

## Rezensionen

Michael Wollenschläger (Ed.), *Asylum and Integration in Member States of the EU – Integration of Recognized Refugee Families as Defined by the Geneva Convention Considering their Status with the Respect to the Law of Residence*, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin 2003, 407 Seiten, 45,- €

### 1.

„Asylum and Integration in Member States of the EU“ lautet der Titel einer im Jahre 2003 von *Michael Wollenschläger* unter Mitarbeit von *Ralf Roßkopf* herausgegebenen englischsprachigen Studie der AWR. Das umfassend anmutende Programm wird durch den Titelzusatz allerdings relativiert: Im Zentrum steht die Untersuchung der Integration anerkannter Flüchtlingsfamilien im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) unter Berücksichtigung ihres aufenthaltsrechtlichen Status. Damit beschränkt sich die Studie letztlich auf einen Teilbereich des komplexen Problems der Ausländerintegration. Aber auch dieses „eingeschränkte“ (S. 19) Programm ist umfangreich, denn die aus drei Teilen bestehende Untersuchung ist rechtsvergleichend angelegt.

Überdies weist die Integration von Flüchtlingen ihrerseits Besonderheiten auf (S. 19 ff.): Zum einen, weil sich der Flüchtling nicht freiwillig in den Aufnahmestaat begibt, sondern durch politische Verfolgung zum Verlassen seines Heimatstaates gezwungen wird. Zum anderen, weil sein Aufenthaltsstatus von der Fortdauer der Verfolgungsgefahr im Herkunftsstaat abhängt, mithin nicht auf Dauer angelegt ist (Stichwort „Rückkehrperspektive“). Die hierdurch entstehende Sondersituation scheint einer Eingliederung im Zufluchtstaat eher abträglich. Gleichwohl sind – wie ein Blick auf die Art. 3 ff. GFK zeigt – auf Integration zielende Rechtspositionen des Ausländers im Flüchtlingsrecht in besonders weitem Umfang durch die Staatengemeinschaft konsentiert, weshalb es sich als Referenzmaterie anbietet.

### 2.

In einem ersten Teil (S. 25-105) werden die im Völker- und Europarecht verankerten Rechtsstandards vor die Klammer gezogen: Besonderes Augenmerk wird hierbei auf die in der GFK verankerten Rechtspositionen gelegt, wiewohl der Blick sich nicht auf diese verengt, sondern weitere völkerrechtliche Vertragswerke einbezieht. Da die Zuerkennung der Rechtspositionen der GFK den Fortbestand der Flüchtlingseigenschaft des zu Integrierenden voraussetzt, setzt sich der erste Abschnitt dieses Teils vor allem mit der Beendigung des einmal begründeten, seiner Natur nach jedoch nur temporären Flüchtlingsstatus der GFK auseinander. Breite Erläuterung finden die Art. 1 C Nr. 5 und Nr. 6 GFK (S. 28-59), nicht zuletzt, weil seit den 1980er Jahren ein offenerer Umgang mit diesen – vom Willen des Flüchtlings unabhängigen – Rücknahmebestimmungen zu beobachten ist. Besonders hervorgehoben wird dabei die konzeptuelle Gleichgültigkeit der GFK gegenüber den Folgen einer solchen Rücknahme: Ein Schutz des „wohlintegrierten Lebens“ ist ihr unbekannt, was den Rückgriff auf subsidiäre Schutzkonzepte erforderlich macht. Im Anschluss hieran werden die wichtigsten Rechtspositionen des

Flüchtlings dargestellt (S. 59-105): Gleichbehandlungsgrundsatz, Freizügigkeit, Religionsfreiheit, Berufs- und Wirtschaftsfreiheiten, Sozial- und Gesundheitsfürsorge, Recht auf Bildung, Meinungs-, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit, Erleichterung der Einbürgerung und schließlich die aus dem Grundsatz der Familieneinheit folgenden Rechte. Jedem der neun Abschnitte werden die relevanten internationalen Bestimmungen vorangestellt; abgeschlossen werden sie mit einem Blick auf das entstehende europäische Sekundärrecht. Letzteres freilich kommt – seiner künftigen Bedeutung nicht ganz angemessen – in der Darstellung etwas zu kurz. Eine Ursache mag dies darin haben, dass sich die überwiegende Zahl der Sekundärrechtsakte unter Art. 63 EG im Zeitpunkt der Studie in einer noch unsicheren Entstehungsphase befand, ihr Inhalt insofern noch unklar war. Deutlich wird das hiermit verbundene Problem etwa am Beispiel der Richtlinie betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (RL 2003/109/EG), die anders als in ihrer im Text erläuterten Entwurfsfassung (KOM [2001] 127 endg.) im endgültigen Text Flüchtlinge von ihrem Anwendungsbereich ausdrücklich ausnimmt (Art. 3 Abs. 2 lit. d).

