

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Otto Kimminich

Das Asyl in verfassungsrechtlicher Sicht

Jochen Abr. Frowein

Asylrecht aus rechtsvergleichender Sicht

Peter J. Opitz

Das Weltflüchtlingsproblem im 20. Jahrhundert

B 26/87  
27. Juni 1987

Otto Kimminich, Dr. jur., geb. 1932; Inhaber des Lehrstuhls für öffentliches Recht, insbesondere Völkerrecht, Staatsrecht und Politik an der Universität Regensburg.

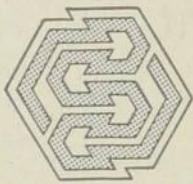
Veröffentlichungen u. a.: Menschenrechte — Versagen und Hoffnung, München–Wien 1973; Das Recht des Umweltschutzes, München 1974<sup>2</sup>; Atomrecht, München 1974; Der Grundvertrag, Hamburg 1975; Eigentum, Enteignung, Entschädigung, Hamburg 1976; Das Recht auf die Heimat, Bonn 1979<sup>2</sup>; Schutz der Menschen in bewaffneten Konflikten, Mainz 1979; Der Aufenthalt von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1980; Macht, Recht, Ethos, München 1982; Grundprobleme des Asylrechts, Darmstadt 1983; Einführung in das Völkerrecht, München 1984<sup>2</sup>; Rechtsprobleme der polyethnischen Staatsorganisation, Mainz–München 1985.

Jochen Abr. Frowein, Dr. jur., Dr. jur. h. c., M. C. L., geb. 1934; ordentlicher Professor an der Hochschule der Universität Bochum 1967–1969; ordentlicher Professor an der Universität Bielefeld 1969–1981; seit 1981 Direktor am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht und Professor an der Universität Heidelberg; Vizepräsident der Europäischen Kommission für Menschenrechte.

Veröffentlichungen auf dem Gebiet des Völkerrechts, des deutschen und vergleichenden Verfassungsrechts.

Peter J. Opitz, Dr. phil., geb. 1937; Professor für Politische Wissenschaft am Geschwister-Scholl-Institut der Universität München; Studium der Politischen Wissenschaft, Sinologie, Philosophie; Research Fellow an der University of California/Berkeley; Habilitation an der Staatswirtschaftlichen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Veröffentlichungen u. a.: Lao-tzu. Die Ordnungsspekulation im Tao-tê-ching, München 1967; (Hrsg.) Chinesisches Altertum und konfuzianische Klassik, München 1968; (Hrsg.) Programme und Profile der Dritten Welt, München 1970; (Hrsg.) Maoismus, Stuttgart 1972; (Hrsg.) Chinas Große Wandlung, München 1972; (Hrsg.) Die Söhne des Drachen. Chinas Weg vom Konfuzianismus zum Kommunismus, München 1974; Chinas Außenpolitik. Ideologische Grundlagen, strategische Konzepte, Zürich 1977; (Hrsg.) China zwischen Weltrevolution und Realpolitik. Ursachen und internationale Konsequenzen der amerikanisch-chinesischen Annäherung, München 1979; (Hrsg.) Weltprobleme, München 1980; (Hrsg. zus. mit Gregor Sebba) The Philosophy of Order. Essays on History, Consciousness and Politics, Stuttgart 1981; (Hrsg.) Die Dritte Welt in der Krise, München 1984; (Hrsg. zus. mit Volker Rittberger) Forum der Welt. 40 Jahre Vereinte Nationen, München/Bonn 1986.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Paul Lang, Karl-Heinz Resch, Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 60 40, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;
- Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1983, 1984 und 1985 zum Preis von DM 25,— pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

# Das Asyl in verfassungsrechtlicher Sicht

## I. Der völkerrechtliche Hintergrund

Die rechtswissenschaftliche Erörterung der Asylproblematik ist von Spannungen gekennzeichnet. Neben den rechtsdogmatischen und rechtstechnischen Schwierigkeiten innerhalb der deutschen Rechtsordnung ist es vor allem die große und noch immer weithin unverstandene Spannung zwischen der völkerrechtlichen und der innerstaatlichen Position des Asylrechts, die in Theorie und Praxis Schwierigkeiten bereitet. Deshalb ist es erforderlich, vor einer Analyse des innerstaatlichen Rechtszustandes die völkerrechtliche Lage des Asylrechts zu untersuchen.

Daß das Asylrecht eine völkerrechtliche Seite hat, ist leicht zu begreifen. Der Asylbewerber ist definitionsgemäß ein Grenzgänger, also ein Flüchtling im Sinne des Völkerrechts<sup>1)</sup>. Die Zeiten, in denen auch innerhalb eines Hoheitsgebietes an bestimmten Orten Schutz vor derjenigen Macht gewährt werden durfte, die das betreffende Hoheitsgebiet insgesamt beherrschte, gehören längst der Vergangenheit an. Rechtshistorisch liegt allerdings das Tempel-, Kloster- und Kirchenasyl an der Wurzel des gesamten Asylrechts, dem ja der Gedanke der Anrufung einer höheren Gewalt zum Schutze vor weltlicher Machtausübung zugrunde liegt. Aber das noch im Mittelalter weit verbreitete kirchliche Asylrecht wurde in der Neuzeit immer stärker eingeschränkt. Im katholischen Kirchenrecht wurde es zum letzten Mal im Codex Juris Canonici von 1917 (Can. 1179) normiert. Der neue, am 27. November 1983 in Kraft getretene Codex erwähnt das kirchliche Asylrecht nicht mehr. Wenn in den Lehrbüchern des Völkerrechts noch immer zwischen dem internen und dem externen Asyl unterschieden wird, so zielt diese Unterscheidung nur noch auf eine bestimmte Form des innerhalb eines Territoriums gewährten Schutzes durch eine fremde Macht ab: das sogenannte diplomatische Asyl, d. h. die Asylgewährung in Botschaften und Konsulaten.

Als Recht des asylgewährenden Staates ist es nur in der südamerikanischen Hemisphäre anerkannt<sup>2)</sup>. Außerhalb dieses Rechtskreises darf in diplomatischen Missionen nur eine „vorübergehende Zuflucht“ gewährt werden, wenn Leib und Leben des Schutzsuchenden akut gefährdet sind. Der Zufluchtsuchende ist in der diplomatischen Mission nicht etwa aufgrund einer Exterritorialität des Gesandtschaftsgebäudes geschützt, sondern nur durch die Immunitäten und Privilegien des Diplomaten.

