% geschätzt, in Frankreich waren 1990 21,4% der Asylantragsteller Frauen. Zahlen aus Norwegen über Asylsuchende, die einen eigenen Antrag gestellt haben (also ohne mitbeantragende Familienangehörige), sprechen im Jahr 1989 von 20,71% Frauen, 1990 von 24,47% und 1991 von 25,85%.

Auf der Basis dieser Angaben ist davon auszugehen, daß der Frauenanteil an den Asylantragstellern in nordwesteuropäischen Staaten zwischen 20-30% liegt, bei steigender Tendenz seit Ende der achtziger Jahre.

Da nur die wenigsten Regierungen geschlechtsspezifische Statistiken führen bzw. veröffentlichen, lassen sich aus den spärlichen Angaben bisher nur Tendenzaussagen ableiten. Eine französische Studie aus dem Jahr 1990 legt nahe, daß der Frauenanteil nach Herkunftsregionen stark schwankt. Während aus den Herkunftsländern Lateinamerikas und Südasiens mehr als 45% der Asylantragsteller weiblichen Geschlechts waren, liegt ihr Anteil für Osteuropa und den Nahen Osten bei ca. 30%. Somit läßt sich festhalten: Asylsuchende in Nordwesteuropa sind überwiegend jung, männlich und alleinstehend.

Dereklante Unterschied zwischen dem Frauenanteil an den Flüchtlingen in Westeuropa und weltweit ist erklärungsbedürftig. Das alte Migrationsgesetz, wonach Frauen über kürzere Strecken eindeutig migrationsfreudiger sind als Männer, kann hierfür keine hinreichende Antwort geben, denn: Der o.g. französischen Studie zufolge weisen nicht Asylsuchende aus den benachbarten osteuropäischen und nahöstlichen Ländern den höchsten Frauenanteil auf, sondern gerade jene aus den entfernt liegenden Regionen Südasiens und Lateinamerikas.

Neben der Stellung von Frauen im Herkunftsland, ihrer sozialen und geographischen Mobilität, haben offenbar die in den vergangenen Jahren von den europäischen Aufnahmestaaten errichteten Zugangsbarrieren einen bedeutenden

Einfluß auf die Fluchtmöglichkeiten von Frauen nach Westeuropa.

Mittels der Einführung der Visumpflicht für die Hauptherkunftsländer von Flüchtlingen versuchen die Staaten, den Zugang von Asylsuchenden zu verringern. Da die Visumpflicht allein nicht ausreichend zu greifen schien, führten einige Staaten Sanktionen gegen Transportunternehmen ein, die Personen ohne die notwendigen Reisepapiere transportieren. Die westeuropäischen Regierungen sind dabei, ein System von Grenzkontrollen, Beförderungsbeschränkungen und Rückschiebeabkommen zu errichten, das zur Abschottung einer ganzen Region von Flüchtlingen führen kann.

Solche Zugangshindernisse scheinen für individuell asylsuchende Frauen ungleich schwerer überwindbar. Sie treiben die Kosten einer Flucht - sei es für den Transport allein, sei es für die Bezahlung von Fluchthelfern - enorm in die Höhe und verweisen die Mehrzahl der Asylsuchenden darauf, halblegale oder illegale Mittel in Anspruch zu nehmen. Erfahrungsgemäß fällt es Männern oft leichter, die notwendigen Papiere zu beschaffen. Die Flucht mit Hilfe politischer Organisationen und ihrer Netzwerke ist z.B. nur jenen möglich, die als Aktivisten für gefährdet gelten und zu deren Rettung sich die Organisation entschließt. Frauen erreichen wesentlich seltener den Rang und Einfluß innerhalb politischer Organisationen, der ihnen die Unterstützung für eine Flucht aus dem Verfolgerland sichert. Familien können häufig nur für ein Mitglied die Kosten der Flucht aufbringen. Die Entscheidung fällt dabei nicht selten auf den Vater oder einen Sohn.

Damit zeigt sich, daß geschlechtsneutral gedachte Zugangsbarrieren geschlechtsspezifische Auswirkungen haben. Die „Festung Europa“ hat eine Frauen ausschließende Dimension.

2. Geschlechtsspezifische Fluchtgründe

Eine nähere Betrachtung geschlechtsspezifischer Fluchtmotive zeigt, daß gerade im Falle weiblicher Flüchtlinge die oft gebrauchte Trennung in Arbeitsmigration einerseits und Fluchtbew-

gungen andererseits, also in vorrangig ökonomisch bedingte und auf freiwilliger Entscheidung begründete Wanderung hier und vorrangig politisch bedingte und auf Zwang begründete Wanderung da, häufig nicht weiterführt. Grund hierfür ist die nach wie vor enge Definition des Politikbegriffs, der zumeist ohne seine geschlechtsspezifische Dimension angewandt wird. Wenn Sozialwissenschaftler Flucht als Flucht vor Gewalt beschreiben, so denken sie dabei in erster Linie an staatliche Gewalt und Gewalt bewaffneter Gruppen, nicht jedoch an Gewalt in familiären Beziehungen bzw. Gewalt, die aus ungleichen Geschlechterverhältnissen resultiert. Geschlechtsspezifische Fluchtgründe werden damit häufig von politischen Fluchtgründen abgetrennt. Dies geschieht nach dem altbekannten Muster der Ausgrenzung von Frauen in einen sogenannten privaten Bereich, der im Gegensatz zum öffentlichen Bereich konstruiert wird. Im Ergebnis führt dies dazu, daß Fluchterfahrungen von Frauen oft nicht ernstgenommen werden oder ihnen ihr politischer Charakter und damit häufig der Fluchtcharakter selbst abgesprochen wird. Geschlechtsspezifische Fluchtgründe entstehen dagegen häufig, wenn Frauen als politische Oppositionelle arbeiten, wenn sie als Angehörige einer verfolgten Familie oder ethnischen bzw. religiösen Gruppe in die Verfolgung einbezogen werden und wenn der Entzug grundlegender politischer oder sozialer Rechte von Frauen zum Mittel staatlicher Machtpolitik geworden ist.

a) Eine Reihe von Frauen haben sich in ihren Herkunftsländern aktiv politisch betätigt, indem sie beispielsweise in Parteien und Widerstandsorganisationen aktiv waren, in Frauenorganisationen arbeiteten, sich in Menschenrechtsgruppen für die Belange gefangener oder „verschwundener“ Angehöriger oder Mitglieder der Gemeinschaft einsetzten. Politisch aktiv waren aber auch jene Frauen, die geschlechtsspezifische Rollenzuschreibungen nutzten, um gegen ein mißliebliches Regime tätig zu werden, etwa durch Versorgungsleistungen oder Botengänge für oppositionelle Gruppen, Verstecken von Kämpfern und Versorgen von Verwundeten. Gerade diese Form des Widerstands von Frauen wird häufig übersehen oder als unpolitisch bewertet. Aber auch diese Frauen müssen häufig fliehen, wenn ihre Tätigkeiten entdeckt werden und ihnen staatliche Repressionen drohen. Ein verbreitetes Mittel der Verfolgung von politisch aktiven Frauen scheint, zahlreichen Berichten etwa von Amnesty International zufolge, sexuelle Gewalt zu sein. Trifft sie politisch aktive Frauen, so zielt sie oft darauf ab, sie auf gesellschaftlich zugeschriebene weibliche

Rollensetzungen zurückzuverweisen und ihre politische Arbeit zu untergraben. Bei einem Besuch in den von Israel besetzten Gebieten 1986 vor Beginn der Intifada erfuhren von palästinensischen Menschenrechtsorganisationen, daß es bis Ende der 70er Jahre durchaus vorkam, daß in israelischen Gefängnissen sexuelle Gewalt gegenüber Frauen angewandt wurde. In den Jahren danach gingen die israelischen Militärs jedoch zunehmend dazu über, das Gerücht zu verbreiten, Frauen sei ein solches Schicksal widerfahren. Dies reichte bereits aus, um die politische Arbeit von Frauen in vielen Fällen zu untergraben.

b) Ein weiteres Motiv von Übergriffen auf Frauen ist darin zu suchen, daß Verfolger versuchen, sich geschlechtsspezifische Normen einer verfolgten Familie oder Gruppe für ihre Verfolgungsstrategie zunutze zu machen. Dies gilt insbesondere für Frauen, die aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer verfolgten ethnischen oder religiösen Gruppe oder aufgrund ihrer familiären Beziehungen zu einem Oppositionellen in die Verfolgung einbezogen werden. Wenn diktatorische Regierungen mit brutalen Mitteln wie Folter, „Verschwindenlassen“, extralegalen Hinrichtungen, Inhaftierungen etc. nicht nur die politischen Aktivisten selbst verfolgen, sondern auch ihre Familien und ganze soziale Gruppen, aus denen Oppositionelle hätten hervorgehen können, in die Verfolgungsmaßnahmen einbeziehen, können Fluchtbewegungen größeren Ausmaßes die Folge sein.

Konflikte infolge nationaler Befreiungskriege und jene, die mit dem Zusammenbruch multinationaler Reiche einhergehen, zeigen häufig eine ethnische Dimension. Typisch sind Versuche territorialer Grenzziehung entlang ethnischer und religiöser Linien, die, wie zuletzt im Fall Jugoslawiens, mit Vertreibungen, „ethnischen Säuberungen“ bis hin zum Genozid einhergehen. Kriege und Bürgerkriege, in denen diese Art der Verfolgung eine bedeutende Rolle spielt, bringen oft Massenfluchtbewegungen mit einem sehr hohen Anteil an Frauen hervor. Gründe dafür sind, neben der Einbeziehung der Zivilbevölkerung in die gewaltsamen Auseinandersetzungen, die androhten oder tatsächlich durchgeführten gezielten Angriffe auf Frauen, die häufig die Form sexueller Gewalt annehmen. Wie das jugoslawische Beispiel zeigt, sind sie Teil der Kriegsstrategie und werden offenbar gezielt zur Erreichung militärischer Ziele eingesetzt. Frauen und Kinder in die Flucht zu treiben, wird dabei zum angestrebten Ziel der Verfolger. Darüber hinaus zielen sexuelle Übergriffe jedoch auch darauf ab, die Identität einer verfolgten ethnischen

oder religiösen Gruppe zu zerstören. Ähnliche Hinweise finden sich im Verlauf anderer ethnischer Konflikte, wie z.B. dem Bürgerkrieg zwischen Singhalesen und Tamilen auf Sri Lanka. Vergewaltigungen tamilischer Frauen gehörten zum Vorgehen sowohl der singhalesischen Sicherheitskräfte wie auch vorübergehend im Norden Sri Lankas stationierter indischer Truppen. Von hinduistischen Tamilinnen wird teilweise erwartet, die durch Vergewaltigung angegriffene Ehre der Familie wiederherzustellen und sich selbst zu töten. Hier liegt die Vermutung nahe, daß die Angreifer versuchen, sich geschlechtsspezifische Normen für ihre Verfolgungsstrategie zunutze zu machen. So tendieren um ethnische oder nationale Identität bemühte Gruppen häufig dazu, unter Berufung auf eine gemeinsame Geschichte, Sprache, Religion oder Kultur eine Gruppenidentität zu konstruieren. Frauen wird dabei die Rolle von Kulturträgerinnen zugeschrieben, die kontrolliert, aber auch geschützt werden müssen. Diese von der eigenen Gruppe zugeschriebene Rolle korrespondiert auf eine fatale Weise mit Verfolgungserfahrungen von Frauen. Das Ausmaß und die Häufigkeit sexueller Übergriffe im Rahmen von nationalen Konflikten und Kriegen ist auch als politische Handlung zu verstehen, welche die den Männern der Familie oder Gruppe zukommende Schutzfunktion gegenüber Frauen zerstören und über die Verfolgung der Frauen den Mann bzw. die Gruppe treffen können.

c) Als weiterer geschlechtsspezifischer Fluchtgrund ist die Flucht von Frauen aus gesellschaftlichen und politischen Verhältnissen zu nennen, in denen ihnen grundlegende Rechte vorenthalten oder entzogen werden. Für die letzten Jahre läßt sich eine Reihe von Fällen aufzählen, in denen die Ausgrenzung von Frauen aus dem öffentlichen Bereich sowie der Entzug bereits erworbener Rechte zum Mittel staatlicher Machtpolitik geworden ist. Dies gilt z.B. für die Politik der schiitischen Geistlichkeit in der islamischen Republik Iran, aber auch, in einem anderen Maße und Kontext, für die neuen politischen Eliten in den ehemals sozialistischen Staaten Osteuropas.

Der typische Verlauf einer Fluchtbewegung infolge eines revolutionären Prozesses wurde, kurzgefaßt, folgendermaßen beschrieben: Zunächst verläßt die alte herrschende Klasse mit ihren engsten Verbündeten das Land. In einer zweiten, größeren Welle folgen Gruppen, auf die sich der revolutionäre Umbau negativ auswirkt. Das iranische Beispiel zeigt, daß neben Anhängern linker Gruppen, Monarchisten, religiösen Minderheiten und unorganisierten Mitgliedern säkularer sozialer Klassen

auch Frauen, die keine Möglichkeit mehr sahen, ihre durch die Politik der neuen Machthaber entzogenen Rechte wiederzuerlangen, zu den größeren Gruppen von Flüchtlingen zählten. Als Motiv ihrer Flucht gaben Iranerinnen seit Anfang der 80er Jahre vielfach die aufgezwungene Kleiderordnung, Diskriminierung in Ausbildung und Beruf oder, allgemeiner, an, in diesem Land als Frau nicht mehr leben zu können.

An diesen Beispielen wird auch deutlich, wie unsinnig die Unterscheidung in politische Verfolgung einerseits und sogenannte private Gewalt andererseits sein kann. Denn in der Regel ist die sogenannte private Gewalt gegenüber Frauen erst vor dem Hintergrund einer staatlich gewollten und durchgesetzten Ausgrenzung von Frauen aus dem öffentlichen Bereich zu verstehen.

Diese Beispiele sollen verdeutlichen, daß die Kategorie Geschlecht bei der Analyse von Verfolgungen und Fluchtbewegungen einen wichtigen Erklärungsfaktor darstellen kann. So kann die spezifische Verfolgung von Frauen, die häufig die Form sexueller Gewalt annimmt, als Mittel eingesetzt werden, um Fluchtbewegungen zu erzeugen. Frauen werden Ziel von Repressionen und Verfolgungen, weil geschlechtsspezifische Ungleichheiten als Mittel politischer Herrschaftssicherung eingesetzt werden. Frauen werden dabei zu Opfern, setzen sich aber auch aktiv zur Wehr. Soziale Ungleichheit aufgrund des Geschlechts ist dabei nicht nur Anknüpfungspunkt der Repression, sondern kann auch zu Ressource des Widerstands werden. Die Flucht von Frauen ist hier in enger Verbindung mit ihrer politischen Tätigkeit im Heimatland zu sehen bzw. drückt ihren Widerstand gegen eine Politik aus, die Frauen Rechte entzieht.

3. Ausgrenzung von Frauen aus dem Asylrecht

Welche Chancen haben nun Frauen im Asylverfahren? Wie wird ihre spezifische Verfolgung im Asylrecht reflektiert? Die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 kennt nur Verfolgung aufgrund von Rasse, Religion, Nationalität, der politischen Überzeugung oder der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe. Das Geschlecht wird in der Definition des Flüchtlings in Artikel 1a nicht als möglicher Grund von Verfolgung, der damit auch zu einer Anerkennung im Asylverfahren führen könnte, aufgelistet. Im Unterschied dazu werden in anderen internationalen Verträgen durchaus Diskriminierungsverbote aufgelistet, die auch das Geschlecht einbeziehen.

Seit Mitte der 80er Jahre gibt es nun auf internationaler Ebene Versuche, geschlechtsspezifische Fluchtgründe in der

Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention zu berücksichtigen. So forderte das Europaparlament 1984, Frauen, die aufgrund der Übertretung ethischer und moralischer Regeln ihrer Gesellschaft mit grausamer und unmenschlicher Behandlung zu rechnen haben, als Zugehörige zu einer bestimmten sozialen Gruppe im Sinne der Konvention als Flüchtlinge anzuerkennen. Hier wurde also der Umweg über einen der Verfolgungsgründe, die in der Genfer Konvention genannt sind, nämlich die Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe, genutzt, um Frauen in dieses Asylrecht hineindefinieren zu können. Das Exekutivkomitee des UNHCR hat 1985 den Staaten freigestellt, in eben diesem Sinn zu verfahren.

Es ist also davon auszugehen, daß die internationale Beschlußlage erlaubt, geschlechtsspezifische Verfolgung im Asylverfahren anzuerkennen. Die Praxis der Asylgewährung ist darauf allerdings bisher nur zögernd eingegangen.

