

JONAS WIDGREN

Die Asyl- und Wanderungspolitik in Europa

Politische Reaktionen auf den Einwanderungsdruck

Kurzfassung

Das Wachstum der Weltbevölkerung, die Einkommens- und Kaufkraftunterschiede, der hohe Verstädterungsgrad und die schnellen Reise- und Kommunikationsverbindungen werden die globalen Migrationstendenzen verstärken. Um dem Migrationsdruck zu begegnen, bieten sich zwei politische Lösungen an: 1. Eine einwanderungsgünstige Haltung nach dem Muster der nordamerikanischen Staaten, 2. Schaffung von besseren Lebensbedingungen in den Herkunftsländern der Einwanderer durch Entwicklungshilfe.

Weltweit favorisieren die politisch Verantwortlichen in den betroffenen Staaten die zweite Lösung. Das Problem dabei ist, daß die Entwicklungshilfe den Migrationsdruck nur langfristig vermindert, das Migrationsproblem aber kurzfristige Lösungen verlangt. Eine wirksame Bekämpfung der Ursachen der heutigen Masseneinwanderung erfordert somit ein innovatives und multidisziplinäres Vorgehen, das gleichzeitig kurz-, mittel- und langfristige Ziele verfolgt.

Sowohl innerhalb der EG als auch international wird eine verstärkte Zusammenarbeit und Harmonisierung in Migrations- und Asylfragen angestrebt. Dazu stehen bisher vier wichtige multilaterale Strukturen zur Verfügung: Die EG, die Wiener und die Berliner Verhandlungen und die "informellen Konsultationen". Diese Strukturen sollten verbessert werden, um das gegenwärtige organisatorische Chaos zu vermeiden. Die Bundesrepublik Deutschland sollte die Initiative ergreifen, die EG-Staaten aufzufordern, sich einer stärkeren Zusammenarbeit in Asylfragen mit Nicht-EG-Mitgliedern zu öffnen. So soll das gegenwärtige, unzulängliche multilaterale System rationalisiert und die beteiligten Foren zu einem starken multilateralen Gremium zusammengeschlossen werden, das für alle Migrations- und Asylfragen im weit gefaßten europäischen Rahmen zuständig wäre.

Der Beitrag behandelt die gegenwärtigen politischen Maßnahmen im Hinblick auf den in Europa ständig zunehmenden Migrationsdruck. Das Thema umfaßt zweifelsohne eine Vielzahl heikler politischer Fragen. Am Anfang steht eine kurze Analyse zum Thema des Migrationsdruckes. Nimmt der Migrationsdruck in Europa zu oder nicht?

Es scheint der Glaube in Europa heute allgemein verbreitet, daß der Umfang interkontinentaler Völkerwanderungen in der Geschichte früher nie so hoch war wie heute. Das ist

jedoch falsch. In einer historischen Perspektive wurde weitaus die höchste Zahl (relativ und absolut) in den Jahren 1850–1920 erreicht, wo 50 Mio. Menschen (vorwiegend Europäer) in die Neue Welt umsiedelten, und zwar zu einem Zeitpunkt, wo die Weltbevölkerung nur ein wenig mehr als eine Milliarde betrug.

Europa bewahrte praktisch bis in die 1970er Jahre seine Rolle als größter Lieferant an andere Kontinente. Erst dann schloß sich Europa Nordamerika und Ozeanien als Nettoempfängerkontinent im Verhältnis zu anderen Teilen der Erde an. Sie waren bis dahin Nettoimporteure von Menschen, schlossen sich aber jetzt Asien als Nettoexporteur an. Die ganze OECD-Region kann somit erst seit ein paar Jahrzehnten eine Nettoeinwanderung verzeichnen. Westeuropa, mit einer gegenwärtigen Bevölkerung von fast 400 Mio., hat die letzten Jahrzehnte etwa 25 Mio. Einwanderer aufgenommen, von denen die meisten aus anderen europäischen Ländern stammen. Aber wenn es um die Beschäftigung von Gastarbeitern geht, ist Europa seit den 1960er Jahren das führende Gebiet der Welt. Auch gemessen an der jährlich registrierten Einwanderung liegt Europa in der OECD-Region jetzt an der Spitze. Und schließlich übersteigt der im Ausland geborene Anteil der Bevölkerung vieler Länder in Westeuropa denjenigen der USA. Insgesamt gesehen kann man jetzt Europa als eine wichtige Aufnahmeregion für Einwanderer betrachten (sowohl relativ als auch absolut) im Vergleich zu den klassischen überseeischen Einwanderungsgebieten.