Im wesentlichen bleibt daher für das Asyl im Völkerrecht nur das externe (territoriale) Asyl übrig, d. h. das Asyl, das einem auf fremdem Staatsgebiet verfolgten Fremden gewährt wird. Die Schutzgewährung von eigenen Staatsangehörigen, die auf fremdem Staatsgebiet verfolgt worden sind, gehört nicht zum Begriff des Asyls. Jeder Staat ist völkerrechtlich verpflichtet, seinen eigenen Staatsangehörigen, die sich im Ausland aufgehalten haben, die Einreise zu gestatten, ganz gleich, ob sie draußen politisch verfolgt worden sind oder nicht.

Das Völkerrecht ist seit seinen Anfängen ein Recht der souveränen Staaten gewesen und ist es trotz aller Wandlungen, und auch trotz der Bemühungen um die Intensivierung des internationalen Menschenrechtsschutzes, geblieben. Der Einzelmensch taucht auf der Ebene des Völkerrechts grundsätzlich nicht als Rechtsträger auf, sondern höchstens als Begünstigter von Völkerrechtsnormen. So erklärt es sich, daß in der Völkerrechtslehre das Asylrecht nicht als Recht des politisch Verfolgten, sondern als Recht des schutzgewährenden Staates gedeutet wird. Zwar wird diese Konstruktion in der Völkerrechtslehre in zunehmendem Maße als unbefriedigend empfunden, aber die Staatenpraxis hält daran unbeirrt fest, und die Völkerrechtslehre hat daran bisher nichts ändern können, weil die Herausbildung eines subjektiven Rechts des politisch

<sup>1)</sup> Vgl. Otto Kimminich, Der internationale Rechtsstatus des Flüchtlings, Köln-Berlin 1962, 17 ff.

<sup>2)</sup> Vgl. C. Neale Ronning, Diplomatic Asylum, Den Haag 1965.

Verfolgten auf Asylgewährung eine grundlegende Änderung der Struktur des Völkerrechts voraussetzen würde.

An Versuchen, eine solche grundlegende Änderung herbeizuführen, hat es nicht gefehlt. Die rechtsdogmatischen Ansätze hierfür sind seit langem vorhanden<sup>3)</sup>. Aber ironischerweise hat gerade die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 diese Bemühungen stark behindert. Art. 14 der Erklärung lautet: „Jeder Mensch hat das Recht, in anderen Ländern vor Verfolgungen Asyl zu suchen und zu genießen. Dieses Recht kann jedoch im Falle einer Verfolgung wegen nichtpolitischer Verbrechen oder wegen Handlungen, die gegen die Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen verstoßen, nicht in Anspruch genommen werden.“ Während der Beratungen im Dritten Ausschuß der Generalversammlung der Vereinten Nationen war betont worden, das Asylrecht sei „ein integrierender Bestandteil der Menschenrechte“. Dementsprechend hatte Art. 14 im Entwurf gelautet: „Jeder Mensch hat das Recht, in anderen Ländern Asyl vor Verfolgung zu suchen, und es kann jedermann gewährt werden.“ Die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen hatte vorgeschlagen, den Artikel wie folgt zu formulieren: „Jeder Mensch hat das Recht, in anderen Ländern Asyl vor Verfolgungen zu suchen und zu erhalten.“<sup>4)</sup> Der schließlich in Kraft getretene Text vermeidet jede Bezugnahme auf das Recht, Asyl zu erhalten, sondern beschränkt sich auf das „Suchen“ und „Genießen“. Für den Flüchtling bedeutet ersteres das Recht, das Verfolgerland zu verlassen, letzteres das Recht, das Asylangebot eines Zufluchtslandes anzunehmen. Beide Rechte sind bedeutungslos. Das Recht zum Verlassen des Landes wird bereits in Art. 13 Abs. 2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte statuiert.

Auf der Ebene der Vereinten Nationen ist alsbald versucht worden, das Asylrecht über den enttäuschenden Zustand, in dem es die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 belassen hatte, hinaus auszudehnen. Schon bei den ersten Vorarbeiten für den Entwurf der Konvention über bürgerliche und politische Rechte ist auch ein Asyl-

rechtsartikel in Erwägung gezogen worden<sup>5)</sup>. Aber bald erwiesen sich die Schwierigkeiten als so groß, daß die Diskussion hierüber abgebrochen wurde. Man befürchtete, daß im Falle der Aufnahme eines Asylrechtsartikels in die Menschenrechtskonvention die Aussichten für deren Ratifizierung geschmälert würden. Offiziell wurde allerdings ein anderer Grund hervorgehoben, der zweifellos ebenfalls seine Berechtigung hatte: Das Asylrecht sei viel zu kompliziert, als daß es in einem einzigen Artikel einer Allgemeinen Menschenrechtskonvention behandelt werden könnte. Vielmehr solle eine eigene Asylrechtskonvention zur Unterzeichnung aufgelegt werden. Unverzüglich gingen die Vereinten Nationen an die Ausarbeitung des Entwurfs einer Asylrechtskonvention. Aber trotz mehrerer diplomatischer Konferenzen kamen die Arbeiten nicht voran und mußten schließlich ganz eingestellt werden<sup>6)</sup>.

Bereits 1957 lag aber ein von der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen ausgearbeiteter Entwurf einer Erklärung über das Asylrecht vor. Zehn Jahre vergingen, bis er schließlich von der Generalversammlung verabschiedet werden konnte. Wie alle Beschlüsse der Generalversammlung hat auch diese am 14. Dezember 1967 verkündete Asylrechtsdeklaration (United Nations Declaration on Territorial Asylum) nur empfehlenden Charakter. Ihr Artikel 1 Abs. 1 lautet: „Das Asyl, das ein Staat in Ausübung seiner Souveränität den Personen gewährt, die sich auf Art. 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte berufen können, einschließlich derjenigen Personen, die gegen den Kolonialismus kämpfen, soll von anderen Staaten respektiert werden.“<sup>7)</sup>

Mit dieser Erklärung ist erneut die in der Völkerrechtslehre herrschende Auffassung bekräftigt worden, daß die Asylgewährung ein Recht, aber keine Pflicht der souveränen Staaten ist. Zwar bedeutet diese Konstruktion des Asylrechts im Völkerrecht einen gewissen Schutz für den Asylanten; denn aus ihr folgt, daß die Asylgewährung von allen anderen Staaten, einschließlich des Herkunftslandes des Flüchtlings, zu respektieren ist und nicht einmal als unfreundlicher Akt gewertet werden darf. Aber sie

<sup>3)</sup> Vgl. Mario Grassi, Die Rechtsstellung des Individuums im Völkerrecht, Winterthur 1955, S. 367; Hersch Lauterpacht, International Law and Human Rights, New York 1950, S. 71 f.