### 3.

Die Folie des ersten Teiles aufgreifend, vereint der zweite Teil der Studie (S. 107-386) fünf Länderberichte, die – strukturell parallel – die geltende Rechtslage in ausgewählten Mitgliedstaaten der Europäischen Union skizzieren. Die getroffene Auswahl ist interessant: Neben dem bis vor kurzem noch „Nicht-Einwanderungsland“ Deutschland (vgl. jetzt aber § 1 AufenthG), stehen die bis in die jüngere Zeit für eine fortschrittliche und offene Integrationspolitik bekannten Niederlande (auch dieses Idealbild hat inzwischen Risse bekommen), ferner Italien, das sich in Bezug auf die Flüchtlingsaufnahme lange selbst als „Transitland“ begriff, das Vereinigte Königreich mit seiner Sonderstellung unter Titel IV des EG-V (Art. 69 EG) sowie schließlich Österreich, das durch eine hohe relative Flüchtlingszahl gekennzeichnet ist, auf den Prüfstand. Jeder Bericht beginnt mit einer knappen Einführung in die „Asylsituation“ des jeweiligen Landes, wobei neben einem historischen Überblick über Aufnahmezahlen und Rechtsentwicklung stets ein kurzer Einblick in die spezifischen politischen Befindlichkeiten vermittelt wird. Dabei sehen sich fast alle Länderberichte mit der Tatsache konfrontiert, dass das geltende nationale Recht kürzlich geändert wurde oder sich doch zumindest in einer Phase des Umbruchs befindet. Im deutschen Länderbericht äußert sich dies etwa in einer zweigleisigen Darstellung, die neben dem bis zum 1. Januar 2005 geltenden Recht durchgängig auf die Neuerungen des – im Zeitpunkt der Studie gerade erst vom BVerfG wegen formeller Fehler im Gesetzgebungsverfahren kassierten – Zuwanderungsgesetzes eingeht. Diese Doppelung der Darstellung erweist sich im Nachhinein als Glücksgriff, denn sie verdeutlicht besonders eingängig die mit dem Inkrafttreten des ZuWG verknüpfte Fortentwicklung des deutschen Ausländer- und Asylrechts. Aufgrund der Fülle des zu bewältigenden Stoffes sind die Darstellungen sehr komprimiert und beschränken sich häufig auf eine Zusammenstellung der geltenden Rechtsgrundlagen, was der Studie phasenweise den Charakter eines Nachschlagewerkes verleiht und der Lesbarkeit nicht durchweg zuträglich ist. Gleichwohl ermöglichen die Länderberichte einen guten ersten Zugang zu den jeweiligen Besonderheiten des nationalen Flüchtlingsrechts.

Besonders erwähnenswert ist schließlich der Umstand, dass es die Studie nicht bei der Abbildung des geltenden Rechts bewenden lässt, sondern jedem Länderbericht eine

soziologisch-empirische Studie der tatsächlichen Integrationssituation anfügt: Neben einer Aufbereitung hierzu vorgenommener wissenschaftlicher Untersuchungen werden in Eigenregie durchgeführte Befragungen von Flüchtlingen präsentiert, die wegen der geringen Anzahl der Befragten zwar nicht als repräsentativ gelten können, gleichwohl aber einen wertvollen Einblick in die reale Integrationssituation anerkannter Flüchtlinge bieten.

Vermisst wird allenfalls ein Vertreter der im Wege der MOE-Erweiterung neu in die Europäische Union aufgenommenen Mitgliedstaaten. Schon die besondere Rolle, die den an den östlichen Außengrenzen Europas gelegenen Staaten aufgrund des Dubliner-Zuständigkeitssystems bei der Flüchtlingsaufnahme im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem zukommen wird, dürfte eine Untersuchung rechtfertigen. Kritik am Werk kann dies jedoch kaum herausfordern, denn es fasst die Ergebnisse eines mit Mitteln des EFF geförderten Forschungsprojekts der AWR aus dem Jahre 2002 zusammen, als die Verhandlungen über die Erweiterung und die Dublin II-Verordnung (VO/EG Nr. 343/2003) noch nicht abgeschlossen waren. Abhilfe wird zudem in Form weiterer Länderberichte versprochen (S. 23; vgl. AWR-Bulletin 4/2002).

