

JEAN-CLAUDE HUOT · BERN

## Europa und seine Flüchtlinge

*Zwischen Menschenrechten und Staatsräson*

Nun da die Staaten der Europäischen Union sich darum bemühen, im Zuge der Umsetzung des Amsterdamer Abkommens eine gemeinsame Asyl- und Migrationspolitik zu erarbeiten, ist es auch an der Zeit, sich zu fragen, in welcher Weise diese Staaten denn Flüchtlinge auf ihrem Staatsgebiet aufnehmen. Wir werden sehen, daß es für diese Frage noch keine befriedigende Antwort gibt. Für eine Politik, die wirklich im Dienste der Menschen steht, kommt der Kirche und ihren Gläubigen eine bedeutende Rolle zu.

### I. EINSCHRÄNKUNGEN IN DER ZULASSUNG ZUM ASYLVERFAHREN

»Im April 1994 wandte sich ein als Flüchtling anerkannter Mann an mich, um mir mitzuteilen, daß einer seiner Vettern, der politisch sehr engagierte J.S., den Kosovo verlassen mußte und in Kürze in Italien eintreffen würde. In seinem Besitz befand sich eine Kopie der gegen ihn und mehrere andere Personen gerichteten Anklageschrift sowie ein Zeitungsartikel, der seine Geschichte erzählte und ausdrücklich darauf hinwies, daß, den Anwälten zufolge, die bereits festgenommenen Personen gefoltert worden waren. J.S. besaß keinen Paß, da die Polizei diesen einbehalten hatte.

Daraufhin stellte ich einen Antrag an das Bundesamt für Flüchtlinge, um für J.S. die Einreiseerlaubnis in die Schweiz zu erwirken, damit er hier einen Antrag auf Asyl stellen könnte, und kündigte dem Bundesamt und der Grenzstation von Chiasso seine Ankunft an. Als J.S. an der Grenze ankam, wartete er voller Zuversicht auf die Einreisegenehmigung in die Schweiz. Aber nachdem er viele Fragen beantwortet und Formulare ausgefüllt hatte,

JEAN-CLAUDE HUOT, Jahrgang 1959, Studium an der Universität von Neuchâtel, ist seit 1992 Sekretär der schweizerischen Nationalkommission *Justitia et Pax*. Erika Grün besorgte die Übertragung des Textes aus dem Französischen.

wurde ihm mitgeteilt, daß sein Antrag abgelehnt worden sei. J. S. wurde an die italienischen Grenzbeamten verwiesen, die ihn nach Mailand abschoßen. Nach zwei weiteren gescheiterten Versuchen reiste J. S. schließlich heimlich in die Schweiz ein – mit der Unterstützung eines Schleppers, den er teuer bezahlen mußte. Sechs Monate später wurde er als Flüchtling anerkannt und erhielt Asyl in der Schweiz.«<sup>1</sup>

Dieser Bericht läßt einen fundamentalen Widerspruch in der Asylpolitik der Schweizerischen Eidgenossenschaft erkennen. Einerseits besteht auch weiterhin die Bereitschaft, anerkannten Flüchtlingen Asyl zu gewähren. Andererseits aber führt die Angst vor Mißbrauch auf dem Gebiet des Asyls die Behörden dazu, die Einreise deutlich einzuschränken. In der Europäischen Union besteht die Möglichkeit, Sanktionen über jene Fluggesellschaften zu verhängen, welche die Reisedokumente ihrer Passagiere nicht ausreichend kontrollieren. In der Schweiz sieht das neue Asylgesetz, das im Jahre 1999 einer Volksabstimmung unterzogen wurde<sup>2</sup>, vor, daß auf ein Asylgesuch nicht eingegangen wird, wenn der Gesuchsteller keine Dokumente besitzt, die es erlauben ihn zu identifizieren, außer wenn er glaubhaft machen kann, daß er dazu aus entschuldbaren Gründen nicht in der Lage ist. In den Niederlanden wird zur Zeit eine ähnliche Regelung angestrebt.<sup>3</sup>

Aber Menschen, die verfolgt werden oder begründete Furcht haben müssen, daß ihnen Verfolgung droht, sind in den meisten Fällen gezwungen, heimlich das Land zu verlassen. Sie sind also nicht in der Lage, von den Behörden, die sie bedrohen, ordentliche Papiere zu verlangen; manchmal zerstören sie ihre Papiere auch selbst, um nicht identifiziert und festgenommen zu werden. Zudem sind im Falle der neuen gesetzlichen Regelungen, die einem Referendum unterzogen wurden, die Einspruchsfristen extrem kurz gehalten. Wenn infolge des Nichteingehens auf ein Asylgesuch die sofortige Abweisung beschlossen wird, bleiben dem Asylsuchenden meist nur 24 Stunden, um Widerspruch einzulegen, das heißt, um zu verhindern, daß der Vollzug der Wegweisung noch vor Prüfung des Einspruchs durch die dazu einberufene unabhängige Kommission erfolgt. Somit ist eine Person, die in der Schweiz um Asyl bittet, ohne ihre Identität nachweisen zu können und ohne die Landessprachen zu verstehen oder hilfsbereite Freunde im Lande zu haben, vollkommen hilflos und nicht in der Lage, ihre Rechte geltend zu machen.

Die Einführung dieser Maßnahme ist die logische Folge einer ganzen Reihe von Verfügungen, die in den 90er Jahren in der Schweiz wie auch in zahlreichen anderen europäischen Ländern erlassen worden sind. All diese Verfügungen haben eines gemeinsam: Sie schränken die Möglichkeit ein, einen Antrag auf Feststellung der Flüchtlingseigenschaft zu stellen (im weiteren »Asylverfahren« genannt). Der Begriff des »offensichtlich haltlo-

sen Anspruchs« erlaubt es, von diesem Verfahren solche Personen auszuschließen, deren Asylgesuch nach eiliger Prüfung als unbegründet beurteilt wird (Deutschland 1993, Belgien 1993, Schweiz 1990). Dank der Formulierung »sichere Drittländer« können die Antragsteller in diejenigen Länder zurückverwiesen werden, durch die sie auf der Durchreise gekommen sind (Deutschland 1993, Schweiz 1990). Die Liste der »als sicher geltenden Ursprungsländer« erlaubt es, das behördliche Eingehen auf Asylgesuche von aus diesen Ländern stammenden Personen ohne eine gründliche Prüfung ihres Gesuches abzulehnen (Deutschland 1993, Schweiz 1990). Dieselben drei Begriffe sind auch in den Normen enthalten, die im Jahre 1992 in London von einem ad hoc einberufenen ministeriellen Komitee empfohlen wurden.