<sup>4)</sup> UN Doc. E/800.

<sup>5)</sup> Vgl. UN Doc. E/CN.4/L.184 und 191; E/CN.4/713.

<sup>6)</sup> Vgl. Atle Grahl-Madsen, Territorial Asylum, Stockholm-London 1980, S. 66.

<sup>7)</sup> Resolution Nr. 2312, XXII, General Assembly Official Records, 22nd Session, Supplement, No. 16.81.

ist weit entfernt von der Anerkennung eines subjektiven Rechts des politisch Verfolgten auf Asylgewährung.

Auch auf regionaler Ebene sind die Bemühungen um die Schaffung eines subjektiven Rechts auf Asylgewährung bisher erfolglos geblieben. Die Europäische Menschenrechtskonvention vom 4. November 1950 erwähnt das Asylrecht überhaupt nicht. Im Zuge der Vorbereitung des Zweiten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention empfahl die Beratende Versammlung des Europarats dem Ministerrat im Jahre 1961 die Aufnahme eines Asyl-Artikels<sup>8)</sup>, aber die Empfehlung blieb ebenso unbeachtet wie weitere Schritte des Ausschusses für Bevölkerung und

Flüchtlinge des Europarats<sup>9)</sup>. Erst am 5. Dezember 1977 verabschiedete der Ministerrat eine Asylrechtserklärung („Erklärung über das territoriale Asyl in den Mitgliedstaaten des Europarats“), in der die Mitgliedstaaten versprechen, „in Erfüllung ihrer humanitären Pflichten“ ihre bisherige „liberale Haltung“ in der Asylpolitik beizubehalten. Der zweite Absatz der Erklärung bestätigt die Asylgewährung als Recht der souveränen Staaten, der dritte Absatz lautet: „Die Mitgliedstaaten des Europarats halten daran fest, daß die Asylgewährung ein friedlicher und humanitärer Akt ist, der von allen Staaten respektiert werden muß und von keinem anderen Staat als unfreundlicher Akt betrachtet werden darf.“

## II. Die verfassungsgeschichtliche Entwicklung

Die Reichsverfassung vom 16. April 1871 enthielt keinen Grundrechtskatalog und deshalb auch keine Aussage zum Asylrecht. Aber auch die Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919 erwähnte das Asylrecht nicht. Nach dem Zweiten Weltkrieg bekräftigten einige Landesverfassungen aus der Zeit vor dem Inkrafttreten des Grundgesetzes den Grundsatz, daß politisch Verfolgte nicht ausgeliefert und ausgewiesen werden dürfen: Art. 105 der Bayerischen Verfassung vom 2. Dezember 1946, Art. 7 Satz 2 der Hessischen Verfassung vom 11. Dezember 1946, Art. 16 Abs. 2 der Verfassung von Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947 und Art. 11 Abs. 2 der Verfassung des Saarlandes vom 15. Dezember 1947. Trotz des engen Zusammenhangs zwischen Auslieferung und Asyl ist jedoch eine Bekräftigung des Grundsatzes der Nichtauslieferung politischer Flüchtlinge nicht identisch mit der Statuierung eines Grundrechts auf Asyl.

Der Herrenchiemseer Entwurf vom August 1948, der den Beratungen des Parlamentarischen Rates zugrunde lag, lehnte sich an die vorgenannten Bestimmungen in den Länderverfassungen an und sah in Art. 4 Abs. 2 vor: „Wer unter Nichtbeachtung der in dieser Verfassung niedergelegten Grundrechte von einer Stelle außerhalb des Bundes verfolgt wird, wird nicht ausgeliefert.“ Der Parla-

mentarische Rat aber entschloß sich nach sorgfältigen Beratungen dazu, das Wort „Asylrecht“ im Text des Grundgesetzes zu verwenden und das Asylrecht als subjektives Recht auszugestalten. Im Grundsatzausschuß wurde die folgende Formulierung des Asylrechtsartikels (damals noch Art. 4) diskutiert: „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht im Rahmen des allgemeinen Völkerrechts.“ Zwar wurden die Worte „im Rahmen des allgemeinen Völkerrechts“ nicht deshalb gestrichen, weil das allgemeine Völkerrecht das subjektive Asylrecht nicht kennt, sondern nur deshalb, weil der Hinweis auf das allgemeine Völkerrecht wegen Art. 25 GG für überflüssig gehalten wurde. Aber andererseits geben die Diskussionen im Parlamentarischen Rat nichts für die Auffassung her, daß diese verfassunggebende Versammlung die Konsequenzen einer derartigen Grundrechtsverbürgung nicht bedacht habe. Sorgfältige Untersuchungen der Protokolle aller Sitzungen, in denen sich Grundsatzausschuß, Hauptausschuß und Plenum des Parlamentarischen Rates mit dem Asylrecht beschäftigt haben, führen zu dem Ergebnis, daß der Parlamentarische Rat mit Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG („Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“) keinen bloßen Programmsatz, sondern ein verfassungsmäßig verbrieftes subjektives Recht, also ein echtes Grundrecht, schaffen wollte<sup>10)</sup>. Wohl ist anzunehmen, daß die Mitglieder

<sup>8)</sup> Empfehlung Nr. 293 vom 26. 9. 1961.

<sup>9)</sup> Vgl. Empfehlung Nr. 434 vom 29. 9. 1965, Empfehlung Nr. 683 vom 12. 10. 1972.

<sup>10)</sup> Vgl. Hans Kreuzberg, Grundrecht auf Asyl. Materialien zur Entstehungsgeschichte, Köln-Berlin 1984.

des Parlamentarischen Rats sich keine Vorstellungen von den großen Zahlen von Asylbewerbern gemacht haben, mit denen die Bundesrepublik Deutschland eines Tages konfrontiert werden würde. Aber dieses Argument ist für die Verfassungsinterpretation bedeutungslos. Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG steht nicht unter dem Vorbehalt einer

relativ kleinen Zahl von Asylbewerbern oder der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland. Sollte sich eines Tages die Meinung durchsetzen, daß die Bundesrepublik Deutschland aus wirtschaftlichen Gründen nicht mehr in der Lage ist, politisch Verfolgte aufzunehmen, müßte das Grundgesetz geändert werden.