Nimmt der Einwanderungsdruck zu?

Die Grundfrage ist, ob in Europa der heutige Zustrom weiter zunehmen wird oder nicht. Oder: Werden Entwicklungsländer, die jetzt einen ähnlichen Bevölkerungszuwachs erleben wie Europa im letzten Jahrhundert, ihren Völkern befriedigende Bedingungen bieten können, oder wird der Druck unvermeidbar zur Auswanderung in andere Kontinente führen?

Die Weltbevölkerung steigt jeden Tag um etwa eine Viertelmillion, oder jedes Jahr um etwa 100 Mio. Im Jahr 1950 waren wir 2,5 Mrd. Im Jahr 2000 werden wir 6,3 Mrd. sein, um das Jahr 2025 etwa 8,5 Mrd. Vor fünf Jahren schien es, als werde sich die Weltbevölkerung gegen Ende des nächsten Jahrhunderts bei etwa 10 Mrd. stabilisieren. Aber die Fortschritte in Bezug auf eine Senkung der Geburtenrate haben sich langsamer eingestellt als erwartet, und die jetzigen Projektionen der Vereinten Nationen liegen bei 11 Mrd. Falls sich der Rückgang der Geburtenrate gegenüber den Projektionen weiter verlangsamt (was nicht auszuschließen ist), bewegt sich die Welt gegen das Jahr

2150 auf eine Gesamtzahl von bis zu 14–20 Mrd. zu (die Weltbevölkerung lag bei etwa 300 Mio., als Christus geboren wurde).

In den nächsten 30 Jahren werden nicht weniger als 95 % des globalen Bevölkerungszuwachses in den Entwicklungsländern zu verzeichnen sein. Das regionale Bild ist aber unterschiedlich. In Afrika ist der explosionsartigste Zuwachs zu erwarten. Im Moment beträgt die Zuwachsrate dort etwa 3 % pro Jahr, gegenüber 2,7 in Westasien, 2,3 in Südasien, 2,1 in Lateinamerika und 1,9 in Ostasien. Nur in der unmittelbaren europäischen Nachbarschaft bleibt ein starker Migrationsdruck bestehen. Die Bevölkerung der 14 Länder um das Mittelmeer, die nicht Mitglieder der EG sind (jetzt etwa 200 Mio. Menschen), nimmt jedes Jahr um ungefähr 5 Mio. zu. Halten sich die jetzigen Tendenzen, werden diese Staaten in etwa 30 Jahren ungefähr 350–375 Mio. Einwohner haben. In Zentral- und Osteuropa gibt es keinen Bevölkerungszuwachs, wohl aber in den asiatischen Republiken der GUS. Einkommens- und Kaufkraftunterschiede, hoher Verstädterungsgrad und sekundenschnelle Kommunikation, günstigere Reisemöglichkeiten, alle diese Faktoren werden zweifellos globale Migrationstendenzen kräftig verstärken.

Wie kann die Einwanderung nach Europa gemessen werden?

Die Mittel zur Analyse des Migrationsdrucks sind mangelhaft; man ist nicht in der Lage, die tatsächliche Zu- und Abwanderung der Ausländer in Europa zu messen. Der Zustrom von Ausländern in westeuropäische Staaten setzt sich grundsätzlich aus vier Kategorien zusammen, die auf internationaler Ebene nirgends in einheitlicher Weise gemessen oder statistisch dargestellt werden.

Die *erste Kategorie* besteht aus Ausländern, denen die Einreise in ein Land für einen nicht temporären Aufenthalt bewilligt wurde und die als Einwanderer in den Bevölkerungsstatistiken erscheinen. Diese Kategorie setzt sich grob gesagt aus Familienmitgliedern früherer Einwanderer, Arbeitskräften, vorher ausgewählten Flüchtlingen und weiteren Kategorien von Personen zusammen, denen eine Bewilligung für eine ständige Niederlassung oder für einen längerfristigen Aufenthalt erteilt wurde.

Die *zweite Kategorie* ist die Gruppe der spontanen Asylbewerber. In den meisten Ländern werden diese in den jährlichen Bevölkerungsstatistiken über die Ausländereinwanderung nicht sofort erfaßt, da sie definitionsgemäß bei der Einreise den Einwandererstatus nicht erhielten. In vielen Staaten erscheinen sie jedoch nach einer Zeitspanne von zwei bis drei Jahren in den Einwanderungsstatistiken, dann nämlich, wenn ihnen der Flüchtlingsstatus oder, bei Verweigerung des Flüchtlingsstatus, ein anderer Status zuerkannt worden ist.