## 2. DIE GENFER FLÜCHTLINGSKONVENTION UND DER FLÜCHTLINGSSTATUS

Einer Schätzung des Hochkommissariats für Flüchtlinge (HCR) zufolge haben weltweit 50 Millionen Menschen aus ihrer Heimat fliehen müssen, also jeder 115. Bewohner dieses Planeten. Die Zahl der Personen in der Zuständigkeit des Hohen Kommissars ist von 17 Millionen im Jahre 1991 auf derzeit 22 Millionen gestiegen. Zu diesen gehören, laut HCR, allein 6,1 Millionen Menschen aus Europa, die meisten davon aus Ex-Jugoslawien (Bosnien und Kosovo). Gleichwohl gibt es heute das größte Flüchtlingsaufkommen nicht in Europa, sondern in Asien (7,5 Millionen) und in Afrika (7,4 Millionen).<sup>4</sup> Die überwiegende Mehrheit dieser Flüchtlinge ist vor den manchmal sehr lange andauernden Bürgerkriegen geflohen, die in ihren Herkunftsländern toben.

Von solchen Konflikten ist die Bevölkerung eines Landes unmittelbar betroffen. Tatsächlich ist ein Flüchtling heutzutage immer seltener ein politischer Gegner des jeweiligen Regimes, dafür aber immer häufiger der Angehörige einer bestimmten Bevölkerungsgruppe, einer Religion, einer Nationalität, der vor ethnischen oder religiösen Konflikten oder wegen Massenverfolgung flieht. Wie Hannah Arendt bereits im Jahre 1955 schrieb, werden »die neuen Flüchtlinge (...) nicht verfolgt, weil sie dies oder jenes getan oder gedacht hätten, sondern auf Grund dessen, was sie unabänderlicherweise von Geburt sind – hineingeboren in die falsche Rasse oder die falsche Klasse (...) Der moderne Flüchtling ist das, was ein Flüchtling seinem Wesen nach niemals sein darf: er ist unschuldig selbst im Sinne der ihn verfolgenden Mächte. Diese ihnen unabweisbar anhaftende subjektive Unschuld war ihr größtes Unglück.«<sup>5</sup>

Die deutsche Philosophin jüdischer Herkunft, die selber in die Vereinig-

ten Staaten geflohen war, bezieht sich offensichtlich auf ihre eigenen Landsleute, die das Unglück hatten, mit einer Identität geboren zu sein, die in sich selbst schon ausreichte, um aus ihnen Verfolgungsoffer zu machen. Eben diese Identität wurde zum Problem, als diese Menschen der Verfolgung entfliehen wollten. Es ist bekannt, wie schwer sich die Schweiz damit tut, sich ihrer Vergangenheit und insbesondere ihrem eigenen Verhalten gegenüber den Opfern des Nationalsozialismus zu stellen. Man weiß allerdings auch, daß die Eidgenossenschaft nicht das einzige Land war, das zögerte, jüdische Flüchtlinge aufzunehmen. Davon legt ja die gescheiterte Konferenz von Evian aus dem Jahre 1930 auch heute noch Zeugnis ab.

Über 50 Jahre nach dem Zweiten Weltkrieg stehen wir heute vor einem ähnlichen Problem.<sup>6</sup> Der Großteil derer, die in Europa um Asyl ansuchen, sind aus ihrem Heimatland geflohen, weil ihre ethnische, religiöse oder nationale Zugehörigkeit Grund für ihre Verfolgung ist. Und die europäischen Länder sind überaus zurückhaltend, wenn es darum geht, diesen Menschen den Flüchtlingsstatus zuzusprechen oder gar Asyl zu gewähren. So stellt die Regelung des provisorischen Schutzes, die von der EU auf dem Hintergrund des Bosnienkrieges getroffen wurde, ausdrücklich klar, daß interethnische Konflikte, Verfolgungsakte, die nicht von Repräsentanten der öffentlichen Gewalt begangen werden, und die Ausübung massiven Druckes, die das Leben in Gefahr bringen können, nicht in die Zuständigkeit der Genfer Flüchtlingskonvention fallen, sondern die Schaffung eines Sonderstatus erforderlich machen. Selbst Argumente praktischer Natur werden bemüht, um auf Einzelverfahren verzichten zu können.<sup>7</sup> In der Schweiz sieht das neue Asylgesetz unter anderem auch den vorübergehenden Schutz von Flüchtlingen vor, der bis zu 5 Jahre lang solchen Personengruppen gewährt werden kann, die »einer schweren allgemeinen Gefährdung, insbesondere während eines Krieges oder Bürgerkrieges« ausgesetzt sind oder sich »in Situationen allgemeiner Gewalt« befinden.<sup>8</sup> Ein solcher Schutz, der von der Regierung eines Landes beschlossen und wieder aufgehoben wird, macht das Erwerben des Flüchtlingsstatus, der keine zeitliche Begrenzung kennt, praktisch unmöglich.

Und dennoch: Wenn man die Dokumente der Flüchtlingskonvention von 1951 und das Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft aufmerksam liest, läßt sich sehr wohl behaupten, daß auch solche Personen Flüchtlinge<sup>9</sup> sind, die vor der Verfolgung wegen Zugehörigkeit zu einer bestimmten ethnischen, religiösen oder nationalen Gruppe fliehen, selbst wenn sie persönlich noch nicht die Verfolgung erlitten haben, der ihre Zugehörigkeitsgruppe insgesamt ausgesetzt ist, oder wenn es sich in ihrem speziellen Fall nicht um staatliche Verfolgung handelt.<sup>10</sup> Der Flüchtlingskonvention zufolge ist jede Person Flücht-

ling, die »aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will (...)«<sup>11</sup>.