### III. Das Grundrecht auf Asyl

#### 1. Subjektives Recht

Im Gegensatz zum Völkerrecht gewährt das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland den politisch Verfolgten ein subjektives Recht auf Asyl. Das Asylrecht weist daher in der Bundesrepublik Deutschland eine Doppelnatur auf: Im völkerrechtlichen Raum ist es ein Recht der Bundesrepublik Deutschland gegenüber allen anderen Staaten, im innerstaatlichen Raum ist es ein Recht des politisch Verfolgten gegenüber der staatlichen Gewalt der Bundesrepublik Deutschland. Der Versuch, Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG als Wiedergabe der völkerrechtlichen Rechtslage zu interpretieren<sup>11)</sup>, scheidet am Wortlaut des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG; denn wenn die Verfassung bestimmt, daß jemand in den Genuß eines staatlichen Rechts gelangt, so liegt gerade darin die Rechtsgewährung. „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“ heißt nichts anderes als „politisch Verfolgte genießen das Recht auf Asyl“.

Die anfängliche Unsicherheit über den Normierungsinhalt von Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG ist längst überwunden. Die Auffassung, daß Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG dem einzelnen politisch Verfolgten ein subjektives Recht gewährt, war bereits kurz nach Inkrafttreten des Grundgesetzes durchaus herrschende Meinung<sup>12)</sup>. Der Bundesgerichtshof erklärte in seinem Beschluß vom 21. Januar 1953 in bezug auf das Asylrecht des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG: „Es ist ein Grundrecht, das allen politisch Verfolgten ohne Rücksicht auf ihre Staatsangehörigkeit zusteht.“<sup>13)</sup> Die seitherige Rechtsprechung aller deutschen Gerichte hat hieran keinen

Zweifel aufkommen lassen. Besonders markante Sätze finden sich im Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 2. Juli 1980: „Durch Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG ist das Asylrecht des politisch Verfolgten zum Grundrecht erhoben. Das Grundgesetz hat damit das Asylrecht, über das Völkerrecht und das Recht anderer Staaten hinausgehend, als subjektives öffentliches Recht ausgestaltet, an die Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung gebunden sind.“<sup>14)</sup>

Diese Sätze lassen an Deutlichkeit nichts zu wünschen übrig. In der gesamten rechtswissenschaftlichen Literatur hat sich gegen sie zu keiner Zeit Widerspruch erhoben. Nur in der politischen Diskussion über eine „Reform“ oder „Verschärfung“ des Asylrechts, die ihren Höhepunkt im Sommer 1986 erreichte, ist der Gedanke aufgetaucht, Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG nicht mehr als Grundrechtsgewährung, sondern nur noch als institutionelle Garantie zu betrachten. Dabei blieb offen, wie eine solche Herabstufung bewirkt werden sollte. Vom rechtswissenschaftlichen Standpunkt aus ist dazu zu sagen, daß die Herabstufung eines Grundrechts zur institutionellen Garantie nicht in der gleichen Weise zulässig ist wie etwa die Herabstufung einer Staatsstraße zur Kreisstraße.

#### 2. Geltung nur für Ausländer

Das Grundrecht des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG ist das einzige Grundrecht, das nur Ausländern (ausländischen Staatsangehörigen und Staatenlosen) zusteht. Die Beschränkung auf Ausländer ergibt sich daraus, daß Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG nur ein Recht auf externes (territoriales) Asyl gewährt. Ein Recht auf internes (diplomatisches) Asyl kann, wie im vorstehenden ausgeführt, nicht durch eine ver-

<sup>14)</sup> BVerfGE 54, 356. Dieselben Sätze finden sich auch im Beschluß vom 25. 2. 1981, BVerfGE 56, 235.

<sup>11)</sup> So noch Heinrich Meyer, Die Einlieferung, Bonn 1953, S. 91.

<sup>12)</sup> Vgl. Heinrich Grützner, Auslieferungsverbot und Asylrecht, in: Neumann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, Bd. II, S. 583 ff.

<sup>13)</sup> BGHSt 3, 393.

fassungsrechtliche Norm, sondern nur durch Völkerrecht begründet werden. Eine Asylsituation im Sinne des externen Asyls besteht nur da, wo ein Schutzsuchender von außen her in das Staatsgebiet kommt oder gekommen ist. Diese Situation liegt zwar objektiv auch dann vor, wenn ein Deutscher, der in der Bundesrepublik Deutschland keinen Wohnsitz hat, in das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland kommt, um hier Schutz vor Verfolgung zu suchen. Jedoch tritt das Asylrecht zurück, wenn der Zufluchtsuchende sein Begehren auf eine andere Rechtsgrundlage stützen kann; denn das Asyl soll nur dem Flüchtling, der keine Verbindung mehr zu irgendeinem Staat besitzt, eine Ersatzheimat bieten. Der Deutsche im Sinne des Grundgesetzes genießt Freizügigkeit gemäß Art. 11 Abs. 1 GG. Freizügigkeit bedeutet nach einhelliger Meinung nicht nur das Recht, sich innerhalb des Bundesgebietes frei zu bewegen, sondern auch das Recht, in das Bundesgebiet einzureisen<sup>15)</sup>.

Das Recht auf freien Zuzug in die Bundesrepublik Deutschland steht jedem Deutschen zu. Alle Personen, die in der DDR als deutsche Staatsangehörige wohnen oder dort als Flüchtlinge oder Vertriebene deutscher Volkszugehörigkeit (oder als Ehegatten oder Abkömmlinge solcher Flüchtlinge oder Vertriebenen) Zuflucht gefunden haben, sind Deutsche im Sinne des Grundgesetzes (Art. 116 Abs. 1 GG). Auch diese Personen können sich daher auf das Grundrecht der Freizügigkeit gemäß Art. 11 Abs. 1 GG berufen, wenn sie, aus welchen Gründen auch immer, ihren Aufenthalt im Bundesgebiet nehmen wollen. Ihr Aufnahmebegehren stützt sich nicht auf Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG; sie sind keine Asylbewerber. Diese Rechtslage besteht auch nach Inkrafttreten des Grundvertrags weiter<sup>16)</sup>.

### 3. Der Begriff der politischen Verfolgung

Im Mittelpunkt der Problematik des Asylgrundrechts steht die Auslegung des Begriffs „politisch Verfolgte“. Beide Bestandteile dieses Begriffs haben zu erheblichen Schwierigkeiten in Theorie und Praxis geführt.

<sup>15)</sup> So ausdrücklich das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluß vom 7. 5. 1953, BVerfGE 2, 273.

<sup>16)</sup> Vgl. Georg Ress, Die Rechtslage Deutschlands nach dem Grundlagenvertrag vom 21. Dezember 1972, Berlin-Heidelberg 1978, S. 197.

Einen einheitlichen, allgemein anerkannten Politikbegriff gibt es in der Wissenschaft nicht. Aber „hieraus kann weder der Schluß gezogen werden, daß deshalb auf die Definition des ‚Politischen‘ im Sinne von Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG verzichtet werden müsse; denn die Schwierigkeit einer Definition rechtfertigt nirgendwo in der Juristerei eine Abstinenz bei ihrer Suche. Noch kann hieraus gefolgert werden, daß wahllos der eine oder der andere Begriff in Anspruch genommen werden könne.“<sup>17)</sup> Die Suche nach dem für die Interpretation von Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG maßgeblichen Politikbegriff muß sich an den Grundwertentscheidungen des Grundgesetzes orientieren. Danach ist das Verhältnis zwischen dem einzelnen und seinem Heimatstaat entscheidend. Aus dieser Erkenntnis hat die Rechtsprechung den Grundsatz abgeleitet, daß nicht die „politische“ Natur irgendwelcher Handlungen des Asylbewerbers maßgeblich ist, sondern die Art und Weise der Reaktion des Herkunftslandes auf Handlungen oder Eigenschaften des Asylbewerbers.

Eine Ausuferung der „asylrechtsbegründenden Tatbestände“ infolge der Anwendung des weiten Politikbegriffs wird durch die Koppelung mit dem zweiten Begriffselement vermieden. Nicht jede politische Reaktion des Staates auf ein Verhalten des einzelnen, das diesen zum Verlassen des Landes motiviert, ist asylrechtsbegründend im Sinne des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG, sondern nur diejenige Reaktion, die als Verfolgung zu kennzeichnen ist. Damit verlagert sich nicht das Definitionsproblem von demjenigen des Politischen auf dasjenige der Verfolgung. Vielmehr sind beide Definitionen zusammen zu sehen. Auf diesem Hintergrund ist das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. November 1977 zu verstehen, in dem erklärt wird: „Maßgebend dafür, ob die befürchtete Verfolgung eine politische ist, sind die Gründe, aus denen der Verfolgerstaat die befürchtete Verfolgung betreibt.“<sup>18)</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat diesen grundrechtsdogmatischen Ansatz untermauert und im Beschluß vom 2. Juli 1980 ausgeführt: „Asylrechtlichen Schutz genießt jeder, der aus politischen Gründen Verfolgungsmaßnahmen mit Gefahr für Leib und Leben oder Beschränkung

<sup>17)</sup> Peter Baumüller, in: Baumüller/Brunn/Fritz/Hillmann, Kommentar zum Asylverfahrensgesetz, Neuwied und Darmstadt 1983, S. 48.

<sup>18)</sup> BVerwGE 55, 82; ebenso BVerwGE 62, 164; 67, 188.

gen seiner persönlichen Freiheit ausgesetzt wäre (vgl. BVerfGE 9, 174 [180 f.]; 15, 249 [251]) oder – allgemein gesagt – Repressalien zu erwarten hätte (vgl. BVerfGE 52, 391 [398]). Voraussetzungen und Umfang des politischen Asyls sind wesentlich bestimmt von der Unverletzlichkeit der Menschenwürde, die als oberstes Verfassungsprinzip nach der geschichtlichen Entwicklung des Asylrechts die Verankerung eines weitreichenden Asylanspruchs im Grundgesetz entscheidend beeinflußt hat.“<sup>19)</sup>

In der Literatur ist die Einheitlichkeit dieser rechtsdogmatischen Grundlage des Begriffs des politisch Verfolgten bezweifelt worden. Anlaß hierzu gab insbesondere die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung, die sich bei der Definition des politisch Verfolgten auf die in der Flüchtlingskonvention vom 28. Juli 1951 enthaltene Definition stützte. So wurde die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts mit folgenden Worten zusammengefaßt: „Entscheidendes Kriterium für das Vorliegen einer ‚politischen‘ Verfolgung ist die Absicht des Verfolgerstaates, gegen den Betroffenen aus Anlaß seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten Rasse, Religion, Nationalität, sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung vorzugehen.“<sup>20)</sup> Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist dahin gehend gedeutet worden, daß es zwar ebenfalls die Definition der Flüchtlingskonvention zugrunde legt, aber die „weitergehenden Merkmale politischer Verfolgung aus dem Menschenwürdegehalt des Asylrechts“ herleitet. „Wer nicht Flüchtling ist, aber in seiner Menschenwürde beeinträchtigt wird, ist politisch verfolgt.“<sup>21)</sup> Die Flüchtlingskonvention vom 28. Juli 1951, auf die hier Bezug genommen wird, ist bisher von hundert Staaten, darunter auch von der Bundesrepublik Deutschland, ratifiziert worden. In Übereinstimmung mit dem geltenden Völkerrecht (vgl. oben Abschnitt I) gewährt sie dem politisch Verfolgten kein subjektives Recht auf Asyl, sondern verpflichtet lediglich die Signatarstaaten, das von ihnen ohne völkerrechtliche Rechtspflicht gewährte Asyl in bestimmter Weise auszugestalten. Die Konvention muß

aber selbstverständlich angeben, wer in den Genuß dieses Rechtsstatus gelangt. Deshalb enthält sie in ihrem Art. 1 A eine Flüchtlingsdefinition. Der oben erwähnte Streit geht darum, ob der von Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG gezogene Kreis der Asylberechtigten identisch ist mit dem Kreis der durch die Flüchtlingskonvention Begünstigten, d. h. der „Konventionsflüchtlinge“. Das Bundesverwaltungsgericht bejaht die Frage (sogenannte These der Vollidentität), das Bundesverfassungsgericht verneint sie, weil es über den Kreis der Konventionsflüchtlinge hinaus noch weitere Asylberechtigte gemäß Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG geben könne. Der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts ist zuzustimmen. Der Begriff des politisch Verfolgten ist ein verfassungsrechtlicher Begriff. Die Flüchtlingskonvention kann zwar zur Interpretation des Begriffs herangezogen werden, kann ihn aber nicht begrenzen.

Das Bundesverfassungsgericht hat die wichtigste Regel für die Interpretation des Begriffs des politisch Verfolgten bereits früh herausgearbeitet. In seinem Beschluß vom 4. Februar 1959 untersuchte es die Entstehungsgeschichte und den Zweck von Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG und kam zu dem Schluß, es sei erforderlich, „den Begriff des politisch Verfolgten nicht eng auszulegen. Eine weite Auslegung des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG entspricht nicht nur dem Geist, in dem er konzipiert worden ist, sondern auch der Situation, für die er gemünzt war.“<sup>22)</sup> Hieran hat das Bundesverfassungsgericht festgehalten. Es hat jedoch seine Begründungsbasis um das Argument erweitert, daß das Asylrecht in einem untrennbaren Zusammenhang mit der Menschenwürde steht<sup>23)</sup>. Das Bundesverwaltungsgericht hat diese Gedankengänge übernommen. In seinem Urteil vom 18. Oktober 1983 führt es aus: „Der Begriff des politisch Verfolgten ist in Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG nicht näher abgegrenzt. Bei seiner Inhaltsbestimmung kommt dem Geist, in dem dieser Grundrechtsartikel konzipiert worden ist, und der Situation, der er Rechnung tragen soll, entscheidende Bedeutung zu. In ähnlicher Weise wie in den Vorschriften der Genfer Konvention spiegelt sich in der grundrechtlichen Asylgewährleistung vor dem Hintergrund tiefgreifender gesellschaftspolitischer und weltanschaulicher Gegensätze zwi-

<sup>19)</sup> BVerfGE 54, 357.

<sup>20)</sup> Klaus Schaeffer, Asylberechtigung, Köln-Berlin 1980, S. 27 f.

<sup>21)</sup> Christoph Gusy, Das Asylrecht in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, ZDWF-Schriftenreihe Nr. 3, Bonn 1983, S. 12.

<sup>22)</sup> BVerfGE 9, 180.

<sup>23)</sup> Beschluß vom 2. 7. 1980, BVerfGE 54, 341.



schen den Staaten, die wesensverschiedene Strukturen entwickelt haben, das Erlebnis zahlloser Verfolgungs- und Vertreibungsschicksale wider. Sie sind gekennzeichnet durch die Schutzlosigkeit der von politischer Verfolgung Betroffenen. Dieser Notlage soll Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG Rechnung getragen.“<sup>24)</sup> Immer wieder hat sich das Bundesverwaltungsgericht gegen Versuche gewandt, den Verfolgtenbegriff einzuschränken<sup>25)</sup>.

Außer der Beifügung des Wortes „politisch“, die zur Ausgrenzung einzelner Sachverhalte aus dem Verfolgungsbegriff führt, enthält Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG keine Beschreibung der allgemeinen Tatbestandsmerkmale der Verfolgung. Diese müssen vielmehr aus dem Sinn und Zweck des Asylgrundrechts unter Berücksichtigung von dessen Stellung im Grundrechtssystem abgeleitet werden. Dabei ist eine Trennung zwischen dem Begriffsmerkmal „politisch“ und dem Begriffsmerkmal „Verfolgung“ unmöglich<sup>26)</sup>. Trotzdem hat die Rechtslehre versucht, den Verfolgungsbegriff für sich allein zu analysieren. Dabei ist zwischen einem engen, einem mittleren und einem weiteren Verfolgungsbegriff unterschieden worden<sup>27)</sup>. Gemeinsam ist allen drei Interpretationsmodellen, daß die Verfolgung als Einschränkung der Rechtsgüter des Verfolgten betrachtet wird. Die Befürworter des engen Verfolgungsbegriffs begrenzen den Begriff auf die Beeinträchtigung von Leib, Leben oder Freiheit. Der weite Verfolgungsbegriff schließt die Beeinträchtigung aller anderen Rechtsgüter ein. Der mittlere Verfolgungsbegriff ist zwar nicht auf die drei genannten Rechtsgüter beschränkt, setzt aber eine allgemeine Schwelle in Form der Zumutbarkeit. Das Bundesverfassungsgericht hat eine mittlere Linie zwischen dem engen und dem weiten Verfolgungsbegriff gefunden, ohne die vom Bundesverwaltungsgericht herausgearbeitete Zumutbarkeitsformel zu verwenden. Es hat ausdrücklich jede Beschränkung auf bestimmte „asylwürdige“ Rechtsgüter abgelehnt<sup>28)</sup>. Aber es hat in derselben

Entscheidung hinzugefügt: „Asylrechtlichen Schutz genießt vielmehr jeder, der aus politischen Gründen Verfolgungsmaßnahmen mit Gefahr für Leib und Leben oder Beschränkungen seiner persönlichen Freiheit ausgesetzt wäre.“ Ferner fügte es hinzu, daß zu dem asylrechtlich geschützten Bereich der persönlichen Freiheit auch die Rechte auf freie Religionsausübung und ungehinderte berufliche und wirtschaftliche Betätigung gehören. Auch das Bundesverfassungsgericht geht daher letztlich von der Trias „Leib, Leben, Freiheit“ (letztere erweitert durch Religionsfreiheit und Berufsfreiheit) aus. Es will jedoch den Verfolgungstatbestand nicht auf die Beeinträchtigung dieser Rechtsgüter beschränkt wissen, sondern läßt die Möglichkeit zu, daß Eingriffe in andere Rechtsgüter asylrechtsbegründend wirken, sofern diese Eingriffe „nach ihrer Intensität und Schwere die Menschenwürde verletzen und über das hinausgehen, was die Bewohner des Heimatstaats aufgrund des dort herrschenden Systems allgemein hinzunehmen haben“. Dadurch werden diejenigen von der Asylberechtigung ausgeschlossen, die als Asylgrund nur das allgemeine Unbehagen an dem in ihrem Heimatland herrschenden System angeben.

Bezüglich der Frage, ob nur staatliche Maßnahmen als Verfolgung im Sinne von Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG angesehen werden können, hat die Rechtsprechung sich im Laufe der Zeit gewandelt. Bis Ende der fünfziger Jahre galt die Regel, daß nur staatliche Maßnahmen eine politische Verfolgung darstellen. Noch in der Entscheidung vom 17. Januar 1961 führte das Verwaltungsgericht Ansbach aus: „Eine Verfolgung im Sinne der Genfer Konvention muß grundsätzlich vom Staate ausgehen bzw. von diesem bewußt geduldet werden.“<sup>29)</sup> Der Hinweis auf die Duldung seitens des Staates bildete jedoch bereits den Übergang zu einer neuen Phase der Rechtsprechung, in der anerkannt wurde, daß dann, wenn die staatlichen Organe nicht bereit sind, den einzelnen vor den Verfolgungen Privater zu schützen, eine echte Verfolgung im Sinne von Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG anzunehmen ist. Das Bundesverwaltungsgericht erklärte in der Entscheidung vom 1. Juni 1965: „Es sind Fälle der Verfol-

<sup>24)</sup> Juristenzeitung 1984, S. 294. Die Entscheidung ist auch abgedruckt in BVerwGE 68, 106, jedoch ohne die hier zitierten Sätze.

<sup>25)</sup> Z. B. im Urteil vom 8. 11. 1983, BVerwGE 68, 174.

<sup>26)</sup> So das Bundesverwaltungsgericht im Urteil vom 29. 11. 1977, BVerwGE 55, 84.

<sup>27)</sup> So vor allem Christoph Gusy, Asylrecht, Frankfurt a. M. 1981, S. 35; ders., Das Asylrecht in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Bonn 1983, S. 6.

<sup>28)</sup> Beschluß vom 2. 7. 1980, BVerfGE 54, 357.

<sup>29)</sup> Az. 2377 – 79 II/59. Die Formulierung läßt auch erkennen, daß das Gericht von der Identität der Flüchtlingsdefinition in der Konvention vom 28. 7. 1951 und der Definition des Asylberechtigten in Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG ausgeht.

gung denkbar, die zwar nicht vom Staate selbst ausgehen, auch von diesem bewußt nicht geduldet werden, aber in denen aus anderen Gründen der Staat nicht den notwendigen Schutz gewähren kann.“<sup>30)</sup>

An die Stelle der vom Staat geduldeten Verfolgung war damit die „Verfolgung durch Unterlassung“ getreten. Diese Rechtsprechung fand ihre konsequente Fortsetzung in dem Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 2. Juli 1980, in dem ausgeführt wurde: „Wenn der Staat einzelne oder Gruppen zu Verfolgungsmaßnahmen anregt oder derartige Handlungen unterstützt, billigt oder tatenlos hinnimmt und damit den Betroffenen den erforderlichen Schutz versagt, weil er hierzu nicht willens oder nicht in der Lage ist, können auch ‚private‘ Handlungen als ‚politische‘ Verfolgung im Sinne des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG angesehen werden. Insbesondere die faktische Einheit von Staat und Staatspartei oder von Staat und Staatsreligion kann es rechtfertigen, dem Staat Verfolgungsmaßnahmen von Angehörigen der Staatspartei oder der Staatsreligion gegenüber Personen zuzurechnen, die einer anderen politischen Überzeugung zuneigen oder anderen Glaubens sind.“<sup>31)</sup>

Die Zurechnung von Übergriffen nichtstaatlicher Stellen als staatliche politische Verfolgung ist aber auch dann gerechtfertigt, wenn der Staat zur Verhinderung von Übergriffen prinzipiell und auf gewisse Dauer außerstande ist<sup>32)</sup>. Wenn feststellbar ist, daß der Staat die „privaten“ Verfolgungen nicht nur mißbilligt, sondern auch ernsthaft bemüht ist, sie unter Einsatz der verfügbaren Mittel mit Entschlossenheit zu unterdrücken, so bleiben die privaten Akte asylrechtlich irrelevant, auch wenn es dem Staat noch nicht gelungen ist, sämtliche einschlägigen Aktivitäten zu unterbinden<sup>33)</sup>. Bei der „privaten“ Verfolgung, die dem Staat zugerechnet wird, verlangt die Rechtsprechung ferner, daß dort, wo rechtsstaatliche Abwehrmittel zur Verfügung

stehen, diese vom „privat Verfolgten“ auch eingesetzt werden<sup>34)</sup>.

Nicht identisch mit diesem Erfordernis, aber doch mit ihm zusammenhängend, ist die sogenannte „inländische Fluchtalternative“. Auch sie schließt nach einer gefestigten Rechtsprechung die Asylgewährung aus. Jemand, der politische Verfolgung nur an bestimmten Orten seines Heimatlandes zu befürchten hat, so wird argumentiert, kann in anderen Teilen dieses Landes Schutz suchen. Eine solche Situation ergibt sich häufig bei Bürgerkriegen, aber auch in Staaten, die nicht ihr ganzes Territorium effektiv kontrollieren. Wenn staatliche Maßnahmen den Verfolgungstatbestand erfüllen, kommt die inländische Fluchtalternative nicht in Frage; denn es wird vermutet, daß die Staatsgewalt überall in gleicher Weise und mit der gleichen Intention zur Anwendung kommt. Wenn es aber um eine „private“ Verfolgung geht, so besteht ein Anspruch auf Asylgewährung in der Bundesrepublik Deutschland nicht, wenn „dem Asylbewerber der Aufenthalt in einem Gebiet seines Heimatstaates zumutbar ist, in dem ihm politische Verfolgung nicht droht“<sup>35)</sup>.

#### 4. Begründete Furcht vor Verfolgung

Nach dem Wortlaut von Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG setzt die Entstehung des Grundrechts auf Asyl politische Verfolgung voraus. Würde dies wörtlich genommen, so könnte Asyl nur denjenigen gewährt werden, gegen die bereits konkrete Verfolgungsmaßnahmen eingeleitet worden sind. Gerade in den schwersten Fällen wäre dann die Asylgewährung ausgeschlossen, weil in diesen Fällen die Verfolgungsmaßnahme in Freiheitsentzug oder Schlimmerem besteht. Deshalb hat die Rechtsprechung die tatbestandsmäßige Voraussetzung für die Asylgewährung gemäß Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG ausgehend auf die Formel „begründete Furcht vor Verfolgung“, die sich auch in der Flüchtlingsdefinition gemäß Art. 1 A der Konvention vom 28. Juli 1951

<sup>30)</sup> Az. I C 118.62.  
<sup>31)</sup> BVerfGE 54, 358.

<sup>32)</sup> Beschluß des Bundesverwaltungsgerichts vom 14. 3. 1984, Leitsatz in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1984, S. 521.

<sup>33)</sup> Urteil des OVG Münster vom 25. 8. 1981, Informationsbrief Ausländerrecht 1982, S. 43; ähnlich der Beschluß des Hessischen VGH vom 14. 7. 1980, NJW 1980, S. 2662.