Die wesentlichen Gründe hierfür sind darin zu suchen, daß Asylpolitik und Asylrecht einen Politikbegriff verwenden, der sich zwar geschlechtsneutral gibt, der im Ergebnis aber geschlechtsspezifische Verfolgungen in den privaten Bereich verlagert und somit aus dem engen Rahmen der politischen Verfolgung ausgrenzt.

a) Die politische Tätigkeit von Frauen in ihren Herkunftsländern wird zum einen in einigen Fällen einfach nicht geglaubt, weil davon ausgegangen wird, daß Frauen gerade in Ländern der Dritten Welt nicht politisch tätig seien. Sie könnten es höchstens zu einem sogenannten Mitläufertum bringen, aber nie zu einem Maß an politischer Aktivität, der auch die entsprechende Verfolgung nach sich ziehen würde. Zum anderen werden spezifisch weibliche Widerstandsformen, die die Zuschreibung geschlechtsspezifischer Rollen ausnutzen, von vornherein als unpolitisch betrachtet. Denn die Versorgungsleistungen durch Frauen werden zu ihren alltäglichen Aufgaben gezählt, ohne die politische Dimension dieser Arbeit zu beachten, wenn es sich um die Versorgung Oppositioneller handelt.

b) Verfolgungen und Repressionen gegenüber Frauen, die aus der Ausgrenzung von Frauen aus dem öffentlichen Bereich resultieren oder durch die Frauen Rechte entzogen werden, wird häufig der politische Charakter abgesprochen.

Dies geschieht im Rückgriff auf die Unterscheidung zwischen öffentlich-politischer und privat-familiärer Gewalt, wobei die sogenannte private Verfolgung vorschnell als Verfolgung betrach-

tet wird, die nicht dem Staat zuzurechnen sei.

Da das Asylrecht als klassisch bürgerlich-politisches Menschenrecht nur staatliche Verfolgungen berücksichtigt, bleibt die Ausgrenzung von geschlechtsspezifischer Verfolgung aus der politischen Verfolgung der wichtigste Mechanismus, mit dem Frauen asylrechtlicher Schutz verweigert wird.

Die asylsuchenden Frauen selbst, z. B. Iranerinnen, die im Iran keine Ehescheidung gegen den Willen des Mannes erlangen konnten, sind in diesen Fällen dazu übergegangen, ihre eigentlichen Fluchtgründe zu verschweigen, weil sie wissen, daß sie mit diesen Gründen keinerlei Anerkennungschancen haben. Stattdessen schieben sie andere Fluchtgründe, die sie zusätzlich haben, in den Vordergrund oder konstruieren politische Verfolgungserlebnisse im klassischen Sinn in der Hoffnung, damit eine Anerkennung zu erreichen.

c) In den letzten Jahren ist als ein weiterer Ausschlußmechanismus das Argument der anderen Kultur hinzugekommen. Es liegen eine Reihe von Entscheidungen in Asylverfahren vor (unter anderem aus der Bundesrepublik, Großbritannien und den USA), die Ausspeisungen nach dem islamischen Strafrecht, die als Sanktion für die Übertretung von Kleidervorschriften verhängt werden, als Eigenheiten einer anderen Kultur betrachten, in die sich der asylgewährende Staat nicht einmischen will. Hier wird das Argument von der anderen Kultur als Legitimation eingesetzt, um Frauen das Asylrecht zu verweigern, geschlechtsspezifische Verfolgung wird nicht etwa staatlicher Repression, sondern einer kulturellen Eigenheit zugeschrieben.

Diese Argumentation übersieht den Widerstand der Frauen, die sich mit ihrer Flucht diesen Gewaltverhältnissen entziehen wollen und dagegen aufbegehren. Das Beispiel zeigt, daß die Diskriminierung von weiblichen Flüchtlingen hier nicht in ihren mitgebrachten kulturellen Schwierigkeiten zu suchen ist, im Gegenteil: daß Politik und Recht den kulturellen Unterschied selbst konstruieren und damit eine Grundlage für den Ausschluß von Frauen aus dem Asylrecht schaffen.

d) Ein weiterer wesentlicher Grund des Ausschlusses von Frauen aus dem Asylrecht ist in den immer restriktiveren Tendenzen der Asylpolitik zu suchen, die sich geschlechtsspezifisch verstärken. Wo etwa Bürgerkriegsflüchtlinge generell aus dem Asylrecht ausgeschlossen werden mit dem Argument, nur individuelle Verfolgung, die über das Maß dessen hinausgeht, was die Allgemeinheit zu erdulden hat, könnte zur Asylgewährung führen, haben auch ge-

schlechtsspezifische Verfolgungen im Rahmen von Bürgerkriegen kaum Anerkennungschancen. In Kenntnis dieser Argumentation benennen viele Frauen sexuelle Übergriffe als Teil ihrer Verfolgungsgeschichte oder als drohende Gefahr in ihren Asylanträgen von vornherein nicht mehr.

Die Entwicklung der Rechtsprechung in den vergangenen Jahren zeigt, daß die Entscheidungsinstanzen für geschlechtsspezifische Verfolgungssituationen zunehmend sensibilisiert sind. Die Bereitschaft, Verfolgungen aufgrund des Geschlechts explizit aufzugreifen, hat deutlich zugenommen. Die damit verbundenen Rechtsfragen sind allerdings noch lange nicht abschließend geklärt. Die Chance, als Asylberechtigte anerkannt zu werden, hängt oft noch von dem Zufall ab, an welche Entscheider oder Richter Frauen geraten. Hindernisse bei der asylrechtlichen Anerkennung geschlechtsspezifischer Verfolgungen liegen zum einen dort, wo sie auch generell für alle Asylsuchenden liegen: in den restriktiven Tendenzen der Rechtsprechung, die sich eben auch auf Frauen auswirken. Spezifische Schwierigkeiten ergeben sich darüber hinaus in drei Bereichen. Wenn es um die Frage der Kollektivverfolgung von Frauen geht, wird die Asylrelevanz häufig verneint, das „sexuelle Selbstbestimmungsrecht“ im Ergebnis geringer bewertet als z.B. das religiöse. Die Vermutung liegt nahe, daß die Größe der zu schützenden Gruppe das eigentliche Ausschlußkriterium ist. Repressionen gegen Frauen in islamischen Ländern werden häufig mit einem

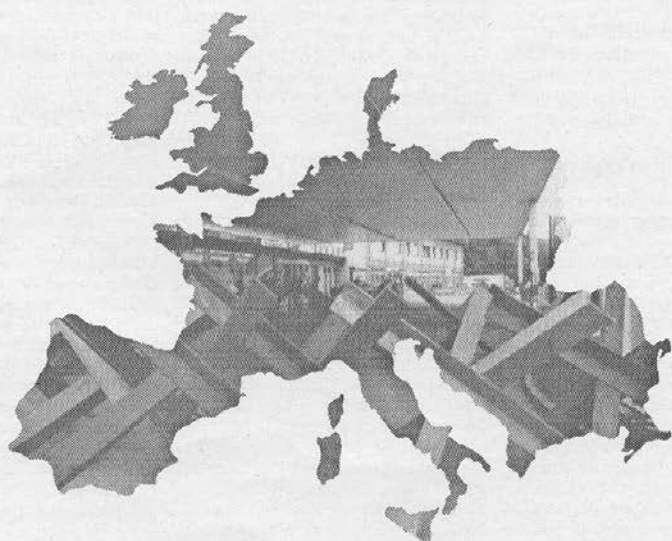
kulturrelativistischen Ansatz als asylrechtlich unbeachtlich eingestuft, der nicht nur die Werteordnung der anderen Kultur in der Asylentscheidung übernehmen muß, sondern gleichzeitig das Prinzip der Universalität der Menschenrechte in Frage stellt. Nicht zuletzt ist „das Kriterium der Staatlichkeit ... für Frauen der größte Stolperstein im Asylverfahren.“ Wie die geschlechtsspezifische Rollenverteilung und das unterschiedliche Verhältnis der Geschlechter zur Staatsmacht die Schutzfähigkeit und -willigkeit des Staates gegenüber Frauen beeinflusst, gehört zu den nach wie vor ungeklärten Fragen des Asylrechts.

Auch Forderungen nach asylpolitischen Regelungen, die speziell auf Frauen zugeschnitten sind, haben im Klima einer europaweit immer restriktiver werdenden Asylpolitik kaum noch Chancen auf Durchsetzung oder werden völlig übersehen. Ein Beispiel ist der Vorschlag, Frauen die Möglichkeit zu geben, ihre Asylgründe - insbesondere wenn es sich um sexuelle Gewalt handelt - auch nachträglich und über Vertrauenspersonen ins Asylverfahren einbringen zu können. Diese Forderung wird im Rahmen einer Debatte, die nur noch die Beschleunigung der Asylverfahren im Sinn hat, natürlich von vornherein ad absurdum geführt.

Angesichts der Mechanismen des Ausschlusses von Frauen aus dem Asylrecht wird die Notwendigkeit von Politikkonzepten deutlich, die jenseits von Restriktionen sich dazu verhalten, daß im Asylverfahren abgelehnte, in ihren

Herkunftsländern dennoch gefährdete Frauen zu de-facto-Flüchtlings mit einem in der Regel höchst unsicheren Aufenthaltsstatus und allen damit verbundenen sozialen Folgeproblemen werden.

Jenseits der offiziellen Politik erscheint es sinnvoll, Forderungen aus der Frauenbewegung mit Forderungen der Flüchtlings- und Menschenrechtsgruppen zu verbinden. Hier liegt zudem eine Chance, die verhärteten Fronten der Asyldebatte etwas aufzuweichen. Denn der Bezug auf frauenpolitische Forderungen liegt in einem Trend, der eher akzeptiert wird, als der Bezug auf die Rechte von Flüchtlingen. Vielleicht ließe sich eine solche Verbindung auch zugunsten von Flüchtlingen nutzen. Die Diskussion wurde oft entlang der Frage geführt, ob Geschlecht als Verfolgungsgrund in die Genfer Konvention aufgenommen werden soll. Darüber läßt sich sicher auch auf juristischer Basis eine breite Diskussion führen. Doch gerade der Beschluß des Exekutivkomitees des UNHCR aus dem Jahr 1985 bietet eine juristische Grundlage, um Geschlecht als Verfolgungsgrund anzuerkennen. Es stellt sich die Frage, ob sich die Praxis der Asylgewährung tatsächlich verbessern würde, wenn in der Genfer Konvention Geschlecht als Grund von Verfolgung angeführt wäre. Zu Problemen, die sich in der Praxis hauptsächlich stellen, gehören vor allem die fehlende Sensibilität der Entscheidungsträger sowie die mangelnde Hintergrundinformation, der noch dazu die geschlechtsspezifische Dimension völlig fehlt.



ARGUMENTE FÜR EINE VORAUSSCHAUENDE EINWANDERUNGSPOLITIK

1. Größenverhältnisse

Derzeit gibt es auf der Welt rund 17 Mio. anerkannte Flüchtlinge. Wesentlich mehr Menschen sind zwar als Flüchtlinge nicht offiziell anerkannt, aber aufgrund ihrer Lebensumstände zweifellos als solche zu bezeichnen. Bosnier auf der Flucht vor dem Krieg, Kroaten aus Slawonien in Zagreb, Südsudanesen in Khartum etc. Von den 17 Mio. anerkannten Flüchtlingen halten sich weniger als 5% in Europa auf. Zum Vergleich: Pakistan hat seit 1979 mehr Flüchtlinge aufgenommen als alle EG- und EFTA-Staaten zusammen.

Quantitativ wichtiger als alle Flüchtlingsströme war während der letzten Jahrzehnte in Europa die Zuwanderung von Arbeitskräften und deren Familienangehörigen. 18 Mio. Menschen leben derzeit als Ausländer in Europa. Mindestens ebenso viele sind zwar ihrer Biografie nach Migranten, besitzen aber die Staatsbürgerschaft des Landes, in dem sie leben. Insgesamt gibt es somit in Europa rund 85 Mio. Migranten der ersten Generation, fast alle leben in einem EG- oder EFTA-Staat.

Anders betrachtet: Alle EG- und EFTA-Länder zusammen haben rund 373 Mio. Einwohner. Davon sind weniger als 10% Zuwanderer und nicht einmal 0,3% Flüchtlinge.

2. Migration in Europa

Die wichtigsten Zielländer der westeuropäischen Arbeitsmigration sind Deutschland (6 Mio. Ausländer), Frankreich (3,6 Mio.), Großbritannien (1,8 Mio.), die Schweiz (1,2 Mio.) und die Benelux-Staaten (1,6 Mio.). Die größten Zuwanderer-Gruppen Europas kommen aus Italien, Portugal, dem ehemaligen Jugoslawien, der Türkei, Spanien, Marokko und Algerien. Zwischen etlichen der genannten Länder bestehen relativ stabile Migrationsmuster. Fast 100% aller nach Europa ausgewanderten Algerier, 85% der Marokkaner und 84% der Portugiesen leben in Frankreich. Sieben von acht innerhalb Europas emigrierte Griechen und Türken (85%) und drei Viertel der Auslands-(Ex)Jugoslawen leben in Deutschland.

Großbritannien hat ähnliche „exklusive“ Migrationsbeziehungen mit Irland, Indien, Pakistan und Bangladesch, die Niederlande mit Surinam und Teilen Indonesiens, Schweden mit Finnland. Die größte ausländische Zuwanderergruppe in Europa sind heute die 1,6 Mio. Türken in Deutschland. An Zahl werden sie allerdings von den deutschstämmigen Migranten aus Polen, Rumänien und der Sowjetunion (Vertriebene, Flüchtlinge, Aussiedler) deutlich übertroffen.

Quantitativ am stärksten fallen Ausländer und Zuwanderer in einigen europäischen Ländern ins Gewicht (Monaco: 60%, Liechtenstein: 36%, Luxemburg: 26%). Von den Flächenstaaten Europas hat die Schweiz mit Abstand den größten Ausländer-Anteil (20%). In Deutschland dürfte der Anteil der Zuwanderer aufgrund früherer und aktueller Migration aus dem Osten (Vertriebene, Volksdeutsche) und zahlreicher Arbeitsmigranten ebenfalls bei ca. 20% liegen, darunter allerdings nur 7,5% Ausländer. Dahinter kommt Österreich, wo ca. 15% der Wohnbevölkerung außerhalb der Grenzen der Republik zur Welt kamen (1991: 7% Ausländer). In anderen Staaten Europas ist der Anteil der Zugewanderten bzw. der Ausländer ähnlich hoch: in Frankreich (11%), in Schweden und Belgien (9%) sowie in Großbritannien (8%).

3. Migration von und nach Österreich.

Zwischen 1945 und 1990 nahm Österreich ca. 2,1 Mio. Vertriebene, Asylwerber und Flüchtlinge auf. Von ihnen blieben 680.000 im Land. Seit 1965 kamen überdies 1,1 Mio. Ausländer als Arbeitskräfte bzw. als Familienangehörige dieser Arbeitskräfte nach Österreich. Von ihnen sind rund 540.000 noch hier. Insgesamt bedeutet dies eine Integration von 1,2 Mio. Personen in 45 Jahren (durchschnittlich: 27.000 Personen pro Jahr).

Im gleichen Zeitraum (1945-91) gingen ca. 500.000 Inländer/-innen ins Ausland (durchschnittlich: 11.000 pro Jahr). Aus demographischer Sicht ist Österreich somit ein Einwanderungsland, aber auch ein Auswanderungsland.

4. Zielvorstellungen

Was dem De-facto-Einwanderungsland Österreich fehlt, ist ein der demographischen Realität und der geopolitischen Lage angemessenes Selbstbild. Wir sollten uns mit der Migration von und nach Österreich aktiv auseinandersetzen, statt sie zu ignorieren oder uns bloß davor zu fürchten. Aktive Auseinandersetzung heißt: Wir sollten uns zu einer kontrollierten, quantitativ begrenzten, gesetzlich geregelten Zuwanderung (jenseits der Aufnahme von Flüchtlingen) bekennen. Zugleich bedarf es gezielter Maßnahmen zur Integration der legalen Zuwanderer von heute und morgen.

5. Flüchtlingspolitik

Zuwanderungspolitik kann Flüchtlingspolitik nicht ersetzen. Denn es wird auch in Zukunft Verfolgte geben, die in Österreich Schutz suchen. Sie können und dürfen nicht mit dem Hinweis auf bereits ausgeschöpfte Zuwanderungsquoten abgewiesen werden. Es ist allerdings zu erwarten, daß sich die Zahl der Asylwerber verringert, wenn sich für jene, die primär Arbeit und Einkommen suchen, die Möglichkeit zur legalen Einwanderung eröffnet.

6. Schlechte Alternativen

Zur geregelten Zuwanderung gibt es zwei schlechte Alternativen. Die eine wäre die Abschottung mit untauglichen Mitteln. Die würde bloß zum „Versickern“ jener Immigranten führen, die trotz vergeblicher Abschottung ins Land kämen. Die andere Alternative wäre ein bloßes Laissez-faire bei völlig offenen Grenzen. Dies würde die Immigranten dem freien Spiel der Kräfte auf dem Wohnungs- und Arbeitsmarkt überlassen. Beides führt über kurz oder lang in die ethnisch gesplante Zwei-Drittel-Gesellschaft. Überdies verringert die ungebremste Zuwanderung billiger Arbeitskräfte jeden lohnkosteninduzierten Strukturwandel.

7. Unrealistische Alternativen

Zur geregelten Zuwanderung gibt es hypothetisch auch eine weniger wahr-

scheinliche Alternative: daß sich das Wohlstandsgefälle zwischen Österreich und seinen östlichen Nachbarländern und damit auch das Interesse an Zuwanderung nach Österreich in absehbarer Zeit deutlich verringert. Voraussetzung dafür wären entweder eine große Wirtschaftskrise in Österreich oder ein reales Wirtschaftswachstum von +30 % pro Jahr (1991-2000) in der östlichen Hälfte Europas. Ersteres ist aus heutiger Sicht weder wünschenswert noch wahrscheinlich, zweiteres völlig unrealistisch.

8. Zuwanderungspolitik

Angesichts unrealistischer oder wenig wünschenswerter Alternativen bleibt Österreich eine sinnvolle politische Option: Die Formulierung und Durchsetzung einer an pragmatischen Kriterien orientierten Wanderungspolitik.

Diese muß dreierlei tun:

- die Zuwanderung aus dem Ausland nach qualitativen, quantitativen und administrierbaren Kriterien regeln;
- konkrete Integrationsmaßnahmen setzen, damit Zuwanderer nicht an den Rand der Gesellschaft gedrängt werden und bloße Manövriermasse auf dem Arbeitsmarkt bleiben;
- zur notwendigen Bewußtseinsäußerung innerhalb der österreichischen Wohnbevölkerung beitragen.

9. Gegenläufige Interessen

Planvolle Zuwanderungspolitik sollte nicht bloß den demographischen und geopolitischen Realitäten Rechnung tragen. Sie muß sich auch um den Ausgleich gegenläufiger Interessen bemühen. Dazu müssen wir uns klar machen, daß inländische Arbeitgeber in Österreich beschäftigte (bzw. Arbeitslose) In- und Ausländer/-innen sowie potentielle Neu-Zuwanderer z. T. völlig unterschiedliche Interessen haben.

Österreichs Arbeitgeber geht es zweifellos in erster Linie um ein ausreichendes Angebot, hinreichend qualifizierter, aber möglichst billiger Arbeitskräfte. Deshalb plädieren Vertreter von Industrie und Handelskammern in der Regel für eine möglichst liberale Zuwanderungspolitik.

Österreichs unselbständig Beschäftigte, nicht zuletzt jene, die gerade einen Arbeitsplatz suchen, haben einsichtigerweise ein objektives Interesse an Knappheit auf dem Arbeitsmarkt und an einem entsprechend hohen Lohnniveau. Schon aus diesem Grund machen sich Gewerkschaften und Arbeiterkammern für eine möglichst restriktive Regelung der Zuwanderung stark. Sie vertreten dadurch primär die Interessen derer, die im Ausland bereits Arbeit haben oder als Inländer arbeitslos sind.

Im Gegensatz dazu geht es all jenen, die aus politischen oder wirtschaftlichen Gründen nach Österreich kommen und hier ihren Lebensunterhalt verdienen wollen, nicht in erster Linie um ein möglichst hohes Lohnniveau und möglichst ausgebauter sozialstaatliche bzw. arbeitsrechtliche Standards in Österreich, sondern um einen höheren Lohn als daheim. Wer hier wesentlich mehr verdienen kann als in einem Herkunftsland, wird sich zumeist mit weniger zufriedengeben, als ein Inländer bzw. eine Inländerin; dies gilt insbesondere dann, wenn Niedriglohn bzw. illegale Beschäftigung die einzigen Möglichkeiten zum Eintritt in den österreichischen Arbeitsmarkt darstellen.

Zu kontrastieren ist die betriebswirtschaftliche Logik mit einer volkswirtschaftlichen. Von Zuwanderern, die dem Interesse der Betriebe an relativ billigen Arbeitskräften am besten entsprechen, profitieren die Gewerkschaften, der Finanzminister und die Sozialversicherungen insgesamt am wenigsten.

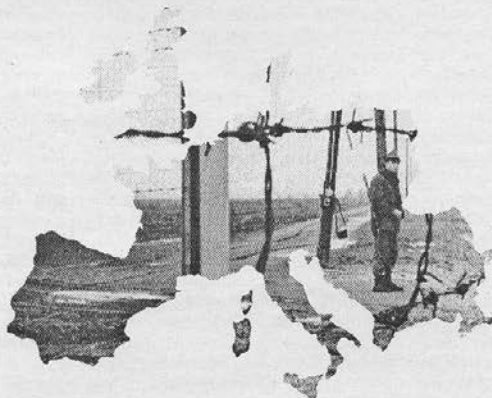
10. Zuwanderer sind nötig

Aus gesamtwirtschaftlichen, demographischen und sozialpolitischen Gründen ist Österreich mittel- und langfristig auf Zuwanderer angewiesen. Denn ohne Zuwanderung würde Österreichs Wohnbevölkerung rasch altern und schrumpfen. Was wir aus demographischen Gründen zukünftig an Migranten benötigen, läßt sich heute schon relativ genau angeben: Mit 25.000-30.000 Neu-Zuwanderern pro Jahr bliebe Österreichs Wohnbevölkerung in den kommenden Jahren ungefähr gleich groß. Diese Zahl an Migranten kompensiert zukünftige Geburtendefizite und ein gewisses Maß an Abwanderung von Inländern/-innen. Diese Zahl deckt sich zufällig auch mit jenem Ausmaß an Zuwanderung, das Österreich im Schnitt seit 1945 Jahr für Jahr relativ gut bewältigen konnte.

Wie bisher bestehen auch zukünftig sowohl aus fiskalischer wie aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive klare Präferenzen für eine möglichst vollständige soziale Integration von Zuwanderern. Nur gut integrierte Zuwanderer können mitgebrachte Qualifikationen optimal einsetzen, lassen sich nicht zu Lohn- und Sozialdumping mißbrauchen, zahlen Steuern und Abgaben, entwickeln sich nicht zu einem neuen Subproletariat. Aus den genannten Gründen ist Österreich gut beraten, Zuwanderer ins Land zu lassen und ihnen adäquaten Lebenschancen zu bieten. Dies zu regeln, ist die zentrale Aufgabe einer vorausschauenden Wanderungspolitik.

Weiterführende leichtfaßliche Informationen enthält die Broschüre

Heinz Fassemann, Rainer Münz:
Einwanderungsland Österreich?
Gastarbeiter - Flüchtlinge - Immigranten
Wien 1992, J&V-Dachs-Verlag
ISBN 3-85191-63X, 6S 58.-



FLÜCHTLING HEUTE: FLUCHT NACH DEM KALTEN KRIEG

Die Hintergrundsituation für Flüchtlinge hat sich in den letzten Jahren und Jahrzehnten für uns - auch subjektiv österreichisch - scheinbar massiv verändert. Bislang hatten unsere Mitbürger ein jahrzehntlang üblich gewordenes Bild des Flüchtlings, nämlich in der Regel den sogenannten Ostblock-Flüchtling, der sich mit einem sehr dramatischen politischen Hintergrund im Rücken auf abenteuerliche Weise zu uns durchschlagen mußte und hier erstmals Freiheit erleben durfte. Das hat die Bevölkerung verstanden, das war plausibel, und das hat auch dazu geführt, daß es Akzeptanzprobleme zu diesem Thema praktisch nicht gegeben hat.

Der „klassische“ Ostblock-Flüchtling

Damit war zweierlei verbunden, was die frühere Situation von der jetzigen sehr wesentlich unterscheidet. Einerseits war natürlich ein gutes Stück politischer Demonstration und Willenskundgebung damit verbunden, gerade Menschen aus diesen unterdrückten Ländern und Völkern bei uns Zuflucht zu geben. Man wollte damit auch dokumentieren, daß wir ein anderes Land sind und ein anderes System haben. Jeder Flüchtling, der zu uns kam, war sozusagen ein Votum und ein Sieg - wenn auch individuell - für das andere System. Diese Akzeptanz ließ sich auch deshalb gut leben, weil die Asylwerberbewegung über weite Strecken eine Durchzugsbewegung war. Es war mit der angenehmen Begleiterscheinung verbunden, daß die Menschen zu einem Teil gar nicht hiergeblieben sind sondern weiter wollten.

Der Zwischenaufenthalt in Österreich war ganz anders zu organisieren, als etwa jetzt die Sorge, wie Hierbleibende integriert werden können. Das hat sich massiv geändert. Der Flüchtling aus Osteuropa - soweit es ihn noch gibt - ist einer, der mit seinem Trabant noch einige Jahre anreisen wird, der wie ein Urauber hier vielleicht manchmal auftauchen wird, der nicht mehr den Stachel draht im Rücken hat und der in unseren Augen von der Generaleinschätzung geprägt ist, daß sich in seinen Ländern alles zum Besten gewandt hat. Wirtschaftlich - das gesteht man inzwischen zu - ist es nicht besser, sondern teilweise für die einzelnen noch schlechter ge-

worden. Politisch sind wir uns unsicher und uneinig; die Einschätzung der Situation der Länder, aus denen diese Menschen kommen, geht rasch davon aus, daß etwa in der Hauptstadt eine neue Regierung und ein neuer Staatspräsident sitzt, der Schriftsteller war oder andere Berufe ausgeübt hat. Das führt zu dem Schluß, daß es sich nun um eine Gesellschaft wie die unsere handle. Man geht sehr schnell davon aus, daß auch die Rechtsstruktur in diesen Ländern damit geregelt ist.

Immerhin, es hat sich vieles geändert; viele Fluchtgründe sind weggefallen. Schnell ist das Wort vom Wirtschaftsflüchtling erfunden worden, ein sehr praktisches, wenn auch nicht logisches Wort - denn kein Mensch flieht vor der Wirtschaft, sondern höchstens vor der Armut. Es ist auch eine Unterstellung - „Wirtschaftsflüchtling“ ist jemand, der, wie es auch oft in Gesetzestexten heißt, „bloß aus ökonomischen Gründen oder Erwägungen hierherkommt“. Und das sagt ein Land, in dem ökonomische Überlegungen nachgewiesenermaßen ganz große Bedeutung haben! Es ist sonst keine Schande, wirtschaftlich zu denken, aber wenn es ein Wanderer tut, wird es ihm oft geradezu zum Vorwurf gemacht, weil man es auf das Bedürfnis zusammenkürzt, einfach mehr Geld zu verdienen und sich das Leben leichter zu machen, und den Österreichern, die Österreich unter eigenem Schweiß und unter eigenen Tränen aufgebaut haben, zu guter Letzt alles wegzuschneiden. Demgegenüber muß man kritisch bemerken, daß auch in früheren Jahren nicht jedes einzelne Asylbegehren administrativ bis an seinen Ursprung verfolgt werden konnte. Vielfach war es auf Behauptung und Vermutung hin gegeben. Prälat Ungar hat erzählt, daß interessanterweise die ersten Ungarnflüchtlinge 1956 AVO-Leute, die Geheimdienstleute des repressiven Regimes, gegen das sich die Aufständischen gewehrt hatten, waren. Dann kamen mit der Repression die Aufständischen; unter ihnen sicher wieder viele, die keine Aufständischen waren, sondern mit unser aller Einverständnis die Entscheidung getroffen haben: „Jetzt nichts wie hinaus.“ Nun den Eindruck erwecken zu wollen, als gelangen wir jetzt in eine neue Verlegenheit, weil man nicht mehr genau weiß, wer wirklich ein Asylwerber ist und wer nicht, ist, gelin-

de gesagt, etwas übertrieben. Es war noch nie einfach feststellbar. Darum ist die Genauigkeit, die jetzt Platz greifen soll, natürlich ein starker Kontrast zu der Ungenauigkeit, mit der wir immer Vorlieb nehmen mußten.

Neue Voraussetzungen

Mittlerweile ist der Dokumentenbesitz die Voraussetzung für vieles. Menschen kommen trotzdem aus Ländern, deren Lage instabil ist. Dazu gehört auch Osteuropa. Weshalb das alte Postulat durchaus aufrechterhaltbar ist, daß die sorgfältige, faire, menschliche, individuelle Überprüfung eines Asylbegehrens nach wie vor nicht ad acta zu legen ist. Es ist wohl eine Weisheit der Genfer Flüchtlingskonvention und aller Menschenrechtskonventionen, daß letztlich - wie so vieles im Leben - die Dinge nicht günstig pauschal oder quasi-pauschal entschieden werden können, sondern maßnehmend an der Situation eines Menschen. Dazugekommen ist durch die Veränderung, die Mobilität der Welt, der durchaus spürbare Zuzug von Flüchtlingen, Zuwanderern, Wanderern aus der Dritten Welt. Damit ist ein Kapitel aufgeschlagen, das noch gar nicht abschätzbar ist, weil über die Länder der Dritten Welt noch weniger bekannt ist als über die des ehemaligen Ostblocks. Es ist davon auszugehen, daß absehbare Weise die Lage nach dem Kalten Krieg dort noch instabiler geworden ist, weil Konflikte, die nicht mehr kontrolliert und daher oft auch nicht einmal ansatzweise überblickt werden, täglich neu aufbrechen können. Es besteht die verrückte Situation, daß Menschen, die heute noch in Sicherheit gelebt haben, in einem plötzlich ausgebrochenen Bürgerkrieg morgen schon etwas anderes erleben.

In der Dritten Welt hat man es mit einem unübersichtlichen Knäuel an Konflikten zu tun, die aus vielen in den Menschenrechten und der Flüchtlingskonvention genannten Gründen - und manchmal auch darüberhinaus - Leidtragende hervorbringen. Ethnische, politische, gewissensbedingte, religiöse, rassische Verfolgung ist nach wie vor in vielen Ländern ein Tatbestand. Es ist natürlich klar, daß die Einschätzung der Situation dieser Länder ungeheuer kompliziert ist, aber genau das sollte uns - und das wäre ein Tribut an die Humanität - nicht zur billigen Pauschalbe-

urteilung Zuflucht suchen lassen, sondern zur sicher aufwendigeren, aber auf lange Frist sich rechnenden, humanitär begründeten Individualbeurteilung.

Nachdem das alte Bild vom klassischen Flüchtling, wie wir ihn bisher kannten - und schätzten, möchte ich etwas makaber sagen - verloren gegangen ist, hat die Bevölkerung Probleme, sich in der Einschätzung der Menschen, die zu uns kommen, zurechtzufinden. Wahrscheinlich werden auch die vollziehenden Beamten Probleme haben, einerseits jederzeit über alle Informationen zu verfügen, die man braucht, andererseits die Vollziehung nicht zu verlangsamen und drittens auch noch faire Bescheide zu erstellen. Die lateinamerikanischen und afrikanischen Staaten haben ihren eigenen Flüchtlingskonventionen noch Tatbestände hinzugefügt, deren Aktualität erst jetzt im ehemaligen Jugoslawien deutlich wird, nämlich den an sich in der Flüchtlingskonvention nicht erfaßten Bürgerkriegsflüchtling tatsächlich als Flüchtling für anerkennungswürdig zu halten. Tatsache ist, daß Flüchtlinge innerhalb des ehemaligen Jugoslawiens eigentlich im Augenblick völkerrechtlich keinen Schutz genießen, weil sie nicht in diese Definitionen passen. Es ist tragisch, daß es erst dieses grausamen Konflikts bedurft hat - aber die Problematik, die auch für andere Erdteile und nicht nur für das ehemalige Jugoslawien gilt, ist möglicherweise erst dadurch richtig bewußt geworden. Nationalstaaten sind ja nur nach außen hin klar definiert, aber nach innen hin - man denke nur an die innerasiatischen und innerafrikanischen Flüchtlingsbewegungen - nicht so einfach festzustellen.

Neue gesetzliche Regelungen - einige Anmerkungen

Nach wie vor besteht das unglaubliche Spannungsfeld zwischen dem Anspruch, Asylland sein zu wollen, und der Angst vor dem Übersteigen der verkraftbaren Zahl. Das bringt bei wenig in die Materie eingearbeiteten Menschen und Rednern manchmal den Irrtum mit sich, daß man - wie man hört und in Zeitungen lesen kann - über die „Begrenzung der Flüchtlingszahlen“ nachdenken müsse. Dies zeigt auch das Ausmaß an Sprachverwirrung zu diesem Thema. Das wäre ungefähr genauso logisch wie behaupten zu wollen, daß es in Österreich im Jahr nur so viele Unfälle geben darf, wie unsere Unfallspitäler Betten haben. Von dieser Mentalität aus läßt sich sicher nichts entwickeln. Daher ist die Frage, wie man die de-facto-Wanderungen, die immer schon auch innerhalb der Fluchtbewegungen Anteile von Wanderern hatten und nicht immer ganz astreine politische Flüchtlingswellen waren, in einigermaßen zumutbare

Gesetzesrahmen und verkraftbare Vorgänge faßt. In Wahrheit geht es um das Finden eines ganz pragmatischen Weges, das Geschehende mit dem an sich Gewünschten und dem gesetzlich Transparenten zu verbinden. Die Gesetzesrahmen dazu müssen sich ihrer Relativität bewußt sein und bleiben. Man hat auch lange Zeit politisch das ursprüngliche Einwanderungs-, dann Niederlassungs-, jetzt Aufenthaltsgesetz genannte Gesetz als eine Art Ergänzungsgesetz zum Asylgesetz in Aussicht gestellt. Ursprünglich war der Akzent darauf gelegen, daß rund um die politischen Flüchtlingsbewegungen Grauzonen entstehen, die mit dem Asylgesetz selbst - wenn es verbessert werden soll - nicht gelöst werden können und daher einer ergänzenden Gesetzgebung, einer Wanderungsgesetzgebung praktisch überantwortet werden sollen. Die Zielrichtung des derzeitigen (ersten) Entwurfes scheint mir dem nicht mehr Rechnung zu tragen, sondern dem Finden des für mühsame und volkswirtschaftlich nützliche Integration nötigen Gesetzes. Hier werden sich auch in Zukunft Probleme ergeben, denn das bedeutet, wenn wir nicht gleichzeitig zu einer vollkommenen Abschottung Zuflucht nehmen, in Wahrheit - auch wenn es unerfreulich ist - die Gefahr einer steigenden Illegalisierung der Szenerie. Das sage ich auch aus der Position eines Caritasverantwortlichen, dessen Mitarbeiter an den verschiedensten Stellen unseres Landes mit diesen illegalen und hochgradig ungesicherten menschlichen Existenzen sehr rasch und sehr umfangreich konfrontiert sind. Die jetzige Tendenz wird ganz zweifellos zu einer starken Illegalisierung führen, wenn man nicht - wie man es oft hört, aber es sich vorläufig in diesem Land niemand zu fordern getraut - tatsächlich vollkommen abschottet und mit allen Konsequenzen versucht, die Menschen strikt fernzuhalten.

Für das Aufenthaltsgesetz möchte ich einige Wünsche formulieren. Dies soll kein krampfhaftes Herummäkeln an einem an sich nicht willkommenen Gesetz sein, sondern eine Kritik an einem Entwurf zu einem nicht zufriedenstellend ausgefallenen Gesetz. Die Absicht, Wanderung zu regeln, steht ganz außer Debatte. Es tun weder die Ausländerfeinde etwas Richtiges, noch diejenigen, die behaupten, es bedeute kein Problem, keine Regelungsabsicht zu haben. Die sind wir der österreichischen Gesellschaft schuldig, aber erst recht dem Status des Ausländers, der zu uns kommt. Wir haben den Wunsch, die flüchtlingsrechtlichen Dimensionen dieses Aufenthaltsgesetzes berücksichtigend, daß man bei der Familienzusammenführung doch den Grundsätzen des internationalen Flüchtlingsrechtes Rechnung trägt. Die

Beschlüsse des UNHCR-Exekutivkomitees genauso wie das Asylgesetz des Jahres 1991 im § 4 definieren die Rechtsstellungen der Flüchtlinge und ihrer Familien. Daher sollte man in die Richtung denken, die Familienzusammenführung unabhängig von Einwanderungsziffern und Quoten vorzuziehen und außerhalb des Aufenthaltsgesetzes zu regeln, denn die Flüchtlinge sind in ihrem Status von den flüchtlingsrechtlichen Bestimmungen her klar definiert. Desgleichen ginge es um die Regelung des Aufenthaltsrechtes für die nach § 8 des Asylgesetzes hier in Österreich legal sich aufhaltenden Menschen. Das sind jene, die zwar nicht positiv beschieden worden sind, denen man aber auf Grund der Unzumutbarkeit einer Rückkehr in ihr Herkunftsland den Aufenthalt hier auf Zeit genehmigt. Auch der Status dieser Menschen gehörte geregelt.

Ein weiterer wichtiger Gesichtspunkt, der auch sehr mit der praktischen Integrationsarbeit, letztlich auch mit der Rechtssicherheit der Menschen und der Arbeit der Strukturen zu tun hat, ist die Zusage des Arbeitsplatzes wie sie vorgesehen ist. Daß dazu auch eine zusätzliche Beschäftigungsbewilligung nach Ausländerbeschäftigungsgesetz nötig wäre, scheint uns ein Zuviel an Verfahren, die Gefahr einer Überschneidung von Quoten, von Parallelverfahren und letztlich auch von Verfahrensverlangsamung scheint vorzuliegen, da ja ohnedies - laut Ausländerbeschäftigungsgesetz - Bundes- und Landeshöchstzahlen bereits vorgesehen sind. Rein fremdenrechtlich sollte man auch diesen Vorgang der Beschäftigungserlaubnis im Interesse der Menschen fremdenrechtlich möglichst schlank gestalten.

Die Familienzusammenführung wurde schon genannt. Daß sich Familienzusammenführung bei Erfüllung aller Kriterien bis zu zwei Jahren hinziehen kann, obwohl z. B. der Flüchtling rechtlich seinen Status hier hat, scheint uns nicht menschlich zu sein. Familienzusammenführung sollte eine beschleunigte Maßnahme sein - da sie ja in der Logik des Flüchtlingsrechtes, aber auch des Wanderungsrechtes liegen sollte. Bei der Definition der Familienangehörigen sollte man mehr differenzieren, denn sowohl psychische oder finanzielle Abhängigkeit und auch besondere emotionale Bindung können ein Tatbestand für eine Berücksichtigung der Zusammenführung sein.

Der § 14 des ursprünglichen Entwurfes schneidet ein Problem an, das gelöst werden sollte. Es wird nämlich in den Erläuterungen zum ersten Entwurf davon ausgegangen, daß es mit diesem Aufenthaltsgesetz zu einer Struktur-

bereinigung des Gastarbeiterproblems kommen sollte. Diese Formulierung ist in viele Richtungen hin offen, aber sie sollte doch so interpretiert werden, daß es - im neuen Gesetz - doch im generellen Fall um eine Angleichung der Rechtsstellung gehen sollte, und es nicht etwa Vorschub leisten sollte einem raschen Loswerden, oder Illegal-Lassen von Menschen, die auch schon seit langer Zeit - wie geregelt und abgesichert auch immer - in unserem Land und unserer Gesellschaft Arbeit leisten. Letztlich ist es ein Problem, daß ein rechtskräftig negativ beschiedener Asylwerber ipso facto aus dem Aufenthaltsbeantragungsverfahren ausgeschlossen sein soll. Das wird sicher auch der individuellen Situation nicht gerecht werden, weil nach Bundesbetreuungsgesetz und Asylgesetz auch Asylwerbern die Aufnahme legaler Arbeit und auch der Konsum etwa von Deutschkursen und Integrationsmaßnahmen teilweise möglich ist. Hier scheint es oft zu einem Abbruch zu kommen, der nicht logisch ist: Nämlich dann, wenn man schon angefangen hat, Menschen in kleinen Schritten zu integrieren. Diese Pauschalformulierung sollte durch eine differenzierte und individuell gehandhabte ersetzt werden.

Schlußfolgerungen

Bei der Berücksichtigung der Kriterien, wer überhaupt bei uns Aufenthalt finden und darum ansuchen können soll, sollte man in dem Kriterienkatalog auch die sozialen und humanitären Gesichtspunkte etwas klarer und deutlicher - und nicht nur der Absicht nach - herausarbeiten. Letztlich sollten alle Verfahrensdauern einer vernünftigen Integrationsarbeit zumutbar sein. Zur Zeit wirkt sich eine überlange Verfahrensdauern in jederlei Richtung bremsend aus. Auch auf viele ehrenamtliche

Tätigkeiten an der Basis: Die relativ spontane Bereitstellung von Ressourcen und von Angeboten für Integration sterben oft wieder dahin, weil einfach nicht rechtzeitig die Rechtsgrundlagen für eine legale Existenz gefunden sind. Da geht viel an Integrationschritten verloren.

Geplante Einschränkungen wie etwa bei Gefahr für die innere und äußere Sicherheit unseres Landes, sollten doch durch präzisere Formulierungen ergänzt werden. Etwa durch konkrete Tatbestände: Wann verursacht jemand innere und äußere Unsicherheit?

Wenn man festlegen will, daß nur vom Ausland um Aufenthalt angesucht werden kann, müßte man berücksichtigen, daß der vorgesehene Amtsweg in vielen Ländern nicht so einfach zu beschreiten ist, weil er das Vorhandensein von Berufsvertretungsbehörden Österreichs voraussetzt. Was ist mit diesen Ländern, in denen das ganz offensichtlich ein Problem sein dürfte - die kann man ja nicht ipso facto ausschließen wollen? Zum zweiten müßte bei einer Mitwirkung der Berufsvertretungsbehörden in dem Aufenthaltsgenehmigungsverfahren berücksichtigt werden, daß die oft nicht ausreichende personale Dotierung dieser Stellen sich darin auswirken könnte, daß die Sache um einiges länger dauern wird. Man wird sehen müssen, wieviel Mitwirkung die Berufsvertretungsbehörden sich selbst wünschen werden. Wieviel an Mitwirkung soll man sich wünschen, wenn man bedenkt, daß immer weiter eingeschaltete Instanzen zu einer weiteren Verlangsamung vieler Dinge führen?

Das waren nur ein paar nachträgliche Einwände gegen einen ursprünglichen Entwurf, die auch zeigen sollen, daß die ganze Frage des Umgangs mit Flüchtlingen, Wanderern, sich letztlich am

Grundsatz der Humanität, der Menschlichkeit, der Maßnahme an der individuellen Situation und der Fairness orientieren sollte. Wir hoffen doch sehr, daß sich durch die Einspeisung von Erfahrungen auch mit dem neuen Asylgesetz einiges weiterbewegen wird. Die andere Frage ist, wie gelungen der Zusammenhang zwischen diesen beiden Regelungen versuchen funktionieren wird. Auch die Regelung der vielen illegalen Existenzen in unserem Land möglichst zu legalisieren, wäre dringlich.

Ein persönliches Nachwort: Das Problem dürfte sich allgemein auf der Welt - nicht nur in Österreich - zuspitzen. Die USA haben angefangen, die Flüchtlinge aus Haiti gar nicht an Land gehen zu lassen und sie gleich zurückzuschicken - mit dem Hinweis, das zuständige Flüchtlingslager sei mit 12.000 Personen bereits überfüllt. Es zeigt sich deutlich, daß die Stimmung nicht eine österreichische, sondern eine weltweite ist. Hier stellt sich die Frage, wie die Stimmungsverschärfung, die ein vernünftigeres Herangehen an die Materie ermöglicht, geschaffen werden kann. Sicher nicht durch Ironie über diejenigen, die Angst haben. Sicher nicht durch Zynismus, der in verschiedenen Symposien über jene ausgegossen wird, die sich - aus vernünftigen oder unvernünftigen Gründen - der ganzen Entwicklung nicht gewachsen fühlen. Sicher aber auch nicht dadurch, daß man der Strategie folgen wollte, alles politisch zu retten, wenn man es denen recht machen wollte, die sich die einfachsten Lösungen wünschen. Wer immer in der Absicht, diese Menschen nicht an extreme Lager zu verlieren, Zugeständnisse allzugroßer Art an diese Richtungen macht, dem wird es so ergehen wie dem Zauberlehrling: daß er all die Geister, die entwichen sind, nicht mehr in die Flasche zurückbekommt.



FLÜCHTLING IN ÖSTERREICH - EUROPÄISCHE DIMENSIONEN

In fünf Tagen, am 1. Juni 1992, tritt Österreichs neues Asylgesetz in Kraft. Heute ist daher ein passender Tag, einige grundsätzliche Überlegungen anzustellen:

Wird dieses Asylgesetz der Genfer Flüchtlingskonvention gerecht, deren Bestimmungen im neuen Gesetz ausdrücklich aufrecht erhalten werden?

Entspricht das Gesetz den internationalen Standards einer fairen Asylpolitik, die vor allem von den Beschlüssen des Exekutiv-Komitees für das Programm des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (kurz ExCom) mit Zustimmung Österreichs gesetzt wurden?

Wie paßt das Gesetz in den europäischen Zusammenhang, nimmt restriktive Regelungen europäischer Länder vorweg oder geht über diese bereits hinaus? Und welche Anliegen hat „amnesty international“ zur Flüchtlingsgesetzgebung und -praxis der europäischen Staaten, insbesondere aber Österreichs?

Sie werden verstehen, daß sich dieses Referat nur mit einigen, aber überaus wichtigen Aspekten der Gesetzgebung und Praxis beschäftigen kann.

Zum 1. Jänner 1990 befanden sich ca. 15 Millionen Flüchtlinge auf der ganzen Welt unter dem Schutz des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR), davon 830.000 Flüchtlinge in Europa. Europa beherbergt also nicht mehr als ca 5 % der Weltflüchtlingszahl. Dennoch wurde die Flüchtlingsfrage zum europäischen Problem, und dies aus verschiedensten Ursachen:

- Weil der völkerrechtlich gebotene Schutz für Flüchtlinge mit der Wanderungsbewegung vermischt wurde, deren Regelungen in die Souveränität des einzelnen Staates fällt.

- Weil seit dem Fall der kommunistischen Regierungen Auswanderungsbeschränkungen weggefallen sind.

- Weil die Asylanerkennungsverfahren aufgrund der geringen finanziellen Ausstattung und Überforderung der Asylbehörden - oft Jahre hindurch dauerten.

- Weil die Ausländerangst, ja Ausländerfeindlichkeit von Teilen der europäischen Bevölkerung nicht adäquate Handlungen der Regierungen zur Folge hatte, sondern politische und behördliche Maßnahmen, die ihrerseits diese Angst und Feindlichkeit verstärkten.

Die europäische Dimension des Weltflüchtlingsproblems hat durch die Ereignisse auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien eine unerhörte Dramatik erhalten. Krieg, Bürgerkrieg, massenhafte Menschenrechtsverletzungen und die systematische Verfolgung von nationalen Minderheiten hatten die Flucht von Hunderttausenden zur Folge.

Nach den Berichten des UNHCR befinden sich mindestens 1,2 Millionen Menschen innerhalb der Grenzen des ehemaligen Jugoslawien auf der Flucht, nur wenige Tausende gelangen in andere europäische Staaten, die ihre Grenzen dicht machen.

„amnesty international“ („ai“) appelliert nicht nur in Österreich, sondern auch in den anderen europäischen Staaten, diesen Flüchtlingen zumindest temporären Schutz zu gewähren, bis die Ursachen der Flucht weggefallen sind. „ai“ erinnert an den ExCom-Beschluß Nr. 22:

„Es ist deshalb dringend erforderlich zu gewährleisten, daß Asylsuchende in Situationen eines größeren Flüchtlingszustromes voll geschützt sind, daß, solange Vorkehrungen für eine dauerhafte Lösung ausstehen, die grundlegenden Mindestnormen für ihre Behandlung noch einmal bekräftigt werden, und daß im Rahmen internationaler Solidarität und der Lastenverteilung wirksame Vereinbarungen getroffen werden, um Länder zu unterstützen, die eine große Zahl von Asylsuchenden aufnehmen.“

Der zitierte Beschluß des Exekutivkomitees schränkt diesen Schutz nicht auf Flüchtlinge ein, die Fluchtgründe nach der Genfer Flüchtlingskonvention vorbringen (obwohl dies sehr oft der Fall sein mag), sondern gewährt ihn ausdrücklich auch Flüchtlingen vor Aggression, Besetzung, Fremdherrschaft oder Ereignissen, die die öffentliche Ordnung im gesamten oder in einem Teil des Herkunftslandes ernstlich stören.

Ehe ich auf das Asylgesetz und den zu erwartenden Vollzug zu sprechen komme, möchte ich das Mandat von „ai“ in der Flüchtlingsarbeit in Erinnerung rufen.

Der Einsatz von „ai“ zugunsten von Flüchtlingen basiert auf der Arbeit unserer Organisation zum Schutz der Men-

schenrechte. „ai“ wendet sich in dieser Arbeit dagegen, daß Personen gegen ihren Willen von einem Land in ein anderes geschickt werden, in dem ihnen die Inhaftierung als gewaltlose politische Gefangene, Folter, „Verschwindenlassen“ oder Hinrichtung droht.

Daher setzt sich „ai“ dafür ein, daß Staaten solchen Personen effektiven und dauerhaften Schutz davor gewähren, gegen ihren Willen in ein Land zurückgeschickt zu werden, in dem ihnen solche Menschenrechtsverletzungen drohen, bzw. in eine drittes Land, in dem sie keinen effektiven Schutz gegen eine solche Rückführung genießen. Dieser Aspekt der Arbeit von „ai“ basiert auf dem Prinzip des non-refoulement, wie es in Artikel 33 GENFER FLÜCHTLINGSKONVENTION verankert ist:

„Keiner der vertragschließenden Staaten wird einen Flüchtling auf irgendeine Weise über die Grenzen von Gebieten ausweisen oder zurückweisen, in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würden.“

Lassen Sie mich nun zu einigen zentralen Bestimmungen des Asylgesetzes kommen, sie an den internationalen Menschenrechtsschutzbestimmungen messen und einen Appell an die Vollzugsbehörden richten.

1. „Verfolgungssicherheit in einem anderen Staat“

Dieses Prinzip wird in der Rechtsanwendung verschieden genannt. Manchmal wird von „Erstasylstaat“ gesprochen. In der deutschen Rechtssprache hat sich der Begriff „Schutz im Drittland“ durchgesetzt. Gemeint wird immer der nämliche Sachverhalt: Der Flüchtling hat auf seiner Flucht einen oder mehrere Staaten berührt, ehe er in einem weiteren Staat Schutz sucht. Entscheidend ist die Frage, ob er bereits vor der Stellung des Asylantrages Schutz in einem Drittland erhalten hat. An einem praktischen Beispiel demonstriert:

Ein iranischer Flüchtling flüchtet über Land durch die Türkei, Bulgarien, Rumänien und Ungarn, ehe er in Österreich einen Asylantrag stellt. Oder ein Flüchtling aus Sri Lanka flieht

nach einem Transitaufenthalt in Rom mit einem Flugzeug nach Wien. Hat der Flüchtling „Schutz im Drittland“ erhalten? Das Asylgesetz knüpft an diese Frage entscheidende Folgerungen, die für den Flüchtling Gefahr für Leben und Freiheit bedeuten können.

Das Asylgesetz schließt die Gewährung von Asyl aus, wenn „der Flüchtling bereits in einem anderen Staat vor Verfolgung sicher war“. Solchen Flüchtlingen wird die Einreise nicht gestattet. Die Rückschiebung findet bereits an der Grenze statt. Der Asylantrag solcher Flüchtlinge wird als offensichtlich unbegründet angesehen und kann sofort als unbegründet abgewiesen und mit unmittelbarer Rückschiebung beantwortet werden.

Nach der Statistik der Asylanträge des Jahres 1991 kamen mehr als 90 Prozent der Asylwerber nicht aus einem Nachbarstaat Österreichs oder nicht direkt (mit dem Flugzeug) aus dem Verfolgerstaat, wenn man der zunehmenden Tatsache Rechnung trägt, daß sich Slowenien als selbständiger Staat zwischen die anderen Staaten auf dem ehemals jugoslawischen Territorium geschoben hat.

„ai“ erinnert an den Beschluß Nr. 15 des Exekutivkomitees:

„Die Vorstellungen des Asylsuchenden hinsichtlich des Landes, in welchem er um Asyl ansuchen möchte, sollten so weit wie möglich berücksichtigt werden. Es sollte der Grundsatz beachtet werden, daß Asyl nicht lediglich aus dem Grund verweigert werden sollte, daß in einem anderen Staat darum angesucht werden könnte.“

Auch der Österreichische Verwaltungsgerichtshof hat erst jüngst entschieden, daß der Flüchtling nicht verhalten werden kann, einen Asylantrag bereits im ersten Land nach seiner Flucht zu stellen.

Mehr als das hat der Verfassungsgerichtshof entschieden, daß ein „Schutz im Drittland“ nur dann anzunehmen ist, wenn die Anwesenheit des Flüchtlings den Behörden des Drittlandes bekannt war, von ihnen geduldet wurde und im Drittland keine Gefahr der Rückschiebung in den Verfolgerstaat droht. Nach den internationalen Standards stellt daher die bloße Durchreise durch ein Drittland keinen Schutz im Drittland dar, unter anderem deswegen, weil bei bloßer Durchreise die Flucht erst in jenem Land beendet wird, in dem der Flüchtling einen Asylantrag stellt.

Fast alle Landflüchtlinge, die in Österreich einen Asylantrag stellen, kommen über das Staatsgebiet Ungarns oder des ehemaligen Jugoslawien nach Öster-

reich. Ungarn schützt - aufgrund eines Vorbehalts bei der Unterzeichnung der Genfer Flüchtlingskonvention - nicht-europäische und türkische Flüchtlinge nicht. Die Staaten auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien (im Zustand des Krieges, Bürgerkrieges und massenhafter Menschenrechtsverletzungen) sind nicht sichere Drittländer. Sie kennen kein staatliches Asylverfahren vor dem UNHCR. Nach den Berichten des UNHCR werden Flüchtlinge auch während dieses Asylverfahrens in die Verfolgerstaaten zurückgeschoben. Die Gesetzgebung in der BRD und in der Schweiz vermutet einen Schutz im Drittland nicht, wenn der Flüchtling sich im Drittland nicht mehr als drei Monate (BRD) oder nicht mehr als 20 Tage (Schweiz) aufgehalten hat.

Wie werden das Bundesministerium für Inneres und das Bundesasylamt diese Bestimmungen vollziehen? Aus dem Bundesministerium für Inneres erfahren wir dazu: Eine direkte Einreise, die dem Flüchtling den Zugang zu österreichischem Territorium und damit ein faires Asylverfahren gestattet, sei nur dann anzunehmen, wenn der Verfolgerstaat ein Nachbarstaat ist. Ferner dann, wenn der Asylwerber eine nicht unterbrochene Reisebewegung vom Verfolgerstaat nach Österreich durchführte, in deren Verlauf er bis zur österreichischen Grenze nirgends Verfolgungsschutz finden konnte (und nicht etwa nirgends Verfolgungsschutz gefunden hat).

Bei Flugpassagieren sollen Zwischenlandungen die direkte Reisebewegung unterbrechen, wenn es dem Asylwerber möglich war, während einer solchen Zwischenlandung einen Asylantrag mit der Folge zu stellen, daß Verfolgungssicherheit erlangt werden konnte. Keinesfalls liegt eine direkte Einreise vor, wenn sich der Asylwerber auf dem Territorium eines Staates, der ihm Verfolgungsschutz bieten konnte, solange aufgehalten hat, daß er dort einen Asylantrag hätte stellen können. Verfolgungsschutz ist dabei in jedem Staat anzunehmen, in dem die Genfer Flüchtlingskonvention dem Rechtsbestand angehört, ein Asylverfahren existiert und der UNHCR durch einen Repräsentanten die Belange von Asylwerbern wahrnehmen kann. Diese Voraussetzungen treffen auf alle Nachbarstaaten Österreichs zu. Eine teilweise Ausnahme stellt lediglich Ungarn dar, indem außer-europäische Asylwerber derzeit noch keinen Schutz nach der Genfer Konvention, wohl aber aufgrund der Europäischen Menschenrechtskommission finden.

Wird diese Handlungsanleitung wörtlich vollzogen, so wird - etwas vereinfacht ausgedrückt - Österreich tatsächlich ein Land ohne Flüchtlinge werden. Kaum einem Flüchtling wird die Einreise und damit die Abwicklung eines fai-

ren Asylverfahrens gestattet sein. Stellt ein illegal eingereister Flüchtling einen Asylantrag, so wird er im beschleunigten Verfahren abgewiesen und zurückgeschoben.

Der Leiter einer künftigen Außenstelle des Bundesasylamtes hat gegenüber einer Zeitung erklärt, daß in der Mehrzahl der Fälle damit zu rechnen ist, daß die Asylanträge binnen 12 bis 24 Stunden in erster Instanz abgewiesen werden und daß dann die Rückschiebung unmittelbar danach erfolgt. Eine derartige Asylpraxis würde das Rückschiebungsverbot des Artikel 33 Genfer Flüchtlingskonvention verletzen, dem ja nicht die Vermutung der Sicherheit vor Verfolgung im Drittland zugrundeliegt, sondern die tatsächliche Sicherheit vor Verfolgung und weiterer Rückschiebung. Sie würde außerdem der österreichischen und internationalen Rechtsprechung widersprechen.

Eine derartige Asylpraxis ginge weit über die bisherigen multilateralen Regelungen hinaus. Weder die Konvention zur Bestimmung des Staates, der für Prüfung des Asylantrages zuständig ist (kurz: „Konvention von Dublin“, die im Juni 1990 von den Staaten der Europäischen Gemeinschaft unterzeichnet wurde), noch das Zusatzabkommen von Schengen, ebenfalls vom Juni 1990 (bisher unterzeichnet von Belgien, BRD, Frankreich, Luxemburg, Italien, Spanien und Portugal) sehen derart restriktive Maßnahmen vor.

2. Die Feststellung der Identität des Flüchtlings

Das Asylgesetz sieht einen Asylantrag als offensichtlich unbegründet an, wenn die Identität des Asylwerbers nicht glaubhaft festgestellt werden kann. Die Abweisung eines Asylantrages als offensichtlich unbegründet hat zur Folge, daß der Flüchtling sofort und ohne den Erfolg seines Rechtsmittels abwarten zu können, zurückgeschoben wird. „ai“ befürchtet, daß der Vollzug dieser Bestimmung an die bisherige Praxis der Aufnahme in die Bundesbetreuung anschließt, die Flüchtlingen ausnahmslos verweigert wird, wenn sie ein vom Verfolgerstaat ausgestelltes, mit Lichtbild versehenes Personaldokument nicht vorweisen können.

Nach der Absicht des Gesetzgebers (siehe den Ausschlußbericht zum Asylgesetz) ist aber die Identität eines Asylwerbers nicht nur anhand von Reisedokumenten und sonstigen Urkunden allein festzustellen, sondern auch aufgrund anderer Umstände, z. B. der Muttersprache oder der geographischen Kenntnisse des Asylwerbers. Der UNHCR und Menschenrechtsorganisationen haben oft darauf hingewiesen, daß viele Flüchtlinge nie ein Personaldokument besessen haben oder bei besonderer

Dringlichkeit der Flucht ein solches Dokument nicht mitnehmen können. Die Genfer Flüchtlingskonvention spricht von undokumentierten Flüchtlingen und kennt natürlich für die Feststellung der Flüchtlingseigenschaft nicht die Voraussetzung der Vorlage eines Personaldokuments oder sonstiger Urkunden. In den zitierten europäischen Abkommen zur Regelung von Aspekten des Flüchtlingsproblems fehlt ebenfalls eine derartige Bestimmung.

3. Konzept des „sicheren Staates“

Das Asylgesetz sieht einen Antrag auch dann als offensichtlich unbegründet an, wenn der Asylwerber Staatsangehöriger eines Staates ist, von dem aufgrund allgemeiner Erfahrung, seiner Rechtslage und Rechtsanwendung anzunehmen ist, daß in diesem Staat in der Regel keine begründete Gefahr einer Verfolgung besteht.

Der UNHCR und Menschenrechtsorganisationen haben wiederholt darauf hingewiesen, daß die Genfer Flüchtlingskommission diesen Begriff nicht kennt und jede Person als Flüchtling anzusehen ist, die Fluchtgründe nach der Konvention hat, ohne Rücksicht auf den Staat, aus dem der Flüchtling kommt. Artikel 3 der Genfer Flüchtlingskommission verbietet den Vertragsstaaten ausdrücklich, bei den Flüchtlingen einen Unterschied wegen ihrer Rasse, ihrer Religion oder ihres Herkunftslandes zu machen. Ein geographischer Vorbehalt kann nur bei der Unterzeichnung der Genfer Flüchtlingskonvention erklärt werden.

Nach Informationen des Bundesministeriums für Inneres ist daran gedacht, als „sichere Staaten“ folgende Länder anzusehen: die westeuropäischen Staaten, Polen, Ungarn, die CSFR, Slowenien, die nicht umkämpften Gebiete Kroatiens, Rumänien und Bulgarien.

Da das Asylgesetz nur von „sicheren Staaten“ spricht, können schon nach dem Buchstaben des Gesetzes nicht einzelne Staatsteile (die „nicht umkämpften Gebiete Kroatiens“) als sicher erklärt werden. Und ist nicht etwa in den „nicht umkämpften Gebieten Kroatiens“ die Verfolgung nichtkroatischer Nationalitäten auszuschließen. Sie finden schon heute statt.

Nach der Statistik des Jahres 1991 wurden elf Prozent der rumänischen und fünf Prozent der bulgarischen Asylwerber als Flüchtlinge anerkannt. Sollen nun Rumänien und Bulgarien plötzlich sichere Staaten sein?

Nun haben in der Tat zahlreiche europäische Staaten Reformen ihrer Asylverfahren in die Wege geleitet oder bereits verabschiedet, mit dem Ziel, Anträge von Asylsuchenden aus bestimmten Ländern von den regulären Verfahren

abzutrennen und diese Anträge in einem beschleunigten Verfahren zu behandeln.

Lassen Sie mich die Bedenken von „ai“ gegen eine derartige Praxis zusammenfassen:

Unter den Regierungen scheint die Auffassung weit verbreitet, daß die Anwendung des Begriffs des „sicheren Staates“ sie in die Lage versetzen wird, eine große Anzahl von Asylwerbern von den normalen Verfahren auszuschließen und auf diese Weise die Verfahren zu beschleunigen und die Rückstände zu verringern. Es besteht jedoch die Gefahr, daß die Anwendung des Begriffs des „sicheren Staates“ dazu führt, daß Asylländer eine Liste solcher Länder aufstellen und dabei Einflüssen (wie außenpolitischen Erwägungen) unterliegen, die nicht notwendigerweise mit dem Hauptziel eines Asylverfahrens vereinbar sind: der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft und dem Schutz von Personen, denen Gefahr für Leben und Freiheit droht.

„ai“ hat überall auf der Welt schwere Menschenrechtsverletzungen dokumentiert, und zu solchen Verstößen kann es in jedem Land kommen. Personen aus Ländern, die als „sicher“ eingestuft werden, laufen Gefahr, gegen grundlegende Vorurteile ankämpfen zu müssen.

„ai“ ist besorgt, daß Asylwerber aus einem „sicheren Staat“ die Annahme widerlegen müssen, ihr Asylantrag sei nicht begründet, und daß die einzige ihnen offenstehende Möglichkeit ein verstümmeltes Verfahren wäre, gegen dessen Ausgang sie zwar Rechtsmittel einlegen können, daß ihnen aber während des Rechtsmittelverfahrens der Verbleib im Asylland nicht gestattet wird.

4. Schubhaft

Schon in der Vergangenheit befanden sich täglich mehr als hundert, wenn nicht Hunderte von Flüchtlingen in Schubhaft - auch dann, wenn sie einen Asylantrag gestellt haben. Die unabhängigen Verwaltungssenate der Bundesländer haben in vielen Fällen erkannt, daß die Verhängung der Schubhaft über Flüchtlinge rechtswidrig ist, weil nach dem Gesetz die Schubhaft nur im Interesse der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung oder Sicherheit oder aus dem Grund möglich ist, ein unmittelbar zu befürchtendes strafbares Verhalten von Flüchtlingen zu verhindern. Außerdem darf über Flüchtlinge die Schubhaft zur Vorbereitung der Ausweisung oder Abschiebung nicht verhängt oder aufrechterhalten werden.

Der derzeitige Vollzug der Schubhaft verletzt im übrigen den Grundsatzkatalog für den Schutz aller irgendeiner Form von Haft oder Strafgefangenschaft unterworfenen Personen, der am 9. De-

zember 1988 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen mit der Stimme Österreichs beschlossen wurde. Demnach hat jede in Haft befindliche Person ein Recht auf Verständigung der Familienangehörigen oder anderer Personen ihrer Wahl, ein Recht auf Besuch durch die Familienangehörigen und ein Recht auf Beiziehung eines Rechtsbeistandes.

Die tägliche Praxis beweist, daß gerade die Ausübung des Besuchsrechtes vom Wohlwollen der Behörden abhängt. In vielen Fällen wird dies verweigert, sodaß sich die Schubhaft als - längst vergangene - geglaubte - incommunicado-Haft darstellt.

Aus dem Bundesministerium für Inneres hören wir, daß beim Vollzug des Gesetzes nicht einmal das Vorliegen einer vorläufigen Aufenthaltsgenehmigung vor einem Aufenthaltsverbot schützt. Ein solches kann zwar während des Asylverfahrens nicht vollzogen werden, es kann aber möglich und notwendig sein, eine Schubhaft im Hinblick auf ein künftig zu verhängendes Aufenthaltsverbot zu erlassen. Nur für den Fall, daß das Asylverfahren ohne Zuerkennung von Asyl zu Ende geht, ist die künftige Vollziehung des Aufenthaltsverbotes zu sichern.

Eine derart präventive Verhängung der Schubhaft widerspricht der Rechtsprechung der unabhängigen Verwaltungssenaten. Man kann sich leider vorstellen, daß die Verhängung von Schubhaft umso mehr jenen Flüchtlingen droht, die illegal die Grenze überschritten haben und den Asylantrag beim Bundesasylamt stellen. „ai“ ist über die Absicht, das Asylgesetz in der geschilderten Weise zu vollziehen, außerordentlich besorgt. In der Schubhaft kann ein faires Asylverfahren nicht stattfinden. Weder der UNHCR noch andere Rechtsbeistände können - schon mangels Verständigung durch den Flüchtling, mehr aber noch wegen der unzähligen Haftstellen, die es in ganz Österreich gibt - wirksamen Rat erteilen. Mit einer derartigen Praxis bleiben die österreichischen Vollzugsbehörden weit hinter dem westeuropäischen Standard zurück. Nicht die Verhängung der Schubhaft ist dort die Folge eines Asylantrags, sondern die Aufnahme in staatliche Betreuung.

„ai“ erinnert an den Beschluß des Exekutivkomitees Nr. 44, der mit großer Beunruhigung feststellt, „daß große Zahlen von Flüchtlingen und Asylsuchenden in verschiedenen Teilen der Welt gegenwärtig der Inhaftierung oder ähnlichen Beschränkungen ausgesetzt sind, lediglich wegen ihrer illegalen Einreise oder Anwesenheit auf der Suche nach Asyl und in Erwartung einer Lösung der Lage.“

Das ExCom empfahl, Haft nur unter Vorliegen ganz bestimmter Vorausset-

zungen zu verhängen. Nicht die Erweiterung der Schubhaft-Kapazität (auch vom Flüchtlingslager Traiskirchen hört man, daß dort Schubhaftzellen eingerichtet werden sollen), sondern die Aufnahme eines hilfsbedürftigen Asylwerbers in die Bundesbetreuung kann die Antwort auf die Stellung eines Asylantrags sein.

5. Sofortige Rückschiebung

Das Asylgesetz sieht für die offensichtlich unbegründeten Anträge vor, daß der Flüchtling sofort nach Zustellung des abweisenden Beweises (die in vielen Fällen in der Schubhaft erfolgen wird) zurückgeschoben werden kann - und zwar auch in den Verfolgerstaat -, auch wenn die Rechtsmittelfrist noch offen ist und auch nach Erhebung eines Rechtsmittels. Schon im Begutachtungsverfahren und bei der parlamentarischen Beschlussfassung hat sich gegen diese Bestimmung vehemente Kritik erhoben, unter anderem vom Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes, der diese Bestimmung als verfassungsrechtlich bedenklich ansah. Die Abweisung eines Asylantrags als offensichtlich unbegründet erfolgt ohne die Durchführung eines Asylverfahrens nach der Erstvernehmung des Flüchtlings. Eine Prüfung der Fluchtgründe findet nicht statt. Sie widerspricht somit dem Rückschiebungsverbot des Artikel 33 der Genfer Flüchtlingskonvention, dem innerstaatlichen

Rückschiebungsverbot des §13 a Fremdenpolizeigesetz und den internationalen Standards.

ExCom-Beschluß Nr. 30 sagt: „Als offensichtlich unbegründet dürfen nur jene Anträge angesehen werden, die in betrügerischer Absicht gestellt werden oder sich nicht auf die Kriterien des Artikel 1 der Genfer Flüchtlingskonvention beziehen.“ Eine solche Entscheidung müsse von angemessenen verfahrensrechtlichen Garantien begleitet sein. Einem erfolglosen Asylwerber müsse die Möglichkeit gegeben werden, die negative Entscheidung überprüfen zu lassen, ehe er an der Grenze zurückgewiesen oder gewaltsam abgeschoben wird. Dies entspricht der Position von „ai“.

Aus dem Bundesministerium für Inneres hören wir leider, daß der sofortige Vollzug der negativen Entscheidung über einen offensichtlich unbegründeten Asylantrag „eine unaufschiebbare Maßnahme“ ist, und zwar „aus generalpräventiven Gründen“. Der Begriff „Generalprävention“ stammt aus dem Strafrecht und heißt Abschreckung. Nun steht wohl außer Zweifel, daß es völlig verfehlt wäre, die Abschreckung von Flüchtlingen zum Ziel eines Asylverfahrens zu machen. Jedes Asylverfahren, auch das beschleunigte Verfahren, hat die Fluchtgründe zu erheben und hat, wenn Fluchtgründe vorliegen, dem Flüchtling Schutz vor Rückschiebung zu gewähren.

Schlußbemerkung

Meine Worte sollten nicht als nachträgliche Kritik am Asylgesetz verstanden werden. Sie sind ein Appell an die Vollzugsbehörden, insbesondere also an den Bundesminister für Inneres und das Bundesasylamt, das Asylgesetz nicht menschenrechtsverletzend zu vollziehen. In keiner Bestimmung schreibt das Asylgesetz einen menschenrechtswidrigen Vollzug vor, es macht ihn aber möglich. Von dieser Möglichkeit sollten die Vollzugsbehörden keinen Gebrauch machen. Bei der Interpretation und beim Vollzug des Asylgesetzes sollte vielmehr die ausdrückliche Absicht des Gesetzgebers beachtet werden, die humanitäre Tradition Österreichs fortzusetzen und „nicht nur aufgrund der rechtlichen Verpflichtungen, sondern aus tiefster Überzeugung allen Verfolgten, die in Österreich Asyl suchen, einen sicheren Hafen zu gewähren. Die Aufnahme von Verfolgten gehört zum Selbstverständnis Österreichs.“

Ein menschenrechtsachtender Vollzug des Asylgesetzes schützt also nicht bloß den Flüchtling; er verstärkt auch die Identität unseres Landes, das in seiner Außenpolitik so oft - und sehr erfolgreich - die Einhaltung der Menschenrechte in anderen Staaten fordert. Menschenrechte sind universal. Menschenrechtspolitik ist nie eine Einbahnstraße.



ZUWANDERUNGS- UND ASYLPOLITIK- DAS ÖSTERREICHISCHE REZEPT

Ich bedanke mich für die Gelegenheit, einmal mehr das Konzept der österreichischen Bundesregierung und damit auch des Hauptverantwortlichen, nämlich des Innenministers, zur Zuwanderungs- und Asylopolitik darlegen zu können. Ich beginne mit jenen lobenden Worten, die Herr Dr. Aigner von „Amnesty“ zuletzt ausgesprochen hat - daß er uns zumindest bei aller notwendigen Kritik bei der Anwendung fremdenpolizeilicher Bestimmungen attestiert, daß weder der zuständige politisch Verantwortliche, noch die verantwortlichen Mitarbeiter im Innenministerium und in den nachgeordneten Behörden von sich aus oder darüber hinaus hier böswillig etwas tun, das nicht mit dem Gesetz oder mit internationalen Konventionen in Einklang stünde.

Aber ich nehme - zumindest beispielhaft - eine weitere Feststellung auf, um auch zu zeigen, daß die Darstellung, wie sie von einigen Menschen in diesem Land erfolgt, immer wieder zur Verwirrung beiträgt, ja beitrugen muß. Denn wenn Sie, Herr Dr. Aigner hier die Frage der Zulässigkeit des Verweises auf den Umstand, daß Asylwerber auf ihrem langen Weg schon durch verfolgungssichere Länder durchgekommen sind, stellen und Slowenien ansprechen, dann sollten Sie auch sagen, wie die Situation derzeit ist: Kein Mensch hat eine Zurückweisung nach Slowenien wahrgenommen: Von den 12.500 derzeit in der Bundesbetreuung befindlichen Asylwerbern stammen 6.700 aus dem ehemaligen Jugoslawien, kein einziger wurde von uns nach Slowenien oder Kroatien zurückverwiesen.

Entwicklungen in Zahlen

Damit bin ich schon beim Kern: Ich möchte einmal mehr darstellen, in welcher Lage wir uns hier in Österreich befinden und wo die Schwerpunkte der Probleme sind. Wir befinden uns in einer Situation, in der leider immer wieder nicht zwischen Asylwerbern, Gastarbeitern, Zuwanderungs- oder Einwanderungswilligen unterschieden wird. Es kommt daher zur Verwirrung, auch in der Darstellung der Zahlen, die die Österreicher bewegen. Wir haben ungefähr 500.000 Gastarbeiter in diesem Land, davon 270.000 bis 280.000, die in einem Dienstverhältnis stehen, und 220.000 bis 230.000, die als Angehörige von Gast-

arbeitern in Österreich leben. Das ist jene Gruppe, die sich legal in Österreich befindet. Darüberhinaus wird geschätzt, daß ungefähr 100.000 Menschen in Österreich illegal als Fremde leben. Daneben gibt es rund 30.000 Asylwerber. Das sind zumindest die Zahlen der letzten beiden Jahre.

Wir haben, insbesondere was die Gastarbeiter anlangt - und da scheint mir der Ansatzpunkt zumindest zur Bewältigung eines Teiles der Probleme für die Zukunft zu liegen -, stark steigende Zahlen: Während etwa bis 1987/88 im Jahreschnitt rund 20.000 zusätzliche Gastarbeiter oder Angehörige nach Österreich gekommen sind, sind dann ab 1989 die Zahlen stark in die Höhe gegangen. 1989 rund 60.000, 1990 rund 123.000, 1991 rund 100.000. Es sind in nicht ganz drei Jahren 280.000 zusätzliche Fremde gekommen und haben, und das sollte man sich ebenfalls in Erinnerung rufen, offenbar die Möglichkeiten der Infrastrukturen überfordert. Das ist nicht nur ein Problem des Arbeitsmarktes, sondern das sind insbesondere Probleme, die sich auf dem Wohnungsmarkt, im Schul- und gesamten Bildungsbereich und auch im Gesundheitsbereich ergeben.

Zur Entwicklung der Asylwerber, also einer doch deutlich geringeren Zahl, die allerdings im Verständnis des Österreichers oder der Österreicherin im Brennpunkt des Geschehens stehen: Asylwerber kamen, wenn man wieder diese Vergleichsreihe seit Beginn 1980 herinnert, ziemlich konstant bis 1988 in Größenordnungen von 5000 bis 8000 jährlich. Ab 1988 stieg, nicht zuletzt aus der Öffnung der Grenzen zu den ehemaligen Ostblockstaaten aber auch durch Veränderungen in der Dritten Welt, die Zahl der Asylwerber im Jahr 1988 auf rund 16.000, 1989 auf rund 22.000 und im Jahr 1991 dann in weiterer Folge auf 27.000.

Diese Situation wird zeitweise durch den Zustrom von Menschen, die aus anderen Gründen, als sie die Genfer Konvention als Anerkennungsgrund vorsieht, ihre Heimat verlassen müssen, verschärft; im laufenden Jahr insbesondere wegen der Kriegeereignisse im ehemaligen Jugoslawien. Um den Jahreswechsel 1991/92 hat Österreich rund 15.000 bis 14.000 Kriegsflüchtlinge

aus Kroatien in einer Sonderaktion betreut. Für diesen Fall gibt es Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern. Wir glauben, daß zu diesem Zeitpunkt darüberhinaus zumindest die doppelte Zahl von Kriegsflüchtlingen aus Kroatien bei Bekannten, Freunden und Verwandten in Österreich aufhältig war, die für ihren Unterhalt, und damit für ihre Betreuung gesorgt haben.

Derzeit werden 5500 Kriegsflüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina in dieser Bund-Länder-Aktion betreut. Wir glauben auch hier, daß rund die zweifache bis dreifache Zahl von Menschen in unserem Land sind, die privat entsprechend betreut werden. Ich sage das, weil vielfach der Eindruck entsteht, oder auch medial unterstützt erweckt wird, als würde für die Menschen im ehemaligen Jugoslawien, die sich auf der Flucht befinden, nichts gemacht. Ich sage absichtlich „nichts“ gemacht, denn ob das zuwenig ist, darüber kann man natürlich durchaus verschiedener Auffassung sein.

Österreichische Hilfsleistungen

Was mich als Verantwortlichen in diesem Bereich betrübt, sind dann Feststellungen wie im jüngsten „Profil“, in denen der Flüchtlingshochkommissar der Vereinten Nationen gefragt wird, was denn Österreich tue. Ich zitiere wörtlich: „Mit welcher Summe hat Österreich auf Ihren Aufruf reagiert?“ Frau Ogata vom UNHCR hat, wahrscheinlich aus ihrer Sicht richtig, gesagt: „Bisher haben wir 2 Millionen Schilling bekommen“. Nur, wenn das jemand liest, müßte er wirklich glauben, daß sich Österreich mit den menschlichen Schicksalen in seiner unmittelbaren Umgebung überhaupt nicht auseinandersetzt. Das ist schlicht und einfach nicht der Fall: Die Bundesregierung hat für die Soforthilfe von Kriegsflüchtlingen insgesamt 60 Millionen Schilling in den letzten Wochen zur Verfügung gestellt. Der österreichische Steuerzahler hat für 6.700 Asylwerber, die aus dem ehemaligen Jugoslawien kommen - und das seit Herbst 1991 - pro Monat 40 Millionen Schilling aufzuwenden, allein in den letzten 7 Monaten rund 300 Millionen Schilling. Die Aktion Bund/Länder für Kroatien bedingt Kosten von etwa 50 Millionen Schilling. Die Aktion Bund/Länder erfordert derzeit für die Kriegs-

flüchtlinge aus Bosnien/Herzegowina etwa 10 Millionen Schilling. Insgesamt sind aus öffentlichen Mitteln in den letzten 6 Monaten rund eine halbe Milliarde Schilling aufgewendet worden. Man setze dies einmal in Vergleich zu dem, was die EG geleistet hat. Die EG hat 30 Millionen ECU als Soforthilfe zur Verfügung gestellt und hat in Aussicht genommen, in den nächsten Wochen nochmals 30 Millionen zur Verfügung zu stellen. Das sind 60 Millionen ECU. Da der ECU etwas höher als ein Dollar gehandelt wird, kann man das mal 13 oder 14 rechnen und ist dann bei der richtigen Zahl. Österreich hat sich, was seinen Beitrag im Verhältnis zum Beitrag der gesamten EG betrifft, nicht zu genieren.

Politische Lösungen

Es gibt leider auf der ganzen Welt - auch nicht in Europa und daher auch in Österreich - kein Allheilmittel, um den Wanderungsbewegungen Rechnung tragen zu können. Die ungleiche Verteilung auf dieser Erde ist in vielfacher Hinsicht evident: insbesondere, was die Menschen bewegt - also die wirtschaftliche Perspektive, die soziale Perspektive, natürlich die ökologische Perspektive, die demokratiepolitische Perspektive und damit auch die Menschenrechtsperspektive. Niemand kann realistisch davon ausgehen, daß diese Ungleichgewichte innerhalb kürzerer Zeit - und darüber hinaus auch mittelfristig, und wie zu befürchten ist, auch nicht langfristig - behoben werden kann. Die Darstellung, daß alles in Wirklichkeit nur international behebbar sei, und daß man daher in den Herkunftsländern den Ansatz sehen muß, um das zu beheben, ist ja theoretisch richtig, nur praktisch entbehrt diese Betrachtungsweise jeder Grundlage. Es geschieht so gut wie nichts.

Realistisch muß man davon ausgehen, daß diese Ungleichgewichte nicht oder nicht in der Schnelligkeit behoben werden können, wie es notwendig wäre. Ob eine Gleichstellung in gewissen Regionen auf diesem Planeten überhaupt möglich ist, darf angezweifelt werden, wenn man hier eine umfassende Betrachtungsweise anstellt, also sich der Mühe unterzieht, die Geschichte der jeweiligen Region zu sehen: die Religionen, die in diesen Regionen vorherrschend sind, die Mentalität der Menschen, die aus vielen Gründen dort eben auch anzutreffen ist. Daher ist für Österreich die Frage zu stellen, welche Politik man machen kann, um diesen Wanderungsbewegungen Rechnung zu tragen. In der Regel stellt sich sehr rasch heraus, daß man - im Fall einer Öffnung der Grenzen - nicht mehr tun kann, als wir derzeit machen, das heißt, man muß

von Haus aus eine Trennung zwischen Asylwerbern, Einwanderungswilligen und Gastarbeitern treffen. Daß sich bei dieser Unterscheidung Schwierigkeiten ergeben, liegt auf der Hand. Drei Sätze aus dem Leitartikel der „Süddeutschen Zeitung“ von Montag, 25. Mai 1992: „Einwanderungsland 2000 - Die Geister scheiden sich an einem Reizwort. Deutschland sei kein Einwanderungsland, und könne keines werden, wiederholen gebetsmühlenartig die einen. Deutschland sei längst eines, entgegenen die anderen, und werde in zehn Jahren ohne einen noch stärkeren Zustrom ausländischer Arbeitskräfte volkswirtschaftlich nicht überleben können. Hier stoßen dumpfe Angst vor Überfremdung auf emotionslose nationalökonomische Prognosen aufeinander, und Aufgabe der Politik wäre es, das eine mit dem anderen in eine sinnvolle Sachdebatte zu führen.“

Hiermit ist der Beweis erbracht, daß es als „österreichisches Rezept“ kein Allheilmittel ist, daß aber auch die sonst so erfolgversprechenden Nachbarn aus der Bundesrepublik mit diesem Problem nicht besser zurecht kommen als wir. Wir haben versucht, die Asylwerber möglichst schnell von Einwanderungswilligen zu trennen - und den gesamten Bereich des Flüchtlings- und Fremdenwesens neu geregelt. Beispielsweise mit dem Bundesbetreuungsgesetz, das insofern etwas ganz Neues ist, als es bis dahin überhaupt keine rechtliche Grundlage für die Bundesbetreuung gegeben hat.

a) Das Bundesbetreuungsgesetz

Dieses Bundesbetreuungsgesetz ermöglicht es uns im Gegensatz zu vielen anderen europäischen Ländern, Asylwerber nicht in Lagern aufnehmen zu müssen - was zu einem gewichtigen Grund dann dazu führt, daß keine Lagermentalität entsteht. Von den 12.500 Asylwerbern, die derzeit in der Bundesbetreuung sind, sind 92 % in Gasthöfen und Pensionen untergebracht. Zustände, wie sie in der Bundesrepublik, in der Schweiz, in Frankreich und in Holland und in den skandinavischen Ländern herrschen, gibt es in Österreich nicht.

b) Das Asylgesetz

Das Asylgesetz tritt am 1. Juni dieses Jahres in Kraft und ist während seiner Entstehungsgeschichte zum Teil Gegenstand heftiger Kritik geworden. Was beabsichtigen wir mit diesem Asylgesetz? Erstens geht es darum, eine Praxis zu beenden, die es bisher gegeben hat: Von den Asylansuchen, die in Österreich gestellt wurden, wurden bislang 99 und etliche Zehntel Prozentpunkte in erster Instanz negativ beschieden. Wenn aber 99% im Schnitt in der ersten In-

stanz negativ waren, hat man die entsprechende Sorgfalt und die entsprechenden Ressourcen, die zu diesen Entscheidungen geführt haben, nicht wirklich ausgeschöpft. Es ist erfreulich, daß es Außenstellen des Bundesasylamtes geben wird, um hier schon in der ersten Instanz die notwendige Sorgfalt bei der Behandlung der Ansuchen aufzubringen und auch schon in der ersten Instanz zu viel mehr positiven Entscheidungen als jetzt zu kommen.

Diesem Asylgesetz werden oft rasche negative Bescheide vorausgesagt, aber was nicht gesagt wird, ist, daß es genauso rasch auch positive Entscheidungen geben wird. Warum will man, wenn man eine Anerkennungsquote von 13 bis 15% im Auge hat, nicht auch das Positive an diesem Asylgesetz sehen? Daß es, im Gegensatz zu früher, innerhalb kürzester Zeit möglich sein wird, Hunderte von Asylwerbern als Flüchtlinge anzuerkennen. Dieser Punkt wurde in der Betrachtungsweise bisher von den Kritikern unter den Tisch fallen gelassen.

Was einzelne Bestimmungen anlangt, von denen immer wieder behauptet wird, daß sie mit der österreichischen Verfassung und mit internationalen Konventionen nicht in Einklang stünden, muß mit Deutlichkeit ausgesprochen werden, daß da sehr eingehend geprüft wurde - und zwar nicht von uns, sondern sowohl vom Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten/Völkerrechtsbüro, als auch vom Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes, der für die Beurteilung, ob etwas verfassungskonform oder verfassungswidrig ist, zuständig ist. Beide Stellen haben diesem Asylgesetz die entsprechende Legitimation in verfassungsrechtlicher, aber auch in der Perspektive der internationalen Konventionen gegeben.

c) Das Aufenthaltsgesetz

Beim Aufenthaltsgesetz geht es darum, wieviele zusätzliche Ausländer wir in Zukunft pro Jahr nach Österreich hereinnehmen können, ohne daß eine Entwicklung wie in den letzten drei Jahren forgesetzt wird. Hier sind starke Berührungspunkte entstanden. Diese würden verstärkt und es würde die Fremdenfeindlichkeit wahrscheinlich verstärkt werden.

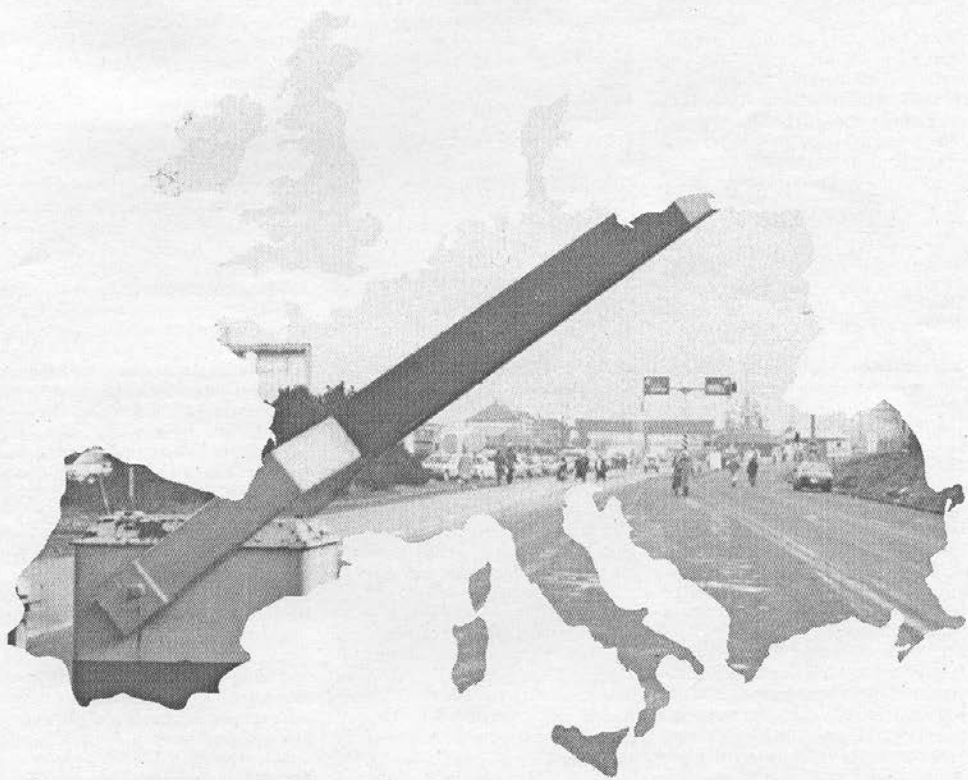
Schließlich weise ich noch darauf hin, daß das Problem der Zuwanderungspolitik nicht auf die Frage verkürzt werden kann und darf, ob man freundlich oder feindlich Ausländern gegenüber ist. Integrationsprobleme sind nicht nur eine Frage der Einstellung in den Köpfen, sie sind auch reale politische, wirtschaftliche und soziale Konsequenzen aus diesen Problemen, die auch nach

realen Lösungen verlangen. Gerade unter den fortschrittlich gesinnten Menschen - auch in unserem Land - wurde das zumindest bisher viel zu wenig bedacht. Wenn Sie mich auch als Sozialdemokrat in dieser Frage hören wollen - und ich glaube, das bin ich Ihnen schuldig - lassen Sie mich noch eine abschließende politische Feststellung machen: Die Fehlorientierung, die uns auch in unserer Partei am Ende der Diskussion in ein unlösbares Dilemma manövrieren würde, wäre, wenn ein maßgeblicher Teil unserer Bewegung - die Kritischen,

manchmal auch von Zuwanderungsproblemen überhaupt nicht Gefährdeten, aber deswegen nicht minder Engagierten - das Thema ausschließlich als moralische Frage ansähe. Und wenn ein anderer Teil innerhalb der Bewegung - jene, die sich in zunehmendem Maße mit einer „Europäischen Leistungsgesellschaft“ auseinandersetzen müssen, aber die sich dann innerhalb dieser Leistungsgesellschaft als Angestellter, Arbeiter, aber auch als Pensionist entsprechend bedroht fühlen - das Thema ausschließlich unter dem Aspekt poten-

tieller realer Konkurrenz auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt beurteilte. Das würde die sozialdemokratische Bewegung mittendurch reißen.

Was für die Sozialdemokratie gilt, gilt in Wirklichkeit für die gesamte Gesellschaft. Nicht nur hier bei uns, sondern in ganz Europa. Wir versuchen den Zugang zur Republik Österreich in geordnete Bahnen zu lenken - nicht zuletzt im Interesse der Österreicher, die einen Anspruch haben, daß dies aus ihrer Sicht betrachtet wird.



? FESTUNG EUROPA ?

THESEN DER AKADEMIE GRAZ

ZUR MIGRATIONS- UND FLÜCHTLINGSPOLITIK

1), „Es ist eine Welt, für die wir gemeinsam die Verantwortung im Namen kommender Generationen zu tragen haben. In der Erkenntnis dieser gemeinsamen Verantwortung ist es unerträglich, daß ein Viertel der Menschheit dreiviertel aller Rohstoffe und der Energie für sich verbraucht, während sich Dreiviertel der Menschheit mit dem Rest begnügen müssen. Die Entwicklungspolitik alten Stils hat versagt. Sie muß daher einer neuen Entwicklungspolitik Platz machen. Dazu gehören die Zurücknahme von Exporten der Industrienationen in die Entwicklungsländer und die teilweise Aufgabe von Produktionen in den Industrienationen zugunsten des Aufbaus dezentraler und umweltschonender Produktions- und Versorgungseinrichtungen in allen Teilen der Welt. Diese Maßnahmen sind auch erforderlich, um das weltweite Flüchtlings- und Migrationsproblem zu begrenzen. Kriege, Umweltkatastrophen, Arbeitslosigkeit, politische Verfolgung und das Nord-Süd-Gefälle zwingen zur Zeit Millionen von Menschen zum Verlassen ihrer angestammten Wohngebiete.“

68

2) So hat die Akademie Graz '91 formuliert. Nach einem Jahr ist festzustellen: Die Politik alten Stils ist fortgesetzt worden. Daher hat sich die Ungerechtigkeit in der Verteilung von Kapital, Gütern und Energie weiter verschärft. Nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes haben Nationalismus und Chauvinismus samt daraus resultierenden Bürgerkriegen auch wieder Europa erreicht. Gleichzeitig nehmen soziale Unzufriedenheit nach innen und Fremdenfeindlichkeit nach außen zu. Die europäischen Wähler honorieren zunehmend populistische Politik, die mit Demagogie und der Verbreitung von Unwahrheiten von den wahren Problemen ablenkt. Und uneinsichtige Politik ist dabei, aus Europa wirtschafts-, ordnungs- und ethno-politisch eine Festung zu machen. Aus wohlverstandenen Eigeninteresse ist menschenverachtender Egoismus geworden.

3) Die Akademie Graz '92 hat sich darum insbesondere mit den Problemen

der Migranten und Flüchtlinge in Europa beschäftigt. Sie weist populistische Formeln wie „Das Boot ist voll“ mit entschiedenem Ernst zurück und solidarisiert sich nachdrücklich mit allen Maßnahmen in Politik und Kirche, Erziehung und Publizistik, die ein angstfreies Zusammenleben innerhalb Europas fördern. Spontane Hilfsleistungen bei akuten Katastrophen haben immer wieder gezeigt, daß die Europäer zur Linderung der Not bedrohter oder verzweifelter Mitmenschen motivierbar sind.

4) Die Akademie Graz begrüßt insbesondere den 5-Punkte-Appell der UN-Flüchtlingshochkommissarin Sadako Ogata vom 23. Mai 1992 an die verantwortlichen Politiker Europas und stellt in diesem Geiste fest:

- Die Schutzgarantie, die die Genfer Konvention von 1951 und insbesondere ihr Artikel 33 dem persönlich Verfolgten als Asylsuchendem gewährt, wird extensiv ausgelegt. Wir verurteilen die sich anbahnende Politik, Flüchtlinge in Richtung des Verfolgerstaates zurückzuschieben (Prinzip des Erstasyllandes). Abschiebung ist unwürdig und kein Mittel zur Problemlösung.

- Flüchtlinge aus Kriegs-, Bürgerkriegs- und Katastrophengebieten werden grundsätzlich aufgenommen. Repatriierung darf nur angeboten, aber nicht erzwungen werden.

- Die internationale Informationspflicht über Binnenflüchtlinge und aus innenpolitischen Gründen vertriebene Bevölkerungsgruppen ist einzuführen. Nationalstaaten haben internationalen Inspektoren Kontrollmöglichkeiten einzuräumen.

- Armutsflüchtlinge und andere Menschen „auf der Suche nach Arbeit und einer besseren Zukunft“ (S.Ogata) gehören nicht in die Asylverfahren. Europa insgesamt ist längst ein Einwanderungskontinent geworden, was eine gemeinsame Einwanderungspolitik im Verbund mit flexibler Beschäftigungspolitik und dem nationalen Sponsorship-

Prinzip der USA und Kanadas voraussetzt.

- Arbeitsmigranten genießen Minderheitenschutz. Das betrifft insbesondere Arbeitsverträge mit angemessener Laufzeit, die gleichen Lohn und soziale Sicherheit garantieren. Bei mangelnder Rückkehrmöglichkeit gilt das Integrationsgebot.

- Zur Aufnahme der ständig steigenden Zahl von Umweltflüchtlingen ist unverzüglich ein umfassender Maßnahmenkatalog vorzubereiten, der uns und unseren nachwachsenden Generationen Horrorszenarien erspart. Solche Maßnahmen sind mit ökologisch verträglichen wirtschaftlichen Investitionen in den bedrohten Herkunftsländern zu koordinieren.

5) Alle diese Zielsetzungen werden nur erfüllt werden können, wenn es zu einer gemeinsamen und zielbewußten Förderung der Menschenrechte einschließlich des Schutzes von Minderheiten kommt. Das schließt den Respekt vor der Eigenart der Minderheiten ein. Eine bloß verbale Beschwörung der Menschenrechte darf nicht länger hingenommen werden.

6) Die vorgenannten Thesen haben auch für die österreichische Migrations- und Flüchtlingspolitik zu gelten.

Die Akademie Graz und die Teilnehmer des Kongresses teilen die Bedenken, die das Amt des Flüchtlingshochkommissars der Vereinten Nationen und Menschenrechtsorganisationen gegen einzelne Bestimmungen des neuen Asylgesetzes vorgebracht haben. Sie fordern das Bundesministerium für Inneres und das Bundesasylamt auf, beim Vollzug des Gesetzes insbesondere sicherzustellen:

- Die Rückschiebungsverbote der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention müssen beachtet werden.

- Eine Rückschiebung vor Abschluß des Asylverfahrens verletzt diese Rückschiebungsverbote.

- Verfolgungsschutz in einem anderen Land ist nur dann anzunehmen, wenn in diesem anderen Land der Aufenthalt des Flüchtlings nicht bloß vorübergehend geduldet wird und nicht eine weitere Rückschiebung droht.

- Die Feststellung der Identität des Flüchtlings darf nicht von der Vorlage eines Personaldokuments abhängig gemacht werden.

- Jede Person ist als Flüchtling anzusehen, die Fluchtgründe nach der Genfer Flüchtlingskonvention hat; das Konzept, einzelne Staaten als „sichere Staaten“ anzusehen, ist bedenklich.

- Die Verhängung der Schubhaft verletzt die Würde des Flüchtlings und macht ein faires Asylverfahren unmöglich.

7) Auch der Entwurf zu einem Aufenthaltsgesetz wurde von Kongreßteilnehmern kritisiert. Ein solches Aufenthaltsgesetz darf kein wirtschaftliches Rekrutierungsgesetz sein, sondern muß Platz für humanitäre Gesichtspunkte bieten.

Insbesondere wurde festgehalten, daß

- die Familienzusammenführung rascher greifen müßte;

- abgelehnte Asylwerber, die im Regelfall schon integriert sind, auch Begünstigte des Aufenthaltsgesetzes sein sollten;

- für Personen, die halblegal oder illegal in Österreich leben, Übergangsregelungen notwendig sind, um ihre Situation zu legalisieren. Der Kongreß warnt davor, daß eine zu restriktive Gesetzgebung viele AusländerInnen in die Illegalität treiben würde.

ÖKONOMISCHE ASPEKTE DER MIGRATION

Wanderungen aus den Ländern des beschriebenen Ostens - aber auch aus der Dritten Welt - haben in der Regel ihre Ursache in fehlenden ökonomischen

Entfaltungsmöglichkeiten in den Herkunftsländern.

Wanderungsentscheidungen werden von Familien oder noch größeren sozialen Verbänden getroffen. Obwohl zunächst meist nur ein Familienmitglied auswandert, werden bei Erfolg der ersten Auswanderung viele Verwandte, Freunde etc. nachgezogen.

Die gegenwärtig geringe Zuwanderung aus Osteuropa muß deshalb selbst bei einer Verbesserung der wirtschaftlichen Verhältnisse in diesen Ländern nicht auf dem derzeit niedrigen Niveau verbleiben.

Selbst dort, wo wirtschaftliche Ursachen nicht der unmittelbare Auslöser für Migration sind, sondern nationale oder religiöse Konflikte im Vordergrund stehen, werden diese doch durch ökonomische Fehlentwicklungen verschärft.

STRATEGIEN FÜR DIE HERKUNFTSLÄNDER

- Die wirtschaftspolitische Beratung der Reformländer Osteuropas ist auf allen Ebenen zu verstärken und sollte deutlich auf die wirtschafts- und sozialpolitische Realität Westeuropas hin orientiert werden. Wie schnell die einzelnen Länder das Modell einer sozialen Marktwirtschaft erreichen, soll den einzelnen Ländern selbst überlassen bleiben und nicht durch private oder institutionelle Berater vorgeschrieben werden. Dennoch ist unbestritten, daß gewisse rechtliche und ordnungspolitische Voraussetzungen erfüllt sein müssen, bevor sich ein marktwirtschaftlicher Prozeß in Gang setzen kann.

- Die Hilfe des Westens für die osteuropäischen Reformländer war bislang bescheiden, wenn man von Deutschland oder Österreich absieht. Die schon oft beschworene Hilfe des gesamten OECD-Westens für den Aufbau der Infrastruktur wäre letztlich auch in unmittelbarem Interesse des Westens selbst. Es muß bei Realisierung eines derartigen „Marshall-Planes“ darauf geachtet werden, daß Projekte streng auf ihre Wirtschaftlichkeit geprüft und nicht solche Vorhaben gefördert werden, die auch privatwirtschaftlich machbar wären.

- Die wirksamste der Strategien, um die Marktwirtschaft Osteuropas rasch zu entwickeln und Ost-West-Wanderungen in Grenzen zu halten ist eine möglichst rasche Öffnung unserer Märkte für osteuropäische Produkte.

Es ist selbstverständlich, daß diese Öffnung nicht für alle Produkte sofort gesehen kann; aber die Regierungen Europas sollten sich und die Marktteilnehmer durch einen langfristig bekanntgemachten Liberalisierungskonzept zu einem geplanten Vorgehen veranlassen.

ANSÄTZE ZU EINER SOZIALVERTRÄGLICHEN MIGRATIONSPOLITIK

Man kann davon ausgehen, daß es in jeder Gesellschaft ökonomische, aber auch sozialpsychologische Obergrenzen für die Einwanderung gibt. Daraus folgt notwendig, daß eine Auswahl von Immigranten unumgänglich ist. Diese Auswahl wird auf die ethnischen und kulturellen Besonderheiten des Zuwanderers und des Einwanderungslandes Bedacht nehmen müssen.

Die rechtliche Situation des Zuwanderers ist überall in Europa in Bewegung gekommen. Abgesehen vom politischen Asylanten, dessen rechtlicher Status nirgends zur Diskussion steht, müssen neue rechtliche Formen gefunden werden. Statt einer Entweder-Oder-Entscheidung über eine dauerhafte Aufnahme in das Gastland sollten verschiedene Formen von temporären bzw. saisonalen Aufenthalten und gradueller Aufnahme in das Gastland in Betracht gezogen werden.

Während die kurzfristigen Folgen der Einwanderung für das Gastland oft problematischen Charakter haben, zeigt die empirische Beobachtung, daß langfristig Länder mit hohen durchschnittlichen Einwanderungsraten auch höhere Produktivitätsfortschritte und damit höheres Wirtschaftswachstum erzielt haben.

Aus einer historischen Situation, die auf uns zugekommen ist, ergeben sich somit langfristig auch positive Perspektiven.

Heimo Widtmann

Protokollierte Herbstmusik

Das „Musikprotokoll“ ist seit 25 Jahren integrierender, vielfach wichtigster Bestandteil des „Steirischen Herbstes“. Von Emil Breisach (ORF/Landesstudio Stmk) erdacht, wurde es zur tragfähigen und phantasievoll konzipierten Plattform für zeitgenössische Musik. Uraufführungen bzw. Österreichische Erstaufführungen der Werke von György Ligeti, Krzysztof Penderecki, Witold Lutoslawski oder Friedrich Cerha verliehen diesem Fest moderner Musik auch internationale Größe.

Die durch viele Jahre in die Programme des „Musikprotokolls“ integrierten Aufführungen von Werken der „klassischen Moderne“ erhielten gerade für die Steiermark einen hohen informativen Stellenwert:

Bela Bartok (1968), Alban Berg (1968, 1970), Luigi Dallapiccola (1968), Hans Eisler (1971), Josef Matthias Hauer (1969), Luigi Nono (1971-79), Arthur Honegger (1973), Ernst Krenek (1968-80), Olivier Messiaen (seit 1981), Franz Schreker (1976), Arnold Schönberg (1968-70), Alexander Skrjabin (1978), Edgar Varese (1970), Egon Wellesz (1968-82), Alexander von Zemlinsky (1974).

Seit einigen Jahren wird diese - auch musikpädagogisch sinnvolle - Praxis kaum mehr ausgeübt. Solche klug konzipierten Retrospektiven werden jedoch im Steirischen Musikleben auch künftig notwendig bleiben, aus mindestens zwei Gründen:

1., weil sich die sogenannte „Bürgerliche Musikgesellschaft“, d.h. der gut subventionierte Musikverein für Steiermark. Graz, sich der konzeptiven Präsentation der Klassischen Moderne und damit der Informationspflicht eines öffentlichen Kulturunternehmens - vielleicht auch aus historischen Gründen - noch immer weitgehend entzieht. (Die ganz wenigen Ausnahmen ergeben keine Regel, es sind nur die gelegentlichen „Herzige - Modemen“.) Aber noch scheint für eine grundsätzlich aufgeschlossener, variantenreiche Orchesterkonzert-Programmgestaltung im „Bermudadreieck“ von beispielsweise „7.er Beethoven - 5.er Tschaiowsky - Mussorgski/Bilder einer Ausstellung“ (insgesamt 35 Aufführungen in den letzten Jahren!) wenig Platz für Neues zu sein. Im selben Zeitraum scheint etwa kein einziges Werk von Edward Elgar, Arthur Honegger, Carl Orff, Eric Satie, Hans Eisler, Frederic

Delius oder Kurt Weill im Konzertprogramm des Musikvereines auf.

Zum zweiten würde sich bei einer Wiederaufnahme solcher Programmkombinationen in die Gestaltungskonzepte des „Musikprotokolls“ auch künftig die wichtige Chance vergleichender Wertungen zwischen „Klassischer Moderne“ und „Zeitgenössischer Musik“ ergeben. Die Bedeutung des „Musikprotokolls“ für die Steiermark und weit darüber hinaus ist zu groß, um Inhalt und Form nicht immer wieder neu bedenken und prüfen zu müssen.

Nach einem mehrjährigen - sowohl auf unsicherer Werk - als auch Interpretenauswahl beruhenden - Durchhänger des „Musikprotokolls“ erreichte der neue Musikchef von Studio Steiermark, Peter Oswald, in kurzer Zeit eine beispielhafte Anhebung der Qualität des Steirischen Musikherbstes und damit auch ausverkaufte Veranstaltungsorte: Die Komponisten Giacinto Scelsi, György Kurtág, Beat Furrer oder Luigi Nono und Edgar Varese markierten diesen neuen programmatischen Weg ebenso wie manche vorwiegend neue Ensembles, so etwa Percussion Project Schulkowsky u.a.m.

Nach wenigen Jahren wurde Peter Oswald als Fernseh-Musikchef nach Wien gerufen. Da er aber im Künstlerberg-Kulturkreis offenbar keine Chance für seine ebenso wissenschaftliche wie kreative Arbeit erkennen konnte, wird er den ORF schon ab 1993 verlassen. Charles BAUDELAIRE sagte einmal: „Ich wäre eine traurige Zugabe für eine Partei. Es fehlt mir völlig an Überzeugung, an Gehorsam und Dummheit“. So kann also Österreichs offizielle Kulturpolitik (von Marboe bis...) auf solche Persönlichkeiten - damit aber auch auf Peter Oswald - offenbar weiterhin verzichten.

Der neue Musikchef von Studio Steiermark - Solf Schaefer - befand sich in der schwierigen Situation, das vorangegangene hohe Niveau an Qualität, Form und Interpretation der Herbstmusik einigermaßen zu halten, wobei ihm teilweise ein gutes Gelingen beschieden war. Höhepunkte waren schon am ersten Abend, vor allem aber am letzten Tag erlebbar: Vom Arditi String Quartet (mit Werken von Feldman, Nancarrow, Cage u.a.m.), in der Tonqualität zwischen dem frühen Juillard-Quartett und dem Kronosquartett angesiedelt, vielleicht noch präziser als die beiden, - möchte man sich mit einem Anton von Webern-Abend beschenken

lassen. John Cage, der Regent des Musikprotokolls 92, ermöglichte dann mit seinem Auftragswerk „Fifty-eight“ im Grazer Landhaushof das seltene Entstehen von „Kunst im öffentlichen Raum“. „Graz spiegelt in dieser Uraufführung Cage, wie er wirklich war: voller Leben, voller Menschlichkeit, vorurteilslos, offen für alles, allen gegenüber gleich aufmerksam, alles achtend, was uns umgibt, alles für gleichwertig ansehend. John Cage wollte ursprünglich während des gesamten Musikprotokolls selbst anwesend sein: sein Tod hat diesen Plan zu nichts gemacht.“

Wolfgang Fuhrmann kommentierte dieses große Cage-Landhaus-Festival im STANDARD ohne Wiener Distanz, vielmehr sehr engagiert und berührt: „Fifty-eight“ trägt die Signatur des gesehnen Spätwerks. Unter dem verschlungenen grauen Himmels-Rechteck des Landhaushofes errichteten die auf den blumengeschmückten Galerien postierten 58 Holz- und Blechbläser ein Ton-Werk aus ruhig übereinandergeschichteten Klängen, das nur dann und wann durch punktuelle Einsprengseln aufgelockert wurde, eine Freiluft-Harmoniemusik, ein Hohelied des Zufalls, von den Anwesenden teils andächtig, teils peripatetisch zu Musik-Protokoll genommen.“

Selbst Pilze suchen kann etwas mit Musik zu tun haben, meinte John Cage einmal. Es mag sich merkwürdig anhören.



„In welchem Käfig (Cage) man sich auch befindet - man soll ihn verlassen“

aber ein Pilz existiert nur eine kurze Zeit, und wenn man einen Pilz sieht, ist das wie die Begegnung mit einem Klang, der auch nur von kurzer Dauer ist.“

So war die Philosophie des John Cage, sein Denken, Leben und seine Musik immer auch von einer unverkennbaren

Heiterkeit bestimmt. Im Gegensatz dazu stellt sich ein Teil der gebotenen zeitgenössischen Musik unnötig feierlich ernst dar. (In diesem Zusammenhang könnte man u. a. etwa die so angestrengt dargebotenen ART + REFLEXE/Musik-Bild nennen.) Solche Werke und ihre Interpretationen wirken vielfach sonntäglich fremd, - wie manches symphonische Beethoven-Hochamt in einen Musikvereinszyklus. („Nimm dich nicht so wichtig, Giovanni!“ hat Papst Johannes XXIII einmal zu sich selbst gesagt). Qualitätsvolle Musik und Heiterkeit sollten einander also nicht grundsätzlich ausschließen.

Protokolliert sei in diesem Zusammenhang ein Dank an Horst Georg Haberl. Durch sein breitausladendes Kunstver-

ständnis befreite er die Steirische Herbstmusik von mancher falschen Feierlichkeit. Seine Musik-Alternative hieß „The Immigrant Song“: Im transkontinentalen Bierzelt am Karmeliterplatz bewegten großartige, unkonventionelle Musikanten aus Böhmen, Louisiana, Oberpullendorf, Texas oder die Maxwell Street Klezmer Band (Chicago), jüdisches Hochzeitsorchester - die Herzen und die Beine der vielen, die dabei gewesen sein durften. Verkrampfte Stilfragen wurden auch anderswo mit musikalischer Qualität überzeugend beantwortet, etwa anlässlich des MÜRZSOUNDS. Beim Steirischen Herbst 92 hat man ganz „außerprotokollarisch“ auf neue Musikmöglichkeiten verwiesen; vielleicht auch im Interesse des „Musikprotokolls“.

- 1) Vgl. Österreichischer Rundfunk - Landesstudio Steiermark: Programmhefte „Musikprotokoll 1968“ - „Musikprotokoll 1992“, Graz 1968 - 1992.
- 2) Vgl. Österreichischer Rundfunk - Landesstudio Steiermark: Programmhefte „Musikprotokoll 1968“ - „Musikprotokoll 1992“, Graz 1968 - 1992.
- 3) Kaufmann, Harald: Eine bürgerliche Musikgesellschaft, 150 Jahre Musikverein für Steiermark, Graz 1965
- 4) 175 Jahr Musikverein für Steiermark. Graz, herausgegeben von Erika Kaufmann, S. 203-238, Graz 1990
- 5) steirischer Herbst 90, allg. Programm, Herausgeber und Miteigentümer: steirischer Herbst, Veranstaltungsges.m.b.H., S. 10-17, Graz 1990.
- 6) Schaefer, Solf: John Cage - Fifty eight, in: Musikprotokoll 92, zehn Ereignisse im steirischen Herbst, S. 14, Graz 1992.
- 7) Fuhrmann, Wolfgang. Höhen und Flachland der Neuen (Klang-) Welt, in: Der Standard vom 12. Oktober 1992, S. 9, Wien 1992.
- 8) Aus: Richard Kostelanetz, John Cage im Gespräch, Köln 1989.

A. Dobrowolski: Musik für drei Akkordeons, Mundharmonika und Schlagzeug, Partitur Seite 8

AUTOREN DIESER NUMMER:

Dr. Wolfgang AIGNER,
Jurist, Generalsekretär der österreichischen
Sektion von Amnesty International

Emil BREISACH,
Präsident der Akademie Graz

Prof. Dr. Khadija ELMADMAD,
Lehrbeauftragte für Öffentliches Recht an der
Juristischen Fakultät der Universität Casablanca
und Visiting Research Fellow im Rahmen des
Refugee Studies Programme an der Universität
Oxford

Dr. Heiner GEISSLER,
Jurist, Bundesminister a. D., stellv. Vorsitzender
der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Vizepräsident
der Christlich-Demokratischen Internationale
(CDI)

Margit GOTTSTEIN,
Diplom-Politologin mit Arbeitsschwerpunkt Inter-
nationale Beziehungen, wissenschaftliche Mitarbei-
terin an der Freien Universität Berlin, Forschungs-
stelle für Arbeitsmigration, Fluchtbewegungen und
Minderheitenpolitik

Dr. Josef KRAINER,
Landeshauptmann von Steiermark

Dr. Franz LÖSCHNAK,
Bundesminister für Inneres

Dr. R. Rajan MALAVIYA,
Unternehmensberater für Organisations- und
Managemententwicklung; Politikberater mit
Schwerpunkt Nord-Süd-Konflikt, interkulturelle
und multikulturelle Kommunikation und Konflikte
im sozialen Umfeld

Dr. Mirjana MOROKVASIC,
Soziologin und Migrationsforscherin mit Schwer-
punkt Frauenmigration, Forschungsleiterin am
Centre National de la Recherche Scientifique Paris
und Gastdozentin an der Freien Universität Berlin

Doz. Dr. Rainer MÜNZ,
Soziologe und Demograph, Professor am Institut
für Soziologie der Humboldt-Universität Berlin,
Forschungen zu Fragen von Migration und Be-
völkerungsentwicklung, Familien- und Sozialpoli-
tik sowie zu Sprachgruppen- und Minderheiten-
fragen

Dr. Rupert NEUDECK,
Journalist beim Deutschlandfunk mit Schwerpunkt
Risiko-Länder, Gründungsmitglied des Komitees
EIN SCHIFF FÜR VIETNAM und CAP
ANAMUR / Deutsche Notärzte e. V.

Prof. Dr. Franz NUSCHELER,
Professor für Internationale Politik an der Univer-
sität Duisburg, Direktor des Instituts für Entwick-
lung und Frieden (INEF) der Universität Duisburg

Prof. Dr. Sadako OGATA,
Flüchtlingshochkommissarin der Vereinten
Nationen

Prof. Dr. Peter J. OPITZ,
Politikwissenschaftler, Philosoph und Sinologe,
Vorsitzender des wissenschaftlichen Direktoriums
des Bundesinstituts für internationale und ostwis-
senschaftliche Studien in Köln

Mag. Helmut SCHÜLLER,
Präsident der CARITAS-Österreich

Alfred STINGL,
Bürgermeister der Stadt Graz

Univ.-Prof.Dipl.Ing.Dr. Heimo WIDTMANN,
Universitätsprofessor, Technische Universität Graz

Dr. Catherine WIHTOL de WENDEN,
Politikwissenschaftlerin, Juristin,
Migrationsforscherin, Forschungsleiterin am
CNRS, Präsidentin der französischen Liga für
Menschenrechte in der Europäischen Kommission

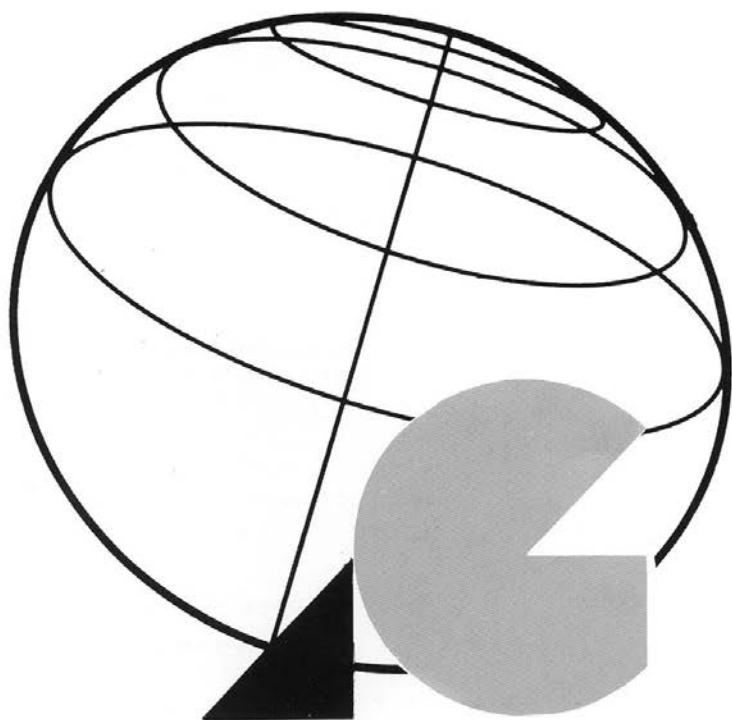
Redaktion:
Mag. Michaela KOSUTNIK

Übersetzungen:
Gabriele WENINGER
Mag. Jutta ZNIVA

Grafische Gestaltung u. Satz:
Mag. Hubert STOPPACHER

Fotos:
Jungwirth, Kleine Zeitung, Sommer,
Landesmuseum Joanneum, Philipp

AKADEMIE GRAZ



? Festung Europa ?
Menschenrechte
und Menschenwürde
der Flüchtlinge
und Migranten