Es ist also dringend erforderlich, daß die Europäische Union sich erneut mit der Geschichte des Asylrechts befaßt und ausdrücklich darauf hinweist, daß das Asyl nicht ein subjektives Individualrecht ist, sondern ein institutionelles Angebot seitens des Aufnahmelandes. Zwar hat die Flüchtlingskonvention kein »Asylrecht« geschaffen, aber indem sie von den Flüchtlingen »eine abstrakte und allgemein gehaltene Definition gibt, auf die sich jede diesen Kriterien entsprechende Person berufen kann, entzieht sie den Gegenstand der Willkür«.<sup>12</sup> Genau dieser Willkür aber machen die europäischen Länder sich schuldig, wenn sie die Genfer Flüchtlingskonvention und die hier formulierte Flüchtlingsdefinition allzu eng interpretieren. Sie spielen ihre internationalen Verpflichtungen herab und zwingen hunderttausende von Menschen, in Angst und Sorge zu leben.

### 3. DIE FURCHT DER BETROFFENEN SEITEN VOREINANDER

Während diese Zeilen geschrieben werden, leben in der Schweiz über 20 000 Jugoslawen, deren Antrag auf Asylgewährung entweder noch in der Schwebe ist oder bereits abgelehnt wurde. Die überwiegende Mehrheit dieser Menschen sind Kosovo-Albaner. Der Bundesrat hatte Anfang des Jahres beschlossen, die Rückführung dieser Menschen bis Ende April aufzuschieben. Da damals der Ausgang der Verhandlungen von Rambouillet und deren Suche nach einem Ausweg aus dem Konflikt zwischen Serben und Kosovo-Albanern völlig unsicher war, vermochte niemand zu sagen, welche Entwicklung die Situation vor Ort noch nehmen würde und wie die Bundesbeauftragten über das Schicksal der Asylsuchenden aus dem Kosovo entscheiden werden. Diese Menschen mußten aus ihren zerstörten Dörfern fliehen, sie sind mit knapper Not Massakern entkommen und haben zusehen müssen, wie ihre nächsten Verwandten erschossen wurden. Man kann sich allzu gut vorstellen, in welcher furchtbarer Angst sie lebten. Die eidgenössischen Hilfsorganisationen verlangten, ihnen solle zumindest das provisorische Asyl gewährt und eine längere Atempause ermöglicht werden. Dem schlossen sich auch die politischen Parteien an. Gleichwohl wollte die Bundesversammlung vor entsprechenden Schritten noch einen ähnlichen Beschluß der österreichischen und deutschen Regierung abwarten.

Vielleicht liegen die Dinge schon ganz anders, während diese Seiten gelesen werden. Aber das Problem an sich bleibt bestehen. Ein dauerhaftes Provisorium ist unerträglich für Menschen, die nach traumatisierenden Erlebnissen gezwungen worden sind, ins Exil zu gehen. In der Schweiz werden Asylanträge heute viel schneller behandelt, als noch vor zehn Jahren, und das ist gut. Zur Zeit besteht das Problem nicht so sehr in dem Warten auf einen Entscheid, als vielmehr im Warten auf dessen Vollzug. Wird ein Asylgesuch abgelehnt, was 1998 für 87,5 % aller Gesuche der Fall war, so bereitet das Vollziehen der Rückführung oft große Probleme. Gegenwärtig halten sich in der Schweiz 20000 Personen mit abgelehnten Asylgesuchen auf, deren Ausweisung aufgeschoben wurde. Wird statt des Asyls die vorübergehende Aufnahme gewährt (21000 Personen bis Ende 1998), so kann dieser Entscheid jederzeit aufgehoben werden.<sup>13</sup> Für Menschen, die im Falle ihrer Rückführung ganz reell um ihre Sicherheit fürchten müssen, wird die Angst so unerträglich. Wenn ihr zudem die Traumata von Folter, Mißhandlung oder Vergewaltigung vorausgehen, führt diese Angst in zahlreichen Fällen zu schweren psychosomatischen Erkrankungen.<sup>14</sup>

Die Folgen sind um so schwerwiegender, als die Ablehnung des Asylgesuchs in den Augen der Menschen, die effektiv verfolgt worden sind, einem Leugnen erlittenen Leids gleichkommt. Die erste Etappe psychosozialer Rehabilitierung traumatischer geschädigter Personen ist aber gerade die Anerkennung der an ihnen verübten Verbrechen, und zwar noch bevor ihre seelischen und körperlichen Leiden behandelt werden. Eine nächste Etappe ist – sofern überhaupt möglich – die Wiedergutmachung, und schließlich die Hilfe bei der Verwirklichung einer Zukunftsperspektive.<sup>15</sup> Es darf also nicht verwundern, wenn der Rückführungsentscheid den Flüchtlingen wie eine Fortsetzung früherer Unterdrückung erscheint. Das schlägt sich dann als Vertrauensverlust gegenüber den Aufnahmeländern nieder. Die Flüchtlinge haben nichts mehr zu verlieren; sie sind erfüllt von einem Gefühl der Empörung und Auflehnung gegen das Aufnahmeland, das sie erneut ins Exil schickt, und so können die Menschen in dieser ausweglosen Lage den über sie verhängten Entscheid nur als Willkür empfinden.<sup>16</sup>

Die Lage der Asylsuchenden und provisorisch Aufgenommenen wird noch durch einen weiteren Umstand erschwert. In mehr als einem Kanton hat die Polizei eine Zunahme des Drogenhandels beobachtet, die auf das Konto von Personen geht, welche bereits um Asyl angesucht haben. Es fehlen zwar empirische Daten, welche die Bedeutung und die Ursachen dieser Zunahme aufdecken könnten, doch die verfügbaren partiellen Statistiken belegen, daß 90 % der Asylsuchenden keinerlei Probleme mit der Polizei bekommen.<sup>17</sup> Sie erlauben auch die Hypothese, daß zum einen be-

stimmte Kriminelle von dem Recht auf Asyl Gebrauch machen, um in die Schweiz einzureisen und hier Straftaten zu begehen, und daß zum anderen eine soziale und kulturelle Entwurzelung in Verbindung mit der mangelnden Kenntnis der gesellschaftlichen Normen des Aufnahmelandes das Abgleiten in die Kriminalität begünstigen, so daß dann von Kriminalität unter Asylsuchenden gesprochen wird.