Die *dritte Kategorie*, die in den innerstaatlichen Statistiken weder in der ersten noch in der zweiten Kategorie erscheint, setzt sich aus Ausländern zusammen, denen eine verfas-

sungsrechtliche Sonderlage die gleiche Niederlassungsfreiheit gewährt wie den Staatsangehörigen des betreffenden Landes. Das bekannteste Beispiel dafür sind die deutschen Aussiedler, doch gibt es derer noch andere, wie z.B. die Bewohner früherer Kolonien mit doppelter Staatsangehörigkeit, die bei der Einwanderung als Staatsangehörige registriert werden, de facto aber mit einwandernden Ausländern verglichen werden können.

Die *vierte Kategorie* schließlich ist die per definitionem nicht meßbare Gruppe der illegal Einreisenden, die in den Bevölkerungsstatistiken erst nach einer beträchtlichen Zeitspanne von 5–15 Jahren erscheinen, nachdem ihnen infolge von Legalisierungsprogrammen oder ähnlichem ein Status zuerkannt worden ist. Offensichtlich können hinsichtlich dieser vierten Kategorie nur grobe Schätzungen angeführt werden, die sich ihrerseits auf nationale und internationale Berechnungen stützen. Die International Labour Organization (ILO) beispielsweise schätzt die Gesamtzahl illegaler Fremdarbeiter in Westeuropa auf ganze 2,7 Mio. Was die USA betrifft, werden an der amerikanisch-mexikanischen Grenze jährlich etwa 1 Mio. Menschen festgenommen, weil sie versuchten, illegal in die USA einzuwandern. Die Zahl der Ausländer, die jährlich illegal einreisen und sich über längere Zeit in der Region aufhalten, dürfte in Westeuropa 200 000, in Nordamerika sogar 2 Mio. übersteigen.

Zwischen diesen vier statistischen Kategorien bestehen somit gewisse Überschneidungen. Gestützt auf die bestehenden, insbesondere von der OECD und der ILO vorgelegten Daten, hat das Genfer Sekretariat der informellen Konsultationen über Asyl- und Migrationspolitik in Europa, Nordamerika und Australien nun eine Übersicht zusammengestellt (vgl. Tab. 1), die diesen Überschneidungsfaktor so weit wie möglich einbezieht. Diese Übersicht soll vor allem Aufschluß darüber geben, wie die Asylströme in das Gesamtbild der Bruttoausländerströme eingeordnet werden können. Dazu muß in Erinnerung gerufen werden, daß die in der Tabelle unter Kategorie 1 erscheinenden Zahlen Bruttoströme betreffen, welche die registrierten Auswanderungsströme der Ausländer nicht berücksichtigen. Diese entsprechen jährlich in westeuropäischen Staaten, grob gesehen, etwa einem Drittel bis der Hälfte der registrierten Einwanderungsströme (d. h. der Kategorie 1).

Diese Übersicht verdeutlicht, daß die jährliche Zunahme der Zahl der Asylbewerber in Europa, Nordamerika und Australien parallel zum allgemeinen Gesamtzuwachs der Einwanderung verläuft. So wird geschätzt, daß die Gesamteinwanderungsziffern in den 16 Staaten, die in dieser Studie betrachtet wurden, faktisch von 3 Mio. 1985 auf fast 7 Mio. 1992 gestiegen sind, was über die untersuchte Achtjahresperiode einer Bruttoeinwanderung von insgesamt fast 40 Mio. Ausländern gleichkommt. Davon entfallen etwa 16 Mio. auf Nordamerika und Australien und 24 Mio. auf die europäischen Staaten. Die Tabelle zeigt weiter, daß die Asylströme in den 16 Staaten der zwischenstaatlichen Konsultationen von 1985 bis 1992 ungefähr 10–16 % der jährlichen Totaleinwanderungsströme darstellen. Im Falle Deutschland hingegen wird der Asylbewerberstrom (Kate-

Tabelle 1:
Schätzung des Brutto-Ausländerzustroms in den westeuropäischen Staaten,
Nordamerika und Australien (in Mio.)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992 (Schätzung)	insges. 1985–1992
<i>Kategorie I</i> Zustrom von Ausländern mit Aufenthaltsbewilligung	1,7	1,9	2,2	2,5	3,0	3,8	4,2	4,5	23,8
<i>Kategorie II</i> Asylbewerber	0,20	0,25	0,26	0,34	0,45	0,57	0,71	0,90	3,7
<i>Kategorie III</i> "Frühere Staatsbürger" mit besonderer Einreisebewilligung	0,10	0,10	0,15	0,30	0,80	0,45	0,3	0,3	2,5
<i>Kategorie IV</i> Illegal Einreisende (grobe Schätzung)	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	8
insges.	3,0	3,25	3,61	4,14	5,25	5,82	6,21	6,70	38,0

gorie 2) und der Aussiedlerstrom (Kategorie 3) 1992 beinahe gleich groß sein wie die Anzahl der bewilligten Einreisen von Ausländern (Kategorie 1).

Zwei mögliche Strategien

Angesichts der gegenwärtigen Tendenzen scheint die Schlußfolgerung unvermeidlich, daß der Migrationsdruck in Westeuropa und Nordamerika langfristig wächst. Dieser Entwicklung kann grundsätzlich mit zwei unterschiedlichen politischen Haltungen, oder einer Kombination dieser beiden, begegnet werden. Die eine wäre eine einwanderungsgünstige Haltung nach dem Muster der nordamerikanischen Staaten. Eine politische Haltung dieser Art würde auf der folgende Idee beruhen.

Da Menschen über 60 Jahre im industrialisierten Europa schon 17 % der Bevölkerung ausmachen und im Jahre 2025 mehr als ein Viertel ausmachen werden, könnte die Überalterung der einheimischen Bevölkerung durch das Einlassen von Einwanderern ausgeglichen werden. Nach der Einwanderung hat Kanada um 19 % mehr Einwohner, als es sonst gehabt hätte, Deutschland um 15 % und Frankreich um 5–10 % mehr. Die Einwanderung kann somit auf die Bevölkerungsgrößen einen beträchtlichen Einfluß haben. Aber sie hat nur einen begrenzten Einfluß auf die Altersverteilung, die im Moment das Hauptproblem in Westeuropa darstellt. So würde sich die Form der Alterspyramide im Laufe eines Jahrhunderts nur dann verbessern, wenn sich jedes Jahr eine enorme Nettoeinwanderung vollzöge. Der ganze die Einwanderung verwaltende Apparat und die heutige Aufnahmekapazität der westeuropäischen Empfängerländer für eine Million Einwanderer müßten auf das Zehnfache erweitert werden. Wäre das wirklich möglich?

Die politische Alternative bestünde dann darin, das Thema des Migrationsdrucks als Teil einer weltweiten Entwicklungs- und Sicherheitsstrategie zu behandeln. Das Ziel einer solchen Strategie sollte sein, die Ursachen anzugehen, die die großen Wanderungen verursachen, und Lebensbedingungen zu schaffen, die diese Wanderungen unnötig machen, da Massenwanderungen das Risiko bergen, sowohl die lokale als auch die regionale Stabilität und Sicherheit zu stören.

Die von den multilateralen Stellen in den letzten Jahren eingenommene Haltung entspricht eher dieser zweiten Sicht, da die Migrationsfrage in den letzten Jahren sowohl auf regionaler Ebene als auch weltweit zu einem vorrangigen Diskussionsthema geworden ist. So etwa anläßlich des Ministertreffens des OECD-Rates (Juni 1991), des G-7-Gipfeltreffens (Juli 1991), der Sitzung der G-24 auf Ministerebene (November 1991), der Gipfelkonferenz von Maastricht (Dezember 1991), der Gipfelkonferenz der KSZE (Juni 1992) und auch einer Reihe spezialisierter Sitzungen auf hoher Ebene zum Thema Migration, wie der Wiener Ministerkonferenz (Januar 1991), der Ministerkonferenz in Rom (März 1991), der Sitzung in Luxemburg der für Einwanderungsfragen zuständigen Minister des Europarates (September 1991), des Berliner Ministertreffens (Oktober 1991) sowie auch der Sitzungen der für Einwanderungsfragen zuständigen Minister der EG.

Im Rahmen all dieser internationalen Initiativen wurden die destabilisierenden Aussichten der Süd-Süd-, Süd-Nord- und Ost-West-Bevölkerungsströme unterstrichen sowie auch die Notwendigkeit, wirksame, langfristige multilaterale Mittel zu finden, um den grundlegenden Ursachen von Massenwanderbewegungen entgegenzuwirken. So spricht z.B. die Erklärung des G-7 Gipfeltreffens 1991 in London

von "wachsender Besorgnis über den weltweiten Migrationsdruck". Genauso betont auch der von den Staatschefs beim Gipfeltreffen von Maastricht gutgeheißene Bericht der EG-Minister für Einwanderungsfragen, wie wichtig es ist, "die Ursachen der Migrationsflüsse durch eine angemessene Politik im Bereich der Entwicklungshilfe, des Handels, der Menschenrechte, der Nahrungsmittelversorgung, der Umwelt und der Demographie zu beseitigen". Der Bericht enthält weiter die Forderung, "die Hilfe zur Unterbringung der Flüchtlinge in ihren Heimatländern zu verstärken" und "den Aspekt der Migration bei der wirtschaftlichen, finanziellen und sozialen Zusammenarbeit einzubeziehen".

Es mutet kurios an, daß hinsichtlich des Problems der Massenbewegungen und deren Ursachen 1992 keine spezifischen Sitzungen auf Ministerebene abgehalten wurden, was mit der großen Zahl der 1991 stattgefundenen Ministertreffen zum Thema Migration im Gegensatz steht. Warum? Offenbar stehen die Ziele auf politischer Ebene nunmehr fest und die Erwartungen wachsen jetzt in bezug auf das konkrete multilaterale Handeln zur Erreichung dieser Ziele.

Senkt Entwicklungshilfe die Migration?

Wie also könnten diese allgemeinen Strategien in wirksame Maßnahmen umgesetzt werden? Zuerst einmal muß man sich darüber im klaren sein, daß die OECD-Staaten für die gesamte Entwicklungspolitik im Süden nur über etwa 53 Mrd. Dollar verfügen, daß aber die Gastarbeiter auf der ganzen Welt jährlich viel mehr, etwa 65 Mrd. Dollar, nach Hause schicken. Wir müssen uns auch darüber im klaren sein, daß die Entwicklungspolitik den Auswanderungsdruck verschärft. Direkte Investitionen und Entwicklungshilfe zum Aufbau eines marktwirtschaftlichen Systems und zur Schaffung von Arbeitsplätzen tragen wohl dazu bei, das Lohngefälle zwischen Nehmer- und Geberländern zu verringern und so den Migrationsdruck abzuschwächen. Es gibt jetzt einen allgemeinen Konsens darüber, daß die Bekämpfung der wirtschaftlichen Ursachen der Migration Entwicklungsland-Industrieland 20 bis 40 Jahre in Anspruch nimmt und nicht unbedingt erfolgreich ist. Zudem ist es sehr gut möglich, daß eine erfolgreiche und rasche wirtschaftliche Entwicklung über eine Zeitspanne von 20 bis 40 Jahren eine entgegengesetzte Wirkung entfaltet, da sie die Neigung zur Auswanderung anfänglich erhöht und erst später bremst. Diese allgemeinen Erkenntnisse scheinen sich auf die gegenwärtigen Versuche, eine neue Politik zur Lösung des Auswanderungsdrucks zu erdenken, lähmend ausgewirkt zu haben.

Zwar ist es ermutigend, festzustellen, daß innerhalb der Entwicklungsinstanzen der europäischen Staaten ein Überdenken des Zusammenhangs zwischen Entwicklungshilfe und Migrationsdruck jetzt angerollt ist. Strategien bezüglich der Entwicklungshilfe müssen jedoch schon per definitionem langfristig geplant sein. Nun verlangt aber das Migrationsproblem, dem heute die Empfängerstaaten gegenüberstehen, eine sehr kurzfristige Lösung. Denn ein Migrationsdruck, der schon heute konkret ist (z.B. in

Albanien), könnte morgen sehr explosive Formen annehmen. Es ist deshalb wichtig, daß Entwicklungsorganisationen und Finanzinstitute dafür sensibilisiert werden, auch die kurzfristige Wirkung von Hilfsprogrammen und makroökonomischen Reformen auf die Entwicklung des Auswanderungsdruckes mitzuverfolgen, und nicht nur deren langfristige Wirkung.

Ein zweiter wichtiger Mangel betrifft das nur in ungenügendem Maß wirklich multidisziplinäre Vorgehen. Der gegenwärtige Denkprozeß über die Ursachen der Auswanderung wird noch immer hauptsächlich von Migrationsexperten getragen, und nicht genügend von deren Gegenstücken in den ausschlaggebenden Bereichen der internationalen Politik, wie etwa dem Handel, der Bevölkerung, der Umwelt und den Menschenrechten. Es scheint deshalb unerlässlich, vermehrt Anstrengungen zu unternehmen, um das Interesse anderer Fachexperten zu gewinnen, indem das Thema des Migrationsdrucks aus der Perspektive jedes relevanten politischen Bereiches her beleuchtet wird.

Und drittens ist im Zusammenhang mit der Schaffung solch umfassender multidisziplinärer institutioneller Rahmenstrukturen die Einführung des Auswanderungsfaktors als zusätzliches Element der Verhandlungen mit den betroffenen Staaten auf bilateraler wie auch auf multilateraler Ebene von vorrangiger Bedeutung. Das Konzept der Konditionalität setzt sich im Bereich der Entwicklungshilfeprogramme nun langsam durch. Werden Hilfeleistungen von Bedingungen abhängig gemacht, hilft dies implizit mit, den Migrationsdruck zu senken. Wird jedoch das politische Ziel, destabilisierende Bevölkerungsbewegungen zu reduzieren (d.h. destabilisierend sowohl für das Heimatland wie auch für das Empfängerland), explizit angeführt, könnte die kumulative Wirkung der in anderen bedeutenden Entwicklungsbereichen auferlegten Bedingungen möglicherweise verstärkt werden.

Die Unzulänglichkeiten des gegenwärtigen multilateralen Systems

Kurz gesagt, eine wirksame Bekämpfung der Ursachen der heutigen Massenemigrationen verlangt ein innovatives und wirklich multidisziplinäres Vorgehen, das gleichzeitig kurz-, mittel- und langfristige Ziele verfolgt. Aber die vorliegenden Versuche der EG-Staaten, ihre Asyl- und Migrationspolitik zu harmonisieren, beruhen ursprünglich nicht auf einer Analyse des zukünftigen Migrationsdrucks. Sie waren bekanntlich zu Beginn die logische Folge der Entscheidung, bis 1993 den europäischen Einheitsmarkt einzuführen. Die Zusammenarbeit in Asylfragen, die von den EG-Staaten Ende 1986 eingeleitet wurde, setzt bei der Notwendigkeit an, ein System zu schaffen, das die Möglichkeit mehrfacher Asylgesuche in verschiedenen Mitgliedstaaten verhindert, indem es die Verantwortlichkeit demjenigen Staat zuschreibt, der als erster das Gesuch des Asylbewerbers entgegennimmt. Diese unter der Leitung der Innen- und Justizminister der Mitgliedstaaten laufenden Verhandlungen führten 1990 zur Annahme der Dubliner Konvention. Zusätzlich zur Konvention selbst haben die

EG-Staaten sich auch über die Ausarbeitung gemeinsamer Durchführungsmaßnahmen für die Konvention (so etwa ein systematischer Datenaustausch über Asylanträge), die Schaffung einer gemeinsamen Visapolitik und den Entwurf einer Konvention über die gemeinsamen Außengrenzen geeinigt. Parallel dazu beteiligen sich ursprünglich fünf, heute jedoch schon neun der EG-Staaten im Rahmen des 1985 geschlossenen Schengener Abkommens zur Abschaffung der Grenzen an ähnlichen Arbeiten. Von Seiten der EFTA-Staaten und vieler anderer betroffener Staaten, die nicht Mitglieder der EG sind, besteht ein beträchtliches Interesse, sich am System der Dubliner Konvention zu beteiligen.

Seit diese stark auf technische und juristische Aspekte beschränkte EG-Zusammenarbeit vor fünf Jahren begann, sind drei neue Elemente zu verzeichnen, die in einem gewissen Grad die Grundlage dieser Verhandlungen verändert haben. *Erstens* ist dabei die Verschlimmerung der Asylkrise in den Mitgliedstaaten zu nennen, was in den betreffenden Staaten allgemein zu einem besseren Verständnis dafür geführt hat, daß nicht allein die Frage, welcher Staat für die Behandlung eines Asylgesuches zuständig sein soll, harmonisiert werden muß, sondern auch der Inhalt der Asylpolitik selbst. Bis Mitte letzten Jahres vertraten die Mitgliedstaaten mehrheitlich die Idee, jeder Staat könne seine eigene Asylpolitik führen. Bis zum Gipfeltreffen von Maastricht im Dezember 1991 wurde es jedoch den EG-Staaten klar, daß sie auch ihre Politik, ihr Vorgehen und ihre Kriterien hinsichtlich der Asylbewerber vereinheitlichen müssen, wie dies dann an dem Treffen beschlossen wurde. Diese Harmonisierungsarbeiten werden jedoch ständig in einem zwischenstaatlichen, nicht der Zuständigkeit der Gemeinschaft unterstellten Rahmen weitergeführt werden.

