

Michael Wollenschläger:

Einführung in das Thema des 54. Weltkongresses der AWR in Luzern¹

Seit dem 11. September 2001 hat die Frage sicherer Grenzen (kontrollierter Zutritt in einen Staat sowie Verhinderung illegaler Zuwanderung) eine neue Dimension erhalten. Nicht nur für die Vereinigten Staaten von Amerika, sondern auch für die europäischen Staaten nach den Ereignissen am 11. März 2004 in Madrid wird dies deutlich. Aber auch die EU-Osterweiterung und die damit verbundenen Verlagerung der Außengrenzen der Europäischen Union sowie erleichterte Erlangung von Visa haben Ängste hervorgerufen. Vielfach wird der Zugang von Ausländern, sei es als Flüchtling oder als Migrant, als eine Frage für die Sicherheit der Staaten angesehen und es sogar als unvernünftig betrachtet, solche Personen in das Staatsgebiet hereinzunehmen.

Dabei ist das Asyl durch die Genfer Flüchtlingskonvention und durch nationale Gesetze abgesichert, während die Regelungen allgemeiner Einwanderungsfragen weitgehend im Ermessen der Staaten stehen.

Der Ausbau der Rücknahmepflicht durch bilaterale Rückübernahmevereinbarungen, die Errichtung von Ausreisezentren, die Errichtung von Flüchtlingslagern in Afrika, die von der Europäischen Union (über eine Außenstelle) betrieben werden sowie das Szenario der Errichtung von Asylbewerberzentren, die auf Plattformen vor der Küste ausgesuchter Länder eingerichtet werden sollen (so z.B. vor Somalia), prägen Vorstellungen und Überlegungen. Unter maßgeblicher Beteiligung Deutschlands soll eine „gemeinsame Grenzschutzagentur“ aufgebaut werden.

Die Gründe für diese Entwicklung liegen auf der Hand. Die Menschen aus ärmeren Ländern drängen in die reiche Welt, die überreagiert und überall Missbrauch und Betrug vermutet; vielfach wird übersehen, dass Bürgerkrieg, ethnische und religiöse Konflikte, Diktaturen, Missachtung der Menschenrechte und extreme Armut Ursachen für die Flucht sind. Auch werden nicht ausreichend Wurzeln und Ursachen des Terrorismus untersucht und in diese Überlegungen einbezogen.

Seit Anfang 2002 kamen nach offiziellen Angaben ca. 1000 Menschen an den europäischen Außengrenzen ums Leben. Die wirkliche Zahl wird als viel größer bezeichnet.²

Flüchtlinge und Migranten sterben in der Ägäis, vor den Küsten Italiens, in der Meeresenge von Gibraltar, auf dem Weg zu den Kanarischen Inseln.

Weltweit gibt es über 12 Mio Flüchtlinge, die in der Herkunftsregion bleiben, darüber hinaus 20 - 25 Mio Binnenvertriebene. Nach Berichten des UNHCR hat sich allerdings die Anzahl der Asylanträge in den letzten 10 Jahren halbiert.³

2003 wurden nur noch 288.000 Asylanträge in Europa gestellt, ein Rückgang um 20 % im Vergleich zum Vorjahr. Der Trend setzte sich auch 2004 fort, auch in den neuen EU-Mitgliedstaaten - mit Ausnahme Sloweniens - sind in der Slowakei 39 %, in Ungarn 26 %, in Polen 31 % und in Tschechien 36 % zu verzeichnen. Auf der anderen Seite setzen die europäischen Staaten ihre Bemühungen fort durch Richtlinien(entwürfe), die in das nationale Recht umgesetzt werden müssen, Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft sowie Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten festzulegen.

Die vorgenannten Entwicklungen stellen die Staaten und auch die Staatenzusammenschlüsse, wie die Europäische Union vor besonders schwierige und fast unlösbare Aufgaben, welche natürlich auch die Forschung der AWR nicht zur Ruhe kommen lassen. Daher sei in diesem Zusammenhang nur an die Feldkircher Grundsätze aus dem Jahre 1998⁴ sowie die verschiedenen Kongresse in den Jahren 1970, 1974, 1986, 1992, 1999, 2003, die sich insbesondere den europäischen Lösungen von Flüchtlingsfragen⁵ gewidmet haben, erinnert.

Die zu lösenden Fragen in der Spannungslage zwischen Sicherheit der Staaten und sicheren Standards der Aufnahme von Asylbewerbern, Flüchtlingen und Migranten und insbesondere auch die soziale Situation dieser Personen stehen im Blickpunkt unseres diesjährigen Kongresses, welcher in Zusammenarbeit mit der Universität Luzern durchgeführt wird.

Wir haben unseren Kongress in drei Arbeitssitzungen eingeteilt, wobei sich die Aspekte nicht immer genau trennen lassen und auch die Gesichtspunkte des Terminkalenders der Referenten/innen eine Rolle spielen.

Auf der ersten Arbeitssitzung sollen die europäischen Aspekte behandelt werden. Auf der zweiten Arbeitssitzung werden die Zusammenhänge und Unterschiede von Migration und Terrorismus erörtern. In der dritten Arbeitssitzung werden überwiegend nationale Aspekte behandelt. Den Abschluss der Tagung bildet eine Diskussionsrunde.

Die AWR hat seit langer Zeit wieder einmal die Schweiz als Kongressland gewählt. Der letzte Kongress der AWR in der Schweiz fand 1977 in Interlaken statt.

Auch die Schweiz als Nicht-EU-Staat und als Staat mit Außengrenzen zu Deutschland, Österreich, Italien und Liechtenstein ist schon immer von den Problemen von Migration und Flucht betroffen und sucht nach Lösungen. Die Schweizer Regierung hat z.B. mit dem Senegal am 8. Januar 2003 ein Transitabkommen abgeschlossen. Darin verpflichtete sich das Westafrikanische Land, alle in der Schweiz unerwünschten Afrikaner aufzunehmen und diese in ihr Herkunftsland weiterzuleiten. Damit hätte die Schweiz nicht die Last der Feststellung der Identität und der Nationalität solcher Personen. EU-Kommissar Vittorino hatte im September 2003 vorgeschlagen, im Austausch gegen Rückübernahme von Flüchtlingen feste Einwanderungsquoten zu gewähren und hat auf die positiven Erfahrungen Italiens hingewiesen.

Lassen Sie mich nochmals auf die erwähnten Aufnahmezentren zurückkommen. Der Vorschlag von Bundesinnenminister Schily ist nicht neu. Bereits im Frühjahr 2003 hatte die britische Regierung ein solches Konzept zur Regionalisierung des Flüchtlingsschutzes vorgelegt. Die Verantwortung für die Flüchtlinge wird damit in die Herkunftsregionen zurückgeführt. Damals gehörte der Bundesinnenminister zu denjenigen, die den Vorschlag mit der Mehrheit ablehnten. Er hat also in diesem Jahr einen alten Vorschlag aufgegriffen. Unterstützt wird der Vorschlag von Schily von seinem italienischen Kollegen Pisano - bei der offenen Küste von Italien sicherlich verständlich.

Alle übrigen Innenminister haben auf ihrer Sitzung am 1.10.2004 in Scheveningen einen solchen Vorstoß zurückhaltend, aber nicht ablehnend aufgenommen. Innenminister Schily will seine Idee zusätzlicher Asylverfahren jenseits der Grenzen der EU mit den französischen Nachbarn, aber auch den Regierungen von Italien, Spanien und Großbritannien weiter verfolgen. Mitte Oktober 2004 ist ein Treffen dieser Fünfergruppe in Florenz vorgesehen. Allerdings könnte die EU-Richtlinie zu den Mindeststandards für Asylverfahren von 2004 Schlüssel für ein solches Lager sein. Mit ihr hat Großbritannien durchgesetzt, dass die EU-Mitgliedsstaaten auch solche Länder als si-

chere Drittstaaten bezeichnen, die weder die Genfer Flüchtlingskonvention unterzeichnet noch ein funktionierendes Asylsystem haben. Hat der Schutzsuchende eine besondere Beziehung zu diesem Staat, weil dort Aufnahmeeinrichtungen für Flüchtlinge aus seiner Region eingerichtet wurden, wird er dorthin zurück geschickt. Wirken sich also die Mindestnormen als Verhinderung des Flüchtlingsschutzes aus?

Auch will die Europäische Union den Flüchtlingsschutz außerhalb der Europäischen Grenzen verstärken. Dazu will sie mit den Herkunftsregionen der Flüchtlinge und europäischen Nachbarregionen wie Nordafrika zusammen arbeiten. EU-Kommissar Antonio Vittorino kündigte ein Pilotprojekt für fünf nordafrikanische Länder an.⁶ Es sollen dies Tunesien, Libyen, Algerien, Marokko und Mauretanien sein. Es soll geholfen werden, solide Asylsysteme aufzubauen um europäische Standards bei der Aufnahme von Flüchtlingen einzuhalten. Dabei müssten diese Länder allerdings auch die Genfer Flüchtlingskonvention unterzeichnen. Bei all diesen Vorhaben und Lösungsansätzen darf man nicht vergessen, dass nur sinnvoll und langfristig von Erfolg sein wird, Fluchtursachen sowie den Terrorismus zu bekämpfen. Das haben auch die Außenminister Italiens, Frankreichs, Spaniens und Portugals auf ihrem Treffen in Rom erklärt. Die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen sei der Schlüssel zur Eindämmung der Migration. Junge Menschen bräuchten eine Zukunft in ihren Heimatländern. Auch gäbe es bessere Lösungen als Transitlager in Nordafrika. Die Verbesserungen der Lebensbedingungen von möglichen Immigranten sollte Priorität besitzen. All dies sind Vorschläge, die von der AWR schon seit Jahrzehnten zur Bekämpfung des Migrations- und Fluchtdruckes angeregt und diskutiert werden.

Der 54. internationale Kongress der AWR soll dazu beitragen, dass als zentraler Leitgedanke nicht die Abwehr im Vordergrund steht, sondern dass der Zuwanderer und der Flüchtling und dessen Schutzbedürftigkeit im Mittelpunkt der Überlegung stehen.

Abschließend darf ich dem Kongress einen guten Verlauf wünschen und im Namen der AWR all jenen danken, die zum Gelingen des Kongresses ihren Beitrag leisten, insbesondere durch die Übernahme von Referaten und Beiträgen. Mein Dank gilt weiterhin dem Fürstentum Liechtenstein und der Regierung von Liechtenstein für die ideale und materielle Förderung.

Mein Dank gilt auch Herrn Dr. Stefan Berglund, Vertreter des UNHCR in Deutschland für die Übernahme der Schirmherrschaft für den AWR-Forschungspreis 2004.

Anmerkungen

¹ Mit Anmerkungen versehener Vortrag

² „Ohne Kiel und Kompass“ 20.7.2004, Frankfurter Rundschau

³ UNHCR „Deutlicher Rückgang der Asylanträge“ 31.8.2004, Pressemitteilungen

⁴ AWR-Bulletin 1988, S. 168 ff.

⁵ *Sandro Geis*, Rechtsstatus und Einflussmöglichkeiten von Nichtregierungsorganisationen am Beispiel der AWR, Berlin 2004, S. 221 ff.

⁶ „Asyllager in Afrika vorerst vom Tisch“ 1.10.2004, Rhein-Zeitung