Zu diesen objektiven Schwierigkeiten kommt noch die Art der Berichterstattung in den Medien über Kriminalität unter Asylsuchenden hinzu. Durch eine Untersuchung der wichtigsten Zeitungen aus der Romandie und der Deutschschweiz konnte die Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH feststellen, daß das Asylwesen in den Leitmedien nicht als Institution zur Aufnahme und Betreuung von Flüchtlingen dargestellt wurde, sondern als ein Instrument zur Verbrechensbekämpfung. Andererseits tragen die analysierten Berichte nicht dazu bei, die Ursachen der Kriminalität unter Asylsuchenden aufzuklären<sup>18</sup>. Deshalb haben die Leser zunehmend das Gefühl, daß es sich hier um ein Massenphänomen handelt und die repressive Seite des Asylwesens, also die Justiz und die Polizei, nicht in der Lage sind, diesem Phänomen Herr zu werden.

Dieses Gefühl der Verunsicherung, das bei der Bevölkerung der Schweiz zu erkennen ist, läßt sich schwer beseitigen, zumal es noch andere Gründe zur Besorgnis gibt. Die gesellschaftlichen Veränderungen, die in der Schweiz genau wie in anderen europäischen Staaten zu beobachten sind, berühren die private Sphäre (zum Beispiel die Veränderungen in der Struktur der Familie) ebenso sehr wie die wirtschaftliche Sphäre (die nicht abreißende Kette von Fusionierungen und Restrukturierungen von Unternehmen und die damit verbundene Angst um den Arbeitsplatz). Sie »begünstigen die Hinterfragung der Grundwerte, auf welchen die soziale Ordnung beruht. Wenn aber der Gesellschaft der Sinn für Werte abhanden kommt, so führt das zu der ›Angst vor dem Bodenlosen‹ oder der Anomie, von welcher Durkheim spricht.«<sup>19</sup>

Die Erkenntnis, daß alle festen Orientierungspunkte ins Wanken geraten sind, ist eine wesentliche Erklärung dafür, daß die Befürchtungen, die durch die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedingungen geweckt worden sind, nun weitgehend auf die Fremden und insbesondere auf die Asylsuchenden übertragen werden. Deshalb sollte man diese Ängste nicht ohne weiteres als Fremdenfeindlichkeit bezeichnen. »Die Angst wurzelt tiefer, nämlich in der mit dem aktuellen gesellschaftlichen Wandel verbundenen Verunsicherung und der Unsicherheit am Arbeitsplatz.«<sup>20</sup>

## 4. DIE ROLLE DER KIRCHE

Vor den Leiden der Flüchtlinge, ob diese nun als solche anerkannt sind oder nicht, darf die Kirche nicht gleichgültig bleiben. Entwurzelt, ihres Besitzes beraubt und oft auch noch von den Spuren der erlittenen Gewalt gezeichnet, verdienen diese Menschen unser ganzes Mitleid. »Die Kirche ist sich dessen bewußt, daß sie, wie der barmherzige Mann aus Samarien, die Pflicht hat, den heimlich Eingeschleusten und den Flüchtlingen zur Seite zu stehen, die ja das moderne Gegenstück zu dem ausgeplünderten, niedergeschlagenen und halbtot liegengelassenen Wanderer auf der Straße nach Jericho bilden (vgl. Lk 10,30). Sie geht auf sie zu und »gießt das Öl des Trostes und den Wein der Hoffnung auf ihre Wunden« (aus dem allgemeinen Vorwort, VII, zum Römisch-katholischen Meßbuch), denn sie fühlt sich berufen, das lebendige Zeichen Christi zu sein, der gekommen ist, damit alle das Leben in Fülle haben (vgl. Joh 10,10)«<sup>21</sup>.

Um »auf der Seite der Flüchtlinge«<sup>22</sup> zu sein, bedarf es neben der humanitären Hilfe auch solcher Interventionen, die, ihrer Natur nach politisch, es erlauben, die bestehenden gesetzlichen Regelungen zum Asylproblem so zu handhaben, daß diese Gesetze wirksame Instrumente des Schutzes für die Opfer von Verfolgungen bleiben. Der Kirche muß zugestanden werden, »ihren Auftrag unter den Menschen ungehindert zu erfüllen und auch politische Angelegenheiten einer sittlichen Beurteilung zu unterstellen, wenn die Grundrechte der menschlichen Person oder das Heil der Seelen es verlangen«<sup>23</sup>.

Eine erste solche Aufgabe der Kirche ist es, dem Staat immer wieder in Erinnerung zu rufen, daß er im Sinne der Achtung vor der Würde des Menschen handeln und jenen Personen Schutz gewähren muß, die seines Schutzes bedürfen. So erklärte der Rat der Christlichen Kirchen in Frankreich 1997: »Wenn man aus der Absicht heraus, die illegale Einwanderung zu unterbinden, in jedem Asylsuchenden einen Verdächtigen sieht, so besteht die große Gefahr, daß auch die Lage der rechtmäßig anerkannten Fremden noch prekärer wird, indem man ihre Ängste schürt und das so notwendige Gleichgewicht für das »Miteinander leben« in unserer Gesellschaft kompromittiert«<sup>24</sup>. Noch im vorigen Jahr, am 30. September 1998, haben die reformierte und die katholische Kirche Österreichs den mangelnden Schutz der asylsuchenden Kosovo-Flüchtlinge beklagt<sup>25</sup>.

Wenn der Staat sich tatsächlich als unfähig erweist, seinen Verpflichtungen mit Hinblick auf Asyl nachzukommen, ist es gerechtfertigt, Zufluchtsorte in Kirchen zu schaffen, wie das eine Kommission der deutschen Bischöfe im Dezember 1998 gezeigt hat. In Räumlichkeiten der Kirchen fanden Asylsuchende Schutz, deren Asylverfahren abgelehnt worden waren und welchen deshalb die baldige Ausweisung aus Deutschland drohte.