Das *zweite Element* betrifft die revolutionären Veränderungen in den östlichen Ländern. Ein schwieriges Gleichgewicht zwischen dem neu gewonnenen Recht der Freizügigkeit der Bürger und der Notwendigkeit, irreguläre Bewegungen zu erfassen, muß dabei gefunden und aufrechterhalten werden. Im Jahre 1991 wurde zwischen den Signatarstaaten des Schengener Abkommens und Polen ein interessantes Abkommen getroffen, das die Abschaffung von Visaauflagen für polnische Staatsangehörige vorsieht, wobei sich Polen seinerseits verpflichtet, Personen, die sich in einer irregulären Lage befinden, wiederaufzunehmen. Es wurde weiter unerläßlich, zwischen West- und Osteuropa auf bilateraler wie auch auf multilateraler Ebene neue Formen der Zusammenarbeit zu finden, um zu vermeiden, daß die östlichen Länder von Migranten aus der dritten Welt illegal als Durchfahrtsländer benützt werden, was 1991 im Rahmen der Wiener und der Berliner Konferenzen auf Initiative Österreichs und Deutschlands gelang.

Ein anderer, völlig neuer Aspekt, den die Wende im Osten mit sich brachte, ist das seit dem Zweiten Weltkrieg erstmalige Wiedererscheinen von Strömen europäischer Flüchtlinge innerhalb Europas. Damit ist natürlich vor allem der Krieg im früheren Jugoslawien gemeint. Die Erfahrun-

gen jüngster Massenbewegungen innerhalb und aus dem früheren Jugoslawien und die Aussicht auf mögliche ähnliche Entwicklungen in verschiedenen Gebieten der früheren Sowjetunion scheinen die Schaffung einer Art regionalen Flüchtlingssystems zu erfordern, die es gegenwärtig nicht gibt. Ein solches System sollte über gemeinsame Flüchtlingskriterien und Lastenausgleichsmechanismen verfügen sowie über gemeinsame Rückführungsnormen in sichere Länder bis zur Lösung des Konflikts im Herkunftsland. Es sollte auch die Schaffung eines Mechanismus erlauben, der die Beurteilung der Möglichkeit und der zeitlichen Planung einer sicheren Rückkehr in die Heimatländer und deren Durchführung ermöglicht.

Das *dritte Element* schließlich ist die Zunahme der irregulären Süd-Nord-Bewegungen seit der Einführung der gegenwärtigen EG-Zusammenarbeit. Es gibt zum Beispiel etwa 0,7 Mio. abgewiesene Asylbewerber auf dem europäischen Arbeitsmarkt. Der spanische Premierminister *Gonzales* erklärte kürzlich betreffend der allnächtlich eintreffenden Bootsladungen illegaler maghrebinischer Einwanderer, die Migration sei in Europa gegenwärtig das heißeste Eisen.

Vor diesem Hintergrund beschlossen die Zwölf in Maastricht, im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen den Einwanderungsministern der betreffenden Regierungen nicht nur ihre Asylpolitik, sondern auch ihre Einwanderungspolitik zu harmonisieren.

Die informellen Konsultationen

Aber Migrations- und Asylfragen werden nicht nur von der EG, sondern nunmehr auch auf zahlreichen internationalen Bühnen behandelt. Was die zwischenstaatliche Ebene betrifft, gibt es heute über 15 Gruppierungen (im Vergleich zu etwa vier bis fünf Mitte der 80er Jahre), die sich regelmäßig treffen, um sich mit verschiedenen Fragen der Asyl-, Flüchtlings- und Migrationskrisen in der Region zu befassen. Es wird für die beteiligten Regierungen immer klarer, daß nun Eingriffe nötig sind, die darauf abzielen, eine Überschneidung der Tätigkeiten zu verhindern und einen wirksamen multilateralen Zusammenarbeitsmechanismus zu entwickeln, der den gemeinsamen politischen Zielen besser entspricht.

Eine der Strukturen, deren Reflexion über Langzeitstrategien, mit der sich die EG jetzt auseinanderzusetzen beginnt, schon vor vier Jahren einsetzte, sind die informellen Konsultationen, die 1985 von der Schweiz, Schweden und anderen Staaten eröffnet wurden. An ihnen nehmen nunmehr 16 Staaten teil, darunter auch Deutschland und 7 weitere EG Staaten. Die informellen Konsultationen nahmen letztes Jahr ein Strategieprogramm an, das davon ausgeht, daß die Staaten Europas, Nordamerikas und Australiens nun gemeinsam einer riesigen, neuen Herausforderung mit beträchtlichen politischen Folgen gegenüberstehen.