#### 4.

Schließlich fasst ein dritter Teil (S. 387-407) die aus den ersten beiden Abschnitten gewonnenen Erkenntnisse in Form konkreter Reformvorschläge für das Recht und die Politik der Flüchtlingsintegration zusammen. Unter Bezugnahme auf die einzelnen Länderberichte werden Verbesserungsvorschläge für die nationalen Rechtsordnungen gemacht, die sich jedoch unabhängig von der spezifischen Frage der Flüchtlingsintegration ohne weiteres als Anstöße für eine generell wirksamere Integrationspolitik verstehen lassen. Auch das internationale Recht wird von konstruktiv-kritischen Bemerkungen nicht ausgenommen. Im letztgenannten Bereich verdient vor allem die Aufforderung an UNHCR zur Verwirklichung eines kohärenten Schutzinstruments, das auch das humanitäre Interesse am „integrierten Leben“ hinreichend berücksichtigt, volle Zustimmung. In der Europäischen Union scheint dieser Ruf bereits auf Widerhall gestoßen zu sein.

#### 5.

Trotz allem kann sich aber auch die vorliegende Arbeit zum Thema Integration von Flüchtlingen dem grundsätzlichen Problem der (begrenzten) Integrations- und Steuerungskraft des Rechts nicht entziehen. So fällt das Fazit des Buches ernüchternd, aber eben im höchsten Maße realistisch aus, wenn *Ralf Roßkopf* und *Christopher von Harbou* resümieren: „However, it is true that law cannot achieve everything. Integration has to do with mutual acceptance. And acceptance can hardly be forced upon anyone.“ Zu Recht verweist die Studie die Aufgabe der Integration von Flüchtlingen zu einem großen Teil in die gesellschaftliche Sphäre zurück (S. 406 f.). Gegenseitige Akzeptanz und bürgerliche Solidarität als Grundpfeiler einer erfolgreichen Integrationspolitik wurzeln in der privaten Sphäre. Das Recht – und das betonen die Verfasser zu Recht – kann, so es nicht an die Grenzen seiner Funktionsbedingungen gelangen will, hierfür allenfalls einen basalen Beitrag leisten, indem es verlässliche Strukturen bereitstellt. Ihren Beitrag zur Erkundung dieser Strukturen hat die vorliegende Studie ohne Zweifel geleistet,

auch, weil sie die oftmals freischwebende Integrationsdebatte in einen gemeineuropäischen Rechtsrahmen rückbindet, ihr zugleich aber neue Impulse verleiht. Die politische Diskussion um das „richtige“ Integrationskonzept allerdings ist – auch nach Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes – noch längst nicht abgeschlossen.

**Daniel Fröhlich**

Franz Nuscheler: Internationale Migration. Flucht und Asyl  
(Grundwissen Politik; 14), Wiesbaden:  
Verlag für Sozialwissenschaften, 2. Auflage 2004

In ihrem zweiten Bericht „Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen“ (2004) hat die Unabhängige Kommission Zuwanderung zu Recht auf Defizite der bisherigen Migrationsforschung in Deutschland gerade auch im Hinblick auf die Erarbeitung von Problemlösungsstrategien hingewiesen (292 ff). Angesichts dieses Befundes erscheint das profunde und kenntnisreiche Lehrbuch des Direktors des Instituts für Entwicklung und Frieden an der Universität Duisburg-Essen, der zugleich Mitglieds des Rates für Migration ist, als wichtiges Grundlagenwerk.

Bereits im ersten empirischen Teil (20–117) trägt der Autor, der Migration als „Weltordnungsproblem ersten Ranges“ (28) ausweist, zur Objektivierung des Problems bei und räumt mit einer Reihe z. T. medial vermittelter Vorurteile auf. Nach einer historischen Einordnung, in welcher Migration als „Bewegungskraft der Menschheitsgeschichte“ (113) erscheint und die Wanderung nach Europa als relativ junges Phänomen dargestellt wird, das nach dem Zweiten Weltkrieg entstanden ist und durch die Folgen der Globalisierung verstärkt wurde, problematisiert er die Prozesse von Ent- und Verwurzelung im Kontext von Heimat und Fremdsein aus der eher subjektiven Perspektive der Migranten. Ein Verständnis des Migrationsgeschehens werde freilich durch unklare Zahlen, verwirrende Begriffe, nicht exakt zu trennende Formen von Migration und durch differierende Zuwanderungspraktiken der Länder erschwert. In jedem Fall sei aber die Furcht der Europäer, die aus demographischen Gründen Zuwanderung brauchen, vor einer „Invasion der Armen“ im Kern unbegründet. Vielmehr fände die „große“ Wanderung innerhalb des Südens statt (z. B. Arbeitsmigration in die erdölproduzierenden Länder, Migration innerhalb der sehr ungleich entwickelten ASEAN-Länder, Flüchtlinge in verschiedenen Konfliktregionen wie dem Iran, Afghanistan, den ehemaligen südlichen Sowjetstaaten, Südasiens und Afrika); die Ärmsten der Armen hätten überhaupt keine Möglichkeit, ihr Glück in der Ferne zu suchen. Auch die Ost-West-Wanderung, die in den 1990er Jahren von den westeuropäischen Staaten streng begrenzt wurde, lasse nach dem Beitritt der osteuropäischen Staaten zur EU langfristig eine Reduktion erwarten; heute sei der Osten eher eine Drehscheibe des Menschenhandels und Transitzone für die Nord-Süd-Migration. Versuche man das

Migrationsgeschehen zu erklären, so sei zu bedenken, dass monokausale Erklärungen zu kurz greifen: Vielmehr wirken Schub- und Sogfaktoren ineinander, wirtschaftswissenschaftliche Migrationstheorien bringen weitere differenzierende Einblicke, greifen alleine jedoch zu kurz und auch eine Analyse der Ursachen von Fluchtbewegungen lasse ein sehr komplexes Zusammenwirken von Einzelfaktoren wie Krieg, Unterdrückung, Armut, Minderheitenkonflikte, Umweltkrisen und historische Lasten (beispielsweise durch den Kolonialismus) erkennen. Das Hauptproblem gegenwärtig seien nicht die Flüchtlinge, sondern die irreguläre Migration und damit verbunden die grundsätzliche Frage nach der Steuerbarkeit von Migration. Wegen Überbevölkerung, der Altersstruktur in den Ländern der südlichen Erdhalbkugel, dem Wohlstandsgefälle und den Folgen der Globalisierung sei keine Entschärfung des Migrationsproblems zu erwarten, wohl aber könne eine Trendwende durch entwicklungs- und strukturpolitische Maßnahmen der Herkunftsländer selbst sowie der Industrieländer eingeleitet werden.

Im zweiten Teil (118–173) analysiert er die Rolle Deutschlands im Kontext der internationalen Migration. Dieses habe sich vom Auswanderungsland (19. Jh.) ab dem Zweiten Weltkrieg zum Einwanderungsland gewandelt, das in großem Umfang zunächst Flüchtlinge und Vertriebene, sodann Gastarbeiter, Aussiedler und Asylbewerber aufzunehmen hatte. Gestützt auf die Phaseneinteilung von Karl-Heinz Meier-Braun (Deutschland – Einwanderungsland, Frankfurt 2002) unterscheidet er sechs Phasen: Die Phase der Anwerbung von Gastarbeitern zur Zeit des Wirtschaftswunders (1950er bis zu Beginn der 1970er Jahre), die Konsolidierungsphase nach dem Anwerbestopp (1973–1979), die Phase der Integrationskonzepte (1979–1980), sodann die Begrenzungs politik (1981–1990), die Phase restriktiver Maßnahmen gegen Asylbewerber inklusive der Einschränkung des Grundrechts auf Asyl (1990–1998) und schließlich eine Umdenkphase, in welcher das Staatsangehörigkeitsrecht geändert wurde, die Notwendigkeit von Zuwanderung aus demographischen und ökonomischen Gründen zunehmend anerkannt wird und die Dringlichkeit verstärkter Integrationsbemühungen in den Bereichen Bildung, Sprachförderung, Arbeit und politischer Partizipation eingesehen wird. Da der Bevölkerungsrückgang etwa ab 2010 nicht mehr ohne Zuwanderung kompensiert werden könne, sei es wichtig, die Bevölkerung rechtzeitig auf die Notwendigkeit von Zuwanderung vorzubereiten.