Ein solches Handeln der Kirche kann durchaus legitim sein, wenn es sich wirklich um ein »letztes zur Verfügung stehendes Mittel zur Abwendung einer akuten Gefahr für Leib oder Leben eines von Abschiebung bedrohten Flüchtlings« handelt<sup>26</sup>.

Aber allein als »Ansporn«<sup>27</sup> für die Verantwortlichen von Staat und Behörden zu dienen, reicht für die Kirche keinesfalls aus. Denn der Staat ist ja nicht der einzige Akteur in der Asylpolitik. Die Welt der Politik, die ihre Entscheidungen vor der öffentlichen Meinung zu verantworten hat, die Art, wie die Bevölkerung reagiert, die Befürchtungen, die da zum Ausdruck gelangen – all das spielt eine wichtige Rolle im Prozeß der Entscheidungsfindung. Wenn Justiz und Polizei, also die gesetzgebende und die ausübende Instanz, spüren, daß die öffentliche Meinung der Aufnahme von Flüchtlingen zurückhaltend gegenübersteht, werden diese Instanzen wenig Bereitschaft zeigen, die bestehenden restriktiven Regelungen zu erleichtern. Es ist deshalb ganz wesentlich, in den Reihen der Bevölkerung eine umfassende Aufklärungsarbeit zu leisten und die Menschen für die Probleme der Asylsuchenden sensibel zu machen. Die Fluchtursachen verständlich zu machen, die Gründe des Mißbrauchs von Asylverfahren besser aufzuklären, Mitgefühl mit den Opfern zu wecken, deren elementarste Menschenrechte verletzt worden sind – das sind die vorrangigen Aufgaben der Kirche im Europa von heute.

Es ist an der Zeit, für die Probleme von heute endlich Lösungen anzubieten. Die Nichtanerkennung der zur Zeit geltenden Restriktionen hinsichtlich der Zulassung eines Asylverfahrens bedarf der Ergänzung durch die Suche nach glaubwürdigen Lösungen, die zu einem besseren Verhältnis zwischen Menschenrechten und Staatsräson führen. Wir werden weiter unten in diesem Sinne Vorschläge machen.

Gleichwohl können praktikable Lösungsvorschläge auf der politischen Ebene nur das Ergebnis eines Kompromisses sein. Deshalb wird es immer eine gewisse Spannung geben zwischen der Radikalität des Evangeliums, das keinen Kompromiß duldet, wenn es um die Würde des Menschen geht, und der Suche nach pragmatischen Lösungen, die auch den Ängsten der Bevölkerung und der sehr realen Kriminalität und Straffälligkeit unter Asylsuchenden und Flüchtlingen Rechnung trägt. Diese Spannung darf mutige Stellungnahmen nicht verhindern, sondern muß dazu beitragen, die unterschiedlichen Gesichtspunkte zu relativieren. Wo es um derart komplexe und zugleich hochsensible Probleme geht, kann keiner so tun, als hielte er allein den Schlüssel zur Lösung dieser Probleme in seiner Hand.

## 5. LÖSUNGSVORSCHLÄGE

Die Fähigkeit der Staaten, die in der Erklärung der Menschenrechte und in den daraus erwachsenen Verträgen und Konventionen festgeschriebenen Rechte zu respektieren, kann wohl am besten auf dem Gebiet des Asyls gemessen werden. Wenn wirklich »jeder Mensch (...) das Recht (hat), in anderen Ländern vor Verfolgungen Asyl zu suchen und zu genießen«<sup>28</sup>, dann ist es klar, daß die Flüchtlingskonvention der einzige Maßstab für jedes politische Asyl bleiben muß. Deshalb ist es wichtig, diese Konvention strikt einzuhalten und alle weiteren Maßnahmen der Asylpolitik von diesem Ausgangspunkt aus zu gestalten.

### *1. Die Einhaltung der Genfer Flüchtlingskonvention*

Wie wir gesehen haben, ist die Auslegung der Genfer Flüchtlingskonvention zur Zeit eher restriktiv. So werden zum Beispiel die Opfer der Bürgerkriege nicht als Flüchtlinge angesehen, selbst wenn eine der kriegführenden Parteien ganz direkt die ethnische, religiöse oder nationale Minderheit angreift, zu der diese Opfer gehören. Deshalb ist es dringend notwendig, eine offenere Interpretation der in der Konvention enthaltenen Definition des Flüchtlingsbegriffes zu fordern. Selbst bei einem massiven Zustrom von Flüchtlingen ist es laut dem Handbuch des HCR durchaus möglich, ein Verfahren anzuwenden, das sich auf die sogenannte »kollektive Zuerkennung des Flüchtlingsstatus« stützt, »kraft deren jedes einzelne Mitglied der Gruppe sozusagen auf den ersten Blick als Flüchtling eingestuft wird, ohne daß das Gegenteil nachgewiesen zu werden braucht.«<sup>29</sup> Auf diese Weise müßte es möglich sein, schnell und unorthodox auf die Aufnahme der Flüchtlinge aus Bosnien und nun auch aus dem Kosovo zu reagieren, ohne die Verwaltung zu überlasten, da ja durch die Anwendung eines solchen kollektiven Verfahrens die Einzelverfahren überflüssig würden. So könnten auch die erforderlichen Kosten für Sozialhilfe und medizinische Betreuung der betroffenen Personen besser eingeschätzt werden, da ein stabiler und klarer Flüchtlingsstatus es diesen Opfern ermöglichen würde, sich schneller von den im Herkunftsland erlittenen Traumata zu erholen.

### *2. Hilfe nach der Rückkehr in die Heimat*

Die überwiegende Mehrheit aller Flüchtlinge hat den Wunsch, in ihr Heimatland zurückzugehen. Aber ihnen die Rückkehr zu verordnen, ohne die Möglichkeit zu gewährleisten, dies in Sicherheit und Würde zu tun, käme

dem Versuch gleich, einem Hungernden zu befehlen, etwas zu essen, ohne ihm behilflich zu sein, sich die notwendige Nahrung zu beschaffen. Deshalb ist es erforderlich, Hilfsprogramme für die Rückkehr der Flüchtlinge in ihre Heimat zu entwickeln, die den Hoffnungen der betroffenen Personen entgegenkommen, ohne sie der seelischen Belastung einer Zwangsrückführung auszusetzen.