Aufgrund dieses Programmes sind nun Maßnahmen mit den fünf folgenden Schwerpunkten im Gange:

(I) Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen EG- und Nicht-EG-Staaten einschließlich der nordamerikanischen Staaten und Australiens im Hinblick auf eine Harmonisierung der Tätigkeit von EG- und Nicht-EG-Staaten in bezug auf die Umsetzung des Systems der Dubliner Konvention wie auch auf die Vereinheitlichung der Grenzkontrollmechanismen;

(II) Analyse der Funktionsmechanismen der verschiedenen nationalen Asylsysteme, um eine Beschleunigung des Verfahrens und eine Durchführung von Abweisungsentscheidungen durch Rückführungs- und Wiedereingliederungsprogramme zu erreichen;

(III) Schaffung eines Dialogs mit den Herkunftsländern und Einführung von Projekten in diesen Ländern zur Dämpfung der Auswanderung und zur Erleichterung der Rückkehr und der Wiederaufnahme, wie dies mit Rumänien und vier anderen Ländern begonnen wurde (Albanien, Türkei, Ghana und Sri Lanka);

(IV) Diskussion über die Einführung angemessener Kriterien für eine Entwicklungshilfe, die, wie bereits erwähnt, auf eine wirksamere Berücksichtigung der Migrationsfaktoren abzielt.

(V) Bilanz der Funktionsweise des bestehenden multilateralen Systems, um dessen Effizienz und Reaktionsfähigkeit bei der Umsetzung von Maßnahmen zur Verminderung des Migrationsdrucks und der Bevölkerungsbewegungen zu verbessern.

Es stehen uns ganz eindeutig vier wichtige multilaterale Strukturen zur parallelen Konzertierung einer gemeinsamen Politik zur Verfügung, und diese Strukturen sollten besser ausgeschöpft werden, um das gegenwärtige organisatorische Chaos zu vermeiden:

- die bestehende Zusammenarbeit in Migrationsfragen zwischen den Mitgliedstaaten der EG, gegenwärtig deren 12, vielleicht jedoch schon bald deren 16 – 17;
- die Wiener und die Berliner Verhandlungen: Etwa 35–40 Länder beteiligen sich an diesen zwei Foren;
- und schließlich die informellen Konsultationen.

Eine deutsche Initiative ist notwendig

In Deutschland dreht sich die Debatte gegenwärtig in erster Linie um Asylfragen, und es wird nach einem Konsens zum heiklen Punkt des Artikels 16 und zu einer sehr notwendigen Reform des deutschen Asylrechts gesucht. Dies ist äußerst dringlich, und zwar nicht allein in einer europäischen Perspektive. Doch genauso unerlässlich ist, daß sich Deutschland nach der Klärung der verfassungsrechtlichen Debatte um den Artikel 16 an der äußerst wichtigen multilateralen Zusammenarbeit beteiligt. Warum sollte die bundesdeutsche Regierung nicht eine mutige internationale Initiative ergreifen und die anderen EG-Staaten dazu anhalten, sich in Asyl- und Wanderungsfragen einer stärkeren Zusammenarbeit mit EG-Nichtmitgliedern zu öffnen? Zusammen mit einer Reihe weiterer beteiligter europäischer Staaten könnte Deutschland so das gegenwärtig chaotische multilaterale System rationalisieren helfen und gleichzeitig den Zusammenschluß der Berliner und der Wiener Verhandlungen mit anderen ebenso wichtigen Foren vorschlagen. Dies könnte zur Schaffung eines starken multilateralen Gremiums für die Region führen, das für alle Migrations- und Asylfragen im weitgefaßten europäischen Raum zuständig wäre. Für Deutschland wäre der Moment genau richtig, um solch eine mutige internationale Initiative zu ergreifen, denn was jetzt nötig ist, sind effektive Maßnahmen auf multilateraler Ebene, bevor es zu spät ist.

Jonas Widgren

*Staatssekretär a.D., Koordinator
und Leiter des Genfer Sekretariats
der informellen Konsultationen über
Asyl- und Migrationspolitik in Europa,
Nordamerika und Australien
(Inter-Governmental Consultations on
Asylum, Refugee and Migration Policies
in Europe, North America and Australia)
145, Rue de Lausanne
CH – 1202 Genève*