Im dritten Teil (176–219) stellt der Verfasser schließlich Problemlösungsstrategien auf europäischer und globaler Ebene dar. Speziell die EU habe seit dem Vertrag von Amsterdam einen Richtungswechsel vollzogen von der zwischenstaatlichen Kooperation und Harmonisierung der Einwanderungs- und Asylpolitik hin zur Vergemeinschaftung, was auch mit einer zunehmenden Absicherung der Außengrenzen verbunden sei. Daneben bestehe die Notwendigkeit einer Intensivierung und Europäisierung präventiver Friedens-, Wirtschafts-, Umwelt-, Entwicklungs- und Menschenrechtspolitik sowie einer Stärkung der Vereinten Nationen und eines Aufbaus von Global-Governance-Strukturen. Im internationalen Flüchtlingsrecht stelle die GFK zwar einen unverrückbaren Meilenstein dar, der jedoch auf einem umstrittenen Verfolgungsbegriff basiere und den heutigen Herausforderungen nicht mehr im vollen Umfang gerecht werde; als Probleme des deutschen Asylrechts werden auf dem Stand vor Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes die Eingrenzung der Nachfluchtgründe, die Differenzierung in „großes“ und „kleines“ Asyl, die nichtstaatliche und die geschlechtsspezifische Verfolgung ausgemacht. Notwendig sei heute, die Rechte der Flüchtlinge gegenüber den Staaten zu stärken, den Status der De-facto-Flüchtlinge zu verbessern und das Mandat des UNHCR

über dessen klassische Aufgaben (sc. die kritische Beobachtung nationalstaatlicher Gesetzgebung, die Fortentwicklung des internationalen Flüchtlingsrechts, Rechtsschutz, materielle Flüchtlingshilfe vor Ort, Unterstützung der Repatriierung, Förderung der Ausbildung und Rehabilitierung bedürftiger Flüchtlinge) hinaus zu erweitern. Trotz seiner höchst verdienstvollen Tätigkeit werde an der Arbeit des UNHCR dessen finanzielle Abhängigkeit von den beitragszahlenden Staaten in Verbindung mit seiner Verpflichtung zu politischer Neutralität, die Schwerfälligkeit seiner Bürokratie (was allerdings in der konkreten Arbeit durch die Kooperation mit Hilfswerken und internationalen Organisationen kompensiert werden könne), sein Festhalten an einem sehr engen Flüchtlingsbegriff und seine insgesamt konsequente Tätigkeit kritisiert. Die lediglich subsidiäre Funktion des Flüchtlingssschutzes mache vielmehr effektive Prävention durch eine gezielte, mit ausreichenden finanziellen Mitteln ausgestattete, international koordinierte Friedens- und Entwicklungspolitik notwendig, beispielsweise in Form von humanitären Interventionen, internationalem Menschenrechts- und Minderheitenschutz, langfristigem Abbau von Armut und sozialen Ungerechtigkeiten, Partizipation der gesamten Bevölkerung an Entwicklungsfortschritten, Unterstützung marginalisierter Gruppen, Aufbau rechtsstaatlicher und demokratischer Strukturen etc. Angesichts der anstehenden Probleme sollte daneben die Entwicklung eines internationalen Migrationsregimes weiter verfolgt werden. Dieses sollte insbesondere Wanderarbeitnehmer stärker schützen (zumal die Wanderarbeitnehmerkonvention von 1990 am Widerstand der Industrieländer zu scheitern droht), für eine internationale Gleichbehandlung von Asylbewerbern sorgen sowie Illegalität verhindern und beseitigen. Ferner sei es erforderlich, den Menschenschmuggel zu bekämpfen und einen Interessenausgleich zwischen Herkunfts- und Zielländern herzustellen. Da die Globalisierung das Migrationsproblem eher verschärfe und wohl auch zu einer Zunahme illegaler Migration beitrage, müsse ein Weg gefunden werden, den Interessen sowohl der Industriestaaten als auch der Migranten gerecht zu werden. „Die ‚offene Republik‘ kann nicht allen offen stehen, die kommen wollen, aber sie kann alle, die auf verschiedenen Wegen kommen oder schon da sind, als Menschen mit Rechten behandeln. Die ‚Süssmuth-Kommission‘ formulierte drei migrationspolitische Imperative, die Nutzenkalküle mit Humanität verbinden und einen Ausweg aus der Funktionalisierung des Ausländerrechts als Gefahrenabwehrrecht aufzeigen: Langfristig Wohlstand sichern – humanitär handeln – miteinander leben!“ (222).

Selbst wenn der Autor im Hinblick auf die konkrete Umsetzung solcher Forderungen zwischen den Zeilen bisweilen einen resignierenden Unterton verspüren lässt, so bleibt doch bei der Bewältigung der migrationspolitischen Herausforderungen noch einiges zu tun. Das detaillierte Lehrbuch von Franz Nuscheler liefert hierfür eine wichtige Grundlage und gibt hinreichend Anstöße für weitere wissenschaftliche Auseinandersetzungen. Durch seine übersichtliche Darstellung und hilfreiche praktische Hinweise auf weiterführende Literatur und andere Informationsquellen ist es für den universitären Lehr- und Forschungsbetrieb bestens geeignet.

**Markus Babo**