Seit 1997 besteht in der Schweiz ein Hilfsprogramm für provisorisch aufgenommene bosnische Flüchtlinge, das ihnen bei der Rückkehr in ihre Heimat unter die Arme greifen soll. Dieses Programm stellt Einzelpersonen sowie ganzen Familien, die infolge ihrer nur provisorischen Aufnahme gezwungen sind, in ihr Herkunftsland zurückzukehren, recht großzügig bemessene Beträge zur Verfügung, und dennoch hat es schwerwiegende Probleme gegeben. Tatsache ist, daß die meisten zur Rückkehr gezwungenen Bosnier nicht mehr in der Lage sind, ihre eigenen früheren Wohnungen zu beziehen. Die Zerstörung der einheimischen Wirtschaft und das Mißtrauen, das den erst nach dem Kriege Zurückgekehrten entgegengebracht wird, hat ihre wirtschaftliche und gesellschaftliche Integration unendlich schwierig gemacht. Die ihnen zur Verfügung gestellte Unterstützung wurde also in einer Vielzahl von Fällen dazu benützt, eine Lösung für die dringendsten Probleme der ersten Monate in der Heimat zu finden. War das erhaltene Geld erst einmal ausgegeben, so blieb ihnen nichts anderes übrig als die Hoffnung, von neuem irgendwohin auszuwandern<sup>30</sup>. Die Rückführungs- und Wiedereingliederungshilfe muß also offensichtlich auf andere Grundlagen gestellt werden.

Oft sind die Flüchtlinge junge Menschen, die eine weit offene Zukunft vor sich haben. Die Grundausbildung der Flüchtlingskinder, die berufliche Ausbildung der Jugendlichen, die Erarbeitung berufsbezogener Projekte sind Anliegen, die sehr wohl in die Hilfsprojekte zur Vorbereitung der Flüchtlinge auf ihre Rückkehr in die Heimat aufgenommen werden können, wobei auch die zuständigen Instanzen für Ausbildung, berufliche Integration und Entwicklungshilfe der Gastgeberländer einzubinden sind. In der Schweiz haben solche und ähnliche Projekte schon nützliche Erfahrungen gesammelt, die in künftigen Entwicklungsprogrammen zum Tragen kommen werden. Es ist nun wichtig, die Flüchtlinge wieder in die Lage zu versetzen, selber Projekte zu formulieren und den dafür erforderlichen Sachverstand zu erwerben, um diese Projekte parallel mit der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung ihres Herkunftslandes verwirklichen zu können.

Eine weitere Hilfsmaßnahme betrifft diejenigen Teile der Bevölkerung, die in den vom Krieg verwüsteten Regionen des Herkunftslandes zurückgeblieben sind. Hier ist Entwicklungshilfe wohl das wichtigste Instrument. Dabei geht es also nicht um Hilfestellung, die den Heimkehrern geleistet

wird, sondern um Unterstützung beim Wiederaufbau der zerstörten Infrastruktur und zur Rehabilitierung der wirtschaftlichen Strukturen, die erforderlich ist, damit die wirtschaftlichen Projekte der Heimkehrer aus dem Exil auch von ihrer Umgebung in der Heimat als ein positiver und willkommener Beitrag zum Wohle aller gesehen werden können.

Doch all diese Hilfsmaßnahmen werden erst dann Früchte tragen können, wenn die Ursachen, die zur Flucht geführt haben, beseitigt sind. Wie die Schweizer Bischöfe im Dezember 1998 forderten, muß »die Sicherheit der Zurückkehrenden (...) vor ihrer Ausreise und Heimkehr gewährleistet sein ...« Deshalb muß »die Sicherung materieller und humanitärer Hilfe an Ort und Stelle, die (...) ein Zusammenleben aller in gegenseitigem Respekt ermöglichen«<sup>31</sup>, ein dringendes Anliegen all jener Aufnahmeländer sein, die die Rückkehr der von ihnen aufgenommenen Flüchtlinge in die Wege leiten und fördern wollen. Es ist wahr, diese Mission ist außerordentlich komplex, weil sie es in den weitaus meisten Fällen mit Akteuren zu tun hat, die keineswegs alle dieselben Ziele verfolgen. Und dieser Sachverhalt setzt ganz wesentliche politische Veränderungen in den Herkunftsländern voraus, – Veränderungen, die in erster Linie von den Akteuren vor Ort abhängig sind. Eine solche Entwicklung braucht ihre Zeit, und deshalb läßt die Rückführung der Flüchtlinge keine kurzfristige Planung zu. Aber, wie auch die schweizerischen Bischöfe betonten, diese Aufgabe ist »gemäß den Anforderungen der internationalen Vereinbarungen und der Menschenrechte«<sup>32</sup>.

### 3. Der Kampf gegen den Mißbrauch

Wenn – wie in der Schweiz schon geschehen – Straftäter oder Kriminelle sich des Asylverfahrens bedienen, um in ein Land einzureisen und dann dort Delikte zu begehen, und wenn Asylsuchende, ihrer eigentlichen moralischen Orientierungspunkte beraubt, straffällig werden, ist ein zweifaches Vorgehen unabdingbar.

Eine erste Maßnahme besteht darin, den Kampf gegen das organisierte Verbrechen und gegen die Schlepperbanden zu verstärken. Denn hierbei handelt es sich um Banden, welche Personen zu dem Zweck in ein Land einschleusen, damit diese hier bestimmte Verbrechen begehen, zum Beispiel sich mit Drogenhandel befassen. Andererseits sind die Menschen, die illegal in ein Land eingereist sind, den Schleppern gnadenlos ausgeliefert. Sie müssen diese sehr teuer bezahlen, wobei der Preis steigt, je mehr Hindernisse dem Überschreiten der Grenze im Wege stehen. In solchen Fällen dürfen diejenigen Menschen, die heimlich in das Land eingereist sind, in welchem sie einen Antrag auf Zulassung zum Asylverfahren gestellt haben,

unter keinen Umständen wegen illegalen Grenzübertritts bestraft werden. Die Banden, welche den illegalen Grenzübertritt dazu benützen, um sich am Unglück der Asylsuchenden zu bereichern oder um anschließend Verbrechen zu begehen, müssen unbedingt unterdrückt werden, und hierzu ist eine verstärkte Zusammenarbeit von Polizei und Justiz erforderlich. So führt das grenzenübergreifende organisierte Verbrechen zwangsläufig auch zur Internationalisierung der zur Verbrechensbekämpfung bestimmten Instrumente.

Eine weitere Möglichkeit besteht darin, die Delinquenz der Asylsuchenden zu verhüten. Um zu vermeiden, daß asylsuchende Personen, und zwar vor allem jugendliche Asylbewerber, zur leichten Beute von organisierten Banden, zum Beispiel im Drogenhandel, werden, muß ihnen die Möglichkeit einer echten Eingliederung geboten werden. Die Erfahrung zeigt, daß diese Maßnahme um vieles erfolgreicher ist, wenn sie von Menschen der gleichen kulturellen Zugehörigkeit angeboten wird. Von Vorteil ist es in diesem Zusammenhang, wenn die familiäre Einbindung (oder Umgruppierung) im weiten Sinne des Wortes erleichtert wird, das heißt, wenn auch die entfernte Verwandtschaft in diese Maßnahme einbezogen wird. Eine solche Einbindung müßte über die kantonalen oder sogar nationalen Grenzen der Schweiz hinweg erfolgen, also auch innerhalb der Europäischen Union. Da es sich erwiesen hat, daß Flüchtlinge vorzugsweise in diejenigen Länder fliehen, in welchen schon Gemeinden von Menschen gleichen Ursprungs bestehen, ist zusätzlich auch eine Zusammenarbeit mit den Vertretern dieser Gemeinden zu organisieren. Die Erfahrungen von Menschen, die schon seit geraumer Zeit in der Gesellschaft des Aufnahmelandes leben, würden den Neuankömmlingen helfen, Brücken zu schlagen zwischen den Normen und Werten ihrer eigenen Kultur und denjenigen ihrer neuen Umgebung. Eine solche progressive Integration würde dazu beitragen, ein antisoziales Verhalten zu verhüten, das oft den ersten Schritt zur Kriminalität von Asylsuchenden darstellt; gleichzeitig würde auch die Möglichkeit der Rückkehr ins eigene Land erhalten bleiben.

#### *4. Das Recht, im eigenen Lande zu bleiben*

Gleichwohl darf das Asylproblem nicht aus dem allgemeinen Kontext der Migrationsbewegung herausgefiltert werden. Die Welt von heute wird von extremen Ungleichheiten beherrscht. Im Jahre 1960 verfügten die 20% der Weltbevölkerung, die in den reichsten Ländern lebten, über ein 30mal höheres Einkommen als die ärmsten 20%. 1995 war dieses Einkommen bereits 82 mal höher. Diese zunehmende Ungleichheit wird noch viel krasser, wenn man die größten Vermögen mit dem BIP der ärmsten Länder ver-

gleich: Das Vermögen der drei reichsten Personen der Welt übersteigt das Gesamt-BIP der 48 am wenigsten entwickelten Länder<sup>33</sup>. Es darf uns also nicht verwundern, wenn so viele Menschen in der Fremde jenen Wohlstand suchen, den ihr eigenes Land ihnen verwehrt. Vom ethischen Standpunkt gesehen ist es legitim, daß ein Mensch, der das Pech hatte, in einem armen und instabilen Land geboren zu werden, sich bemüht, andernorts bessere Lebensbedingungen zu finden. Ein solcher Mensch will ja nichts anderes, als die ungleichen Chancen, die nun einmal auf der Welt existieren, irgendwie auszugleichen<sup>34</sup>. Umgekehrt ist es nicht legitim, die Einwanderung einzuschränken, wenn nicht im Gegenzug ein Ausgleich angeboten wird, um auch den Bewohnern der ärmsten Länder bessere Chancen zu gewähren. Deshalb muß der Mißbrauch des Asyls zu migratorischen Zwecken unbedingt in die Kompetenz der Außenpolitik übergehen. Die Kooperation in der Entwicklungsarbeit, die internationalen Wirtschaftsbeziehungen, die Sicherung und Einhaltung sozialer Mindestnormen überall in der Welt und die Achtung vor den Menschenrechten sind Gebiete, auf welchen in den nächsten Jahren ganz schnell große Fortschritte gemacht werden müssen. Die wichtigste Bedingung für die Inanspruchnahme des Rechtes auf Auswanderung ist es, gar nicht erst gezwungen zu sein, dieses Recht in Anspruch zu nehmen. Anders gesagt, die Herausforderung liegt nicht darin, unserem Nächsten zu verbieten, zu uns zu kommen, sondern in dem Bemühen, es für alle möglich zu machen, im eigenen Land zu bleiben und dort in Würde zu leben.

#### ANMERKUNGEN

1 Nach einem Vortrag von Margrit Salzmann, einer Mitarbeiterin des Juristischen Dienstes der Caritas Jura.

2 Genau genommen handelt es sich hier um zwei legislative Texte, nämlich das Bundesasylgesetz, das im Juni 1998 vollständig von den Kammern der Bundesversammlung revidiert worden ist, und ein »Bundesbeschluß über dringliche Maßnahmen im Asyl- und Ausländerbereich«, der neben der hier beschriebenen noch einige andere diesem Gesetzestext entnommene Verfügungen enthält. Dieser dringliche Bundesbeschluß trat am 1. Juli 1998 in Kraft, also noch vor der Volksbefragung, die für den Juni dieses Jahres anberaumt war.

3 *Migrations Europe*, ein monatlich erscheinendes Bulletin zum Thema Einwanderung, Flucht und ethnische Minderheiten, Dezember 1998, S. 12.

4 Vgl. auch die im Internet für 1997 veröffentlichte Statistik des HCR.

5 H. Arendt, *Imperialismus* (1951), zitiert nach S. Bodart, Les réfugiés apolitiques: guerre civile et persécution de groupe au regard de la Convention de Genève, in: *International Journal of Refugee Law* 7 (1995), S. 39. Zum Begriff »Flüchtling« vgl. auch meinen Beitrag: Pour une vraie protection provisoire! Réflexions sur le statut pour »personnes à protéger« proposé dans le cadre de la révision totale de la loi sur l'asile, in: *J + P Texte* 1/97, S. 8.