<sup>34)</sup> Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 1. 6. 1965, I C 118.62; Beschluß des Bundesverwaltungsgerichts vom 31. 1. 1979, I B 44.79.  
<sup>35)</sup> Beschluß des Bundesverwaltungsgerichts vom 14. 8. 1980, abgedruckt in Entscheidungssammlung zum Ausländer- und Asylrecht (EZAR) 200 Nr. 5. Ähnlich Beschluß des Bundesverwaltungsgerichts vom 2. 8. 1983, BVerwGE 67, 314. Hierzu Jürgen Rühmann, Die inländische und die ausländische Fluchtalternative, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (1984), S. 30 ff.

findet. Diese von der Rechtslehre ohne Widerspruch akzeptierte Ausdehnung wirkt zugunsten des Asylbewerbers, weil er nicht bis zur Einleitung einer konkreten Maßnahme warten muß, sondern den Asylschutz der Bundesrepublik Deutschland schon vorher in Anspruch nehmen kann und zu diesem Zweck nur nachzuweisen braucht, daß ihm die politische Verfolgung „mit beachtlicher Wahrscheinlichkeit“ droht<sup>36)</sup>. Andererseits wird dadurch die Handhabung des Asylrechts erschwert, weil nachgeprüft werden muß, wann die Furcht vor politischer Verfolgung „begründet“ im Sinne dieser Interpretation des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG ist. In der Rechtsprechung findet sich hierfür die stereotype Formel: „Eine begründete Furcht vor Verfolgung ist anzunehmen, wenn der Asylbewerber in seiner Heimat bereits verfolgt worden ist, oder wenn er gute Gründe hat, dort eine solche Verfolgung zu befürchten. Gute Gründe für eine Furcht vor Verfolgung liegen vor, wenn dem Asylbewerber

bei verständiger Würdigung des Falles nicht zuzumuten ist, daß er in seinem Heimatland bleibt oder dorthin zurückkehrt.“<sup>37)</sup>

Die Abwägung der guten Gründe setzt eine Berücksichtigung aller objektiven und subjektiven Faktoren des Einzelfalles voraus. Zwar weist das Kriterium der „verständigen Würdigung des Falles“ durch den Asylbewerber darauf hin, daß die Zumutbarkeitsformel nicht auf besondere Empfindlichkeit Rücksicht nimmt. Aber sie verschließt sich nicht der Erkenntnis, daß die Asylentscheidung eine Gesamtwürdigung erfordert, zu der neben der allgemeinen Lage im Herkunftsland die besondere Situation des Asylbewerbers in diesem Land gehört. Ferner darf bei der Beantwortung der Frage der Zumutbarkeit nicht auf den Augenblick abgestellt werden. Erforderlich ist vielmehr „eine auf absehbare Zeit ausgerichtete Zukunftsprognose“<sup>38)</sup>.

#### IV. Begrenzungsmöglichkeiten

Die oben in Abschnitt III kurz vorgestellten Probleme stellen nur eine kleine Auswahl aus der Fülle von Rechtsfragen dar, die sich bei der Anwendung von Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG ergeben. Von den Schwierigkeiten bei der Ermittlung des Sachverhalts soll hier gar nicht die Rede sein. Seit 1973 ist noch das quantitative Problem hinzugekommen. 108 000 Asylbewerber im Jahre 1980 stellen bisher die Spitze dar. Die Zahl von 4 900 Asylbewerbern im Januar 1987 läßt für dieses Jahr eine neue Bewerberflut vermuten. So ist es nicht verwunderlich, daß die Diskussion über mögliche Einschränkungen des Grundrechts auf Asyl wieder in Gang gekommen ist. Auch sie ist aber keine Neuheit. Betrachtet man Rechtsprechung und Lehre seit Inkrafttreten des Grundgesetzes, so stellt man fest, daß praktisch zu keiner Zeit die Auffassung verstummt ist, das grundgesetzliche Asylrecht sei zwangsläufig bestimmten Grenzen unterworfen.

<sup>36)</sup> So schon das Bundesverfassungsgericht im Beschluß vom 4. 2. 1959, BVerfGE 9, 174; ebenso das Bundesverwaltungsgericht im Urteil vom 29. 11. 1977, BVerwGE 55, 83.

<sup>37)</sup> Das Bundesverwaltungsgericht verwendet diese Formel in ständiger Rechtsprechung, soweit ersichtlich seit dem Urteil vom 29. 6. 1962, DVBl. 1963, S. 146.

<sup>38)</sup> Beschluß des Bundesverwaltungsgerichts vom 31. 3. 1981, EZAR 200 Nr. 3.

Innerhalb dieser Argumentation lassen sich vier Phasen unterscheiden: Zuerst wurde argumentiert, das allgemeine Völkerrecht begrenze und modifiziere die verfassungsrechtliche Normierung; dann wurde behauptet, die Flüchtlingskonvention vom 28. Juli 1951 beschränke das Grundrecht auf Asyl; in der nächsten Phase beherrschte der Gedanke der immanenten Schranken die Diskussion, und schließlich wandte man sich dem Prinzip der Einheit der Verfassung zu. Selten hat eine Idee, deren positivrechtliche Verankerung unmöglich ist, einen so ausgedehnten Streifzug durch die verschiedenen Bereiche des Staats- und Völkerrechts unternommen, um irgendwo Unterstützung zu finden. Aber schon die Tatsache, daß der Kampf um die Beschränkung des Asylrechts in mehreren Phasen stattgefunden hat, ist ein Anzeichen dafür, daß es der Rechtslehre jedesmal gelungen ist, die Argumente der Verfechter der verschiedenen Schranke-theorien zu widerlegen. Die Entwicklung kann hier nur in großen Zügen skizziert werden.

Das Argument, die grundgesetzliche Normierung des Asylrechts werde durch das allgemeine Völkerrecht begrenzt, war — wie im vorstehenden erwähnt — bereits im Parlamentarischen Rat zur

Sprache gekommen und dort widerlegt worden. Trotzdem findet es sich noch in einem Beschluß des OVG Berlin vom 28. September 1960 und in einem Beschluß des Bayerischen Obersten Landesgerichts vom 23. März 1964<sup>39)</sup>. Die Gerichte beriefen sich dabei auf Art. 25 GG, der die allgemeinen Regeln des Völkerrechts zum Bundesrecht macht. Da das Völkerrecht, so wird argumentiert, kein subjektives Recht des politisch Verfolgten auf Asylgewährung kennt, dürfe auch das Grundgesetz dem politisch Verfolgten ein solches Recht nicht einräumen. Diese Argumentation übersieht, daß das Völkerrecht eine Minimalordnung ist, welche die Gewährung von weitergehenden Rechten nicht verbietet. Völkerrechtsüberschreitendes innerstaatliches Recht, das nicht gegen die Rechte anderer Völkerrechtssubjekte verstößt, kann daher niemals völkerrechtswidrig sein. Im geltenden Völkerrecht ist, wie oben gezeigt, die Asylgewährung ein Recht der Staaten gegenüber allen anderen Völkerrechtssubjekten. Sie verletzt deren Rechte unter keinen Umständen und darf nicht einmal als unfreundlicher Akