

Ueberlegungen zum Flüchtlings- und Asylantenproblem in Westeuropa

Referat von Rudolf Weiersmüller, Botschafter, Koordinator für internationale Flüchtlingspolitik am Kongress "Volksgruppen in Europa", Villach/Kärnten, 29. September 1990.

Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren,

Für Ihre Einladung, an diesem Kongress teilzunehmen und Ihnen einige Ueberlegungen zum Flüchtlings- und Asylproblem vorzutragen, danke ich Ihnen. Zweifellos haben die Veranstalter des Kongresses, nämlich die Regierung des Landes Kärnten, die Friedrich-Naumann-Stiftung, das Ludwig Boltzmann-Institut für internationale Kultur- und Wirtschaftsbeziehungen und das Schmerling-Institut bei der Wahl dieses Themas in erster Linie an die Entwicklungen im Asylwesen in Oesterreich und Deutschland gedacht. Der Titel meines Referates bezieht sich aber auf Westeuropa. Dies deshalb, weil mittlerweile sämtliche westeuropäischen Länder, seien sie EG-Mitglieder oder nicht, Ziel von Migrations- und Fluchtbewegungen geworden sind.

Der schweizerische Bundesrat hat den zuständigen Instanzen (d.h. dem Delegierten für das Flüchtlingswesen im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement und meiner Dienststelle im Departement für auswärtige Angelegenheiten) vor rund drei Jahren den Auftrag erteilt, einerseits die Aufnahme von Verfolgten im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 mit anderen Staaten abzustimmen und andererseits Vorschläge zur Eindämmung von neuen Wanderungsbewegungen zu erarbeiten. Einige Erkenntnisse, zu welchen wir mittlerweile gekommen sind, möchte ich Ihnen heute schildern.

Man kann zunächst feststellen, dass das Asylbewerberphänomen sämtliche Proportionen zu sprengen beginnt, für welche die Asylgesetzgebungen ursprünglich gedacht waren. Diese Gesetzgebungen hatten den Einzelnen, der der Tyrannei und der Gewaltherrschaft entrinnt, im Auge, nicht aber eine Massenerscheinung.

In den Jahren 1970-1977 wurden in Westeuropa durchschnittlich pro Jahr 18 000 Asylanträge gestellt. Gegen Ende der 70er Jahre nahmen die Gesuchszahlen erstmals signifikant zu. Sie erreichten im Jahre 1980 eine erste Höhe von 160 000. Diese Zunahme gründete sich hauptsächlich auf die Asylgesuche von türkischen und polnischen Staatsbürgern in der Bundesrepublik Deutschland. Gleichzeitig stiegen auch die Gesuche in anderen westeuropäischen Ländern an. Dann, drei Jahre später gingen die Zahlen auf etwa 70'000 Gesuche zurück. Die gegenwärtige kritische Situation begann sich zu entwickeln, als interkontinentale Bewegungen aus einer grossen Anzahl von Ländern einsetzten. Die Einreisen umgehen zunehmend die regulären, für den normalen Bürger geltenden Vorschriften und Prozeduren.

Seit 1983 haben sich die jährlichen Asylgesuche in Westeuropa wie folgt entwickelt:

1983	70 000
1984	104 000
1985	170 000
1986	206 000
1987	189 000
1988	239 000
1989	315 000

Der Trend ist, wenn man Westeuropa als ganzes nimmt, steigend. In einigen Staaten sind die Gesuche zurückgegangen, so in Norwegen und neuestens auch in Frankreich. Dieses letztere Land verzeichnet gegenwärtig 4000 Gesuchsteller im Monat, gleichviel wie die Schweiz. Sehr stark im Zunehmen begriffen sind die Gesuchszahlen in Deutschland. Die Situation in Oesterreich ist zurzeit stark im Fluss. In den ersten acht Monaten dieses Jahres registrierte man 16 080 Gesuche (wichtigste Herkunftsländer: Rumänien 9783, Türkei 1004, Iran 827, Bulgarien 706, Libanon 683). In der Schweiz wurden im gleichen Zeitraum 20 000 Gesuche gestellt.

Die Hauptherkunftsländer in den letzten drei Jahren (1986-1989) waren die Türkei, Polen, Iran, Jugoslawien, Sri Lanka, Libanon, Ghana und Zaire. Die Asylbewerber in den USA und Kanada kommen grösstenteils (aber eben nur grösstenteils) aus Zentralamerika. Die Herkunftsländer ändern rasch. Die Ankereffekte, auf die ich noch zu sprechen komme, machen Voraussagen sehr schwierig. Der primäre Einwanderungsdruck auf Westeuropa kommt nicht aus Osteuropa (obwohl Oesterreich seine Aufmerksamkeit verständlicherweise heute darauf richtet) sondern aus dem "islamischen Bogen" von Marokko bis zu den Philippinen. Es zeichnen sich in einer etwas fernerer Zukunft eine weitere Wanderungsbewegung aus dem Afrika südlich der Sahara ab.

Aufgrund der in den letzten Jahren in allen Asylbehörden gemachten Erfahrungen kann man die Gesuchsteller in **drei Kategorien** einteilen:

Es gibt zunächst die Einzelnen oder kleinen Gruppen, die den Mut haben, sich Diktaturen verschiedener Art zu widersetzen, und die sich in einem gewissen Zeitpunkt zur Flucht entschliessen. Es handelt sich um einen der zahlenmässig kleinsten Teile der Einwanderung, pro Jahr in der Schweiz etwa ein- bis zweitausend Personen. Auf diesen Personenkreis sind die Asylgesetze zugeschnitten. Dann kommt die zweite Kategorie, nämlich jene Fälle, wo gewisse Altersgruppen oder Bevölkerungsteile sich in einer, punkto allgemeiner Sicherheit, unangenehmen bis prekären Lage befinden, ohne dass ihnen persönlich direkte Gefahr droht. Solche Gruppen entscheiden sich zuweilen in einer bestimmten Konfliktphase zur Verlegung des Standorts ausserhalb ihrer Landesgrenzen. Wissend um die Asylgesetzgebungen, wählen sie nicht mehr unbedingt Nachbarländer sondern ein westeuropäisches Land. Der Vorgang läuft meistens in zwei Etappen ab. Zuerst reisen Vorboten ein, quasi probeweise. Nach einiger Zeit erfolgt dann die Einreise in grösserer Zahl. Man spricht vom vorhin erwähnten Ankereffekt, der übrigens auch bei der Auswanderung im 19. Jahrhundert nach Uebersee eine Rolle gespielt hat. Das Ausweichen aus einer unangenehmen und gegebenenfalls gefährlichen Situation lässt sich, wenn ein westeuropäisches Land als Destination gewählt wird, noch meistens mit einer substantiellen Einkommensverbesserung verbinden, sofern der Weg über das Asylverfahren gewählt wird. Die Zahl der in diese zweite Kategorie fallenden Personen - man nennt sie Gewalt- oder De Facto-Flüchtlinge - schwankt sehr. Sie ist auch eine Definitionsfrage. Aber bei näherer Analyse hält auch sie sich, jedenfalls zur Zeit noch, in Grenzen. Die umfangreichste Kategorie ist die dritte: Es sind Personen, die aus Mitteilungen von Bekannten und aus anderen Nachrichtenquellen über die Möglichkeiten orientiert worden sind, welche unsere Asylgesetzgebung bietet, um bei uns temporär oder auf Dauer zu leben und zu arbeiten. Sie stammen zum Teil aus den gleichen Ländern wie die ersten beiden Kategorien. Diese Personen holen oft Rat bei Spezialisten, um ihre Einreise zu organisieren und die Asylbegründung möglichst einleuchtend zu gestalten. Die drei Kategorien überlappen sich manchmal, und die Problematik ihrer Entflechtung gibt zu vielen Kommentaren Anlass

Der UNO-Hochkommissar für die Flüchtlinge schätzt, dass von 100 Asylbewerbern etwa 80 im Lande, wo sie das Gesuch gestellt haben, auf legaler oder illegaler Basis bleiben oder in ein anderes westeuropäisches Land ziehen. Die tiefen offiziellen Anerkennungsraten für politisches Asyl (sie betragen etwa 5 Prozent) vermitteln ein falsches Bild der tatsächlichen Einwanderungsvorgänge.

Wir blicken also auf etwa 10 Jahre zurück, in denen eine in ihrer Charakteristik und Grössenordnung noch nie dagewesene Wanderungsbewegung nach Westeuropa eingesetzt hat. Die aus den Schulbüchern bekannte Völkerwanderung im 4. und 5. Jahrhundert nach Christus umfasste vielleicht insgesamt 300 000 Personen. Das entspricht den Einreisezahlen der ersten elf Monate des vergangenen Jahres.

Westeuropa ist durch diesen Vorgang überrascht worden. Es steht ihm noch ziemlich konzeptionslos gegenüber.

Welche Umstände haben denn eigentlich bewirkt, dass ausgerechnet anfangs der 80er Jahre die Wanderung einsetzte? Einige von Ihnen werden mir antworten: der Flugverkehr, andere heben die Konflikte und die Armut in den Herkunftsländern hervor. Ich möchte Ihnen nicht a priori widersprechen. Nur hat es schon früher recht gute Verkehrsmittel gegeben, und an kriegerischen Auseinandersetzungen und ärmlichen Verhältnissen war auch selten Mangel. Es muss noch etwas anderes stattgefunden haben.

Eine interessante Erklärung, auf die wir gestossen sind, ist die folgende: Der europäische oder westliche Lebensstil hat sich seit etwa 10 Jahren bei der gesamten Weltbevölkerung durchgesetzt. In der Sprache der Soziologie verwendet man den Ausdruck "Diffusion des westlichen Struktur- und Kulturmodells". Es beginnt sich, eine Weltgesellschaft heranzubilden. Der Prozess scheint unaufhaltsam zu sein. In einer Reihe von Ländern - Osteuropa ist zu nennen - läuft er eben an, nachdem die ihn hindernden Denk- und Regierungsstrukturen über Bord geworfen worden sind. In anderen Ländern ist er auf "gutem" Wege. So in Südkorea, Taiwan, Singapur, Malaysia. Aus Ländern dieses Typs findet keine nennenswerte Migration statt. Anders liegt der Fall bei der grossen Zahl jener Länder, in denen viele Menschen für sich kaum Aussichten sehen, den anvisierten Lebensstil auch nur annähernd verwirklichen zu können. Sie versuchen, dies durch Standortwechsel, durch Auswandern nach Europa oder Nordamerika zu realisieren.

Daraus ergibt sich die Heranbildung einer internationalen mobilen Unterklasse, zusammengesetzt aus den Angehörigen der verschiedensten Herkunftsländer, die in Westeuropa das erreichen will, was ihr rechtens erscheint. Die Westeuropäer werden ihrerseits Teil einer (nur beschränkt mobilen) Ober- und Mittelschicht. Unsere Länder werden zurzeit also neu unterschichtet. Ich darf Sie hier auf die Untersuchungen von Herrn Professor Hans-Joachim Hoffmann-Nowoty verweisen. Er leitet das Soziologische Institut der Universität Zürich.

Seit mehr als 10 Jahren wächst die westeuropäische Wirtschaft. Es beginnt sich eine auf den ersten Blick mächtige, politisch recht homogene Region heranzubilden. Sie scheint diese Einwanderung zurzeit, rein kurzfristig-wirtschaftlich betrachtet, verkraften zu können, auch wenn zahlreiche Arbeitsverhältnisse in der Grauzone zwischen offiziellem und inoffiziellem Arbeitsmarkt angesiedelt sind. So wie sich die Entwicklung abzeichnet, wird aus Westeuropa langsam eine Art Metropole (Prof. Raul Prebisch von der UNCTAD hat seinerzeit diesen Begriff geprägt). Es übt jene Anziehungskraft für Zuwanderer aus, welche wir aus der Städtegeschichte des Industriezeitalters kennen. Die Versuche, dem Vorgang Einhalt zu gebieten, waren bis jetzt, wenn sie mir den Vergleich erlauben, nicht viel erfolgreicher als die Zuzugsbeschränkungen der Stadt Moskau gegenüber Bürgern aus andern Teilen der Sowjetunion.

Die westeuropäische Wirtschaft ist schon heute, in ihrer gegenwärtigen Grösse und Ausprägung, auf einen strategischen Energie- und Materialfluss von aussen angewiesen. Sie wird anfällig für Störungen in ihrem eigenen Raum und in ihren Komplementärräumen, aus welchen die Energie- und Materialflüsse kommen. Es sieht nun so aus, dass in Bälde alle zwei Jahre eine Million Zuzüger dieses Gebilde noch grösser, noch fehleranfälliger und darüber hinaus ethnisch komplexer machen werden. Der Vorgang ist also nicht unproblematisch.

Die Gesetzgebung über die Einwanderung aus den meisten Herkunftsländern von Asylbewerbern ist in allen westeuropäischen Ländern noch der nationalstaatlichen Souveränität unterstellt. Man gewinnt den Eindruck, dass dies in den nächsten Jahren so bleiben wird. Die Freizügigkeit für Arbeitskräfte gilt ja auch in der EG nur für die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten. Es erschiene somit zweckmässig, wenn sich die westeuropäischen Staaten überlegen würden, welche Art und welches Ausmass von Besiedlung sie für angezeigt erachten. Die Einwanderungspolitiken sollten darauf ausgerichtet werden. Wir verstehen dabei unter dem Begriff Einwanderungspolitik die periodische Festlegung von Ausmass und Zusammensetzung der Immigration, wobei die unausweichlichen Zielkonflikte im politischen System ausdiskutiert und ausgetragen werden. Diese Einwanderungspolitiken sollten Spielraum für eine adäquate, den jeweiligen Umständen angepasste humanitäre Komponente der Einwanderung oder des temporären Asyls für Flüchtlinge im Sinne der Genfer Konvention von 1951 enthalten.

Ich danke Ihnen.

LX 18. Sept. 90 16

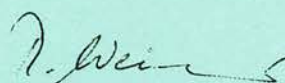
p.B.41.21.03 - WER/LOT

Bern, den 18. September 1990

Notiz an das Generalsekretariat, EDAReferat vom 29. September 1990
in Villach / Oesterreich

Ich beziehe mich auf Ihre Notiz vom 9. Mai 1990 und übermittle
Ihnen anbei den Text des Referates.

Der Koordinator für internationale
Flüchtlingspolitik



R. Weiersmüller

LX 18. Sept. 90 16

Kopie ohne Beilage an:

- Sekretariat Herrn Staatssekretär K. Jacobi
- Politische Abteilung I