6 Ähnlich, aber nicht identisch. Die Einzigartigkeit der Shoah sollte nicht relativiert werden.

- 7 Diese Vorschläge sind in einem im September 1998 von der österreichischen EU-Präsidentschaft redigierten Dokument enthalten. Sie haben in London lebhafte Kritik seitens des Europäischen Rates für Flucht und Asylwesen (ECRE) hervorgerufen, welcher zahlreiche europäische Hilfswerke auf dem Gebiet des Asylwesens umorganisiert.
- 8 Artikel 4 des Bundesasylgesetzes vom 26. Juni 1998. Dieses Gesetz ist noch nicht rechtskräftig geworden. Es wurde einem Referendum unterzogen und wird im Juni 1999 Gegenstand einer Volksbefragung sein.
- 9 Vgl. HCR, Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft, Genf 1979 (Neuaufgabe 1992), Nr. 66–79.
- 10 Ebd., Nr. 43 und 65.
- 11 Artikel 1 der Flüchtlingskonvention.
- 12 S. Bodart, a. a. O., S. 57.
- 13 Die zitierten Zahlen wurden der Statistik für 1998 des Bundesamtes für Flüchtlinge entnommen.
- 14 Die Ärzte der Universitätskrankenhäuser Genf, Abteilung Reisen und Migrationen, zu deren Aufgabenbereich die medizinische Untersuchung der dem Kanton Genf zugewiesenen Asylsuchenden gehört, haben beobachtet, daß 61 % der Asylbewerber bestätigen, ein größeres traumatisierendes Erlebnis (organisierte Gewalt) erlitten zu haben, und 18 % antworten »ja« auf die Frage, ob sie gefoltert worden sind; 31 % der Bewerber weisen psychologische Symptome auf: L. Subilia, Impact des délais d'attente sur la santé des demandeurs d'asile victimes de violence organisée et de torture. Das Manuskript wurde im Auftrag des ACAT (Aktion der Christen für die Abschaffung der Folter)-Schweiz gekürzt. ACAT-Themenblatt 99/03.
- 15 Ebd.
- 16 Vgl. SFH (Schweizerische Flüchtlingshilfe), Asylmißbrauch durch Kriminelle oder kriminelle Asylsuchende? Zahlen, Fakten und Erklärungsansätze zur Kriminalität unter Asylsuchenden in der Schweiz. Bern 1999, S. 153.
- 17 Vgl. ebd., S. 83.
- 18 Vgl. ebd., S. 34.
- 19 Mi. Forcé, Analyses du changement social. Paris 1998, S. 10.
- 20 Justitia et Pax, Das Recht auf Asyl in Diskussion. Überlegungen zum Bundesbeschluss über dringliche Maßnahmen im Asyl- und Ausländerbereich und zum Asylgesetz, in: *J+P Text 2/99*, Bern 1999, S. 8. Das erste Kapitel dieser Broschüre, das die auf dem Gebiet des Asylrechts in Durchführung begriffenen Änderungen zum Thema hat, geht sehr ausführlich auf das Gefühl der Verunsicherung ein, das die Bevölkerung der Schweiz zur Zeit zu beherrschen scheint.
- 21 Les pauvres ont droit à ce que l'Évangile leur soit annoncé. Botschaft Johannes Pauls II. am Weltflüchtlingstag 1996, Katholische Dokumentation Nr. 2147, 3. November 1996, S. 902.
- 22 Titel der von der schweizerischen römisch-katholischen, christlich-katholischen und reformierten Kirche in den Jahren 1985 und 1987 veröffentlichten Memoranda zu Asyl- und Flüchtlingsfragen.
- 23 Gaudium et Spes, Nr. 76, 5.
- 24 *Qu'as-tu fait de ton frère?* Erklärung des Rates der christlichen Kirchen in Frankreich vom 24. Februar 1997.
- 25 *Migrations Europe*, ein monatlich erscheinendes Bulletin zum Thema Einwanderung, Flucht und ethnische Minderheiten, November 1998, S. 5.
- 26 Hilfe und Schutz bedrohter Menschen im Einzelfall. Eine Argumentations- und Entscheidungshilfe zum sogenannten »Kirchenasyl«, Kommission XIV Migration der Deutschen Bischofskonferenz, Bonn, November 1998, S. 3. Zu diesem Aspekt siehe auch den Beitrag: Kirche und Asyl: legitimer Widerstand im Rechtsstaat?, der Schweizerischen Nationalkommission Justitia et Pax, Institut für Sozialethik des SEK, Zürich 1996.

27 Der Ausdruck stammt aus der Botschaft des Papstes am Weltflüchtlingstag, Katholische Dokumentation Nr. 2175, 1. Februar 1998, S. 105.

28 Artikel 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte.

29 HCR, a. a. O., Nr. 44.

30 Vgl. H.-R. Wicker, C. Moser, T. Gass, Evaluation des Rückkehrhilfe- und Wiedereingliederungsprogrammes für bosnische Staatsangehörige. Bern 1998.

31 Auszüge aus der Pressemitteilung zur Asylproblematik der Schweizerischen Bischofskonferenz vom 3. Dezember 1998. Aus Anlaß der Veröffentlichung dieser Pressemitteilung hatten die Schweizerischen Bischöfe ein von der Caritas betreutes Zentrum für Asylsuchende besucht und eine finanzielle Unterstützung für ein Erziehungsprojekt bewilligt, in dessen Rahmen Kinder aus dem Kosovo sowie aus anderen Regionen der Welt Unterricht in ihrer Muttersprache erhalten.

32 Ebd.

33 Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), Bericht über die menschliche Entwicklung 1998, Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e. V., Bonn 1998, S. 35.

34 Vgl. P.A. Schmid, Gibt es ein Recht auf Einwanderung? Ethnische Probleme der Migrationspolitik, in: H. Holzhey, P. Schaber (Hrsg.), Ethik in der Schweiz. Zürich 1996, S. 75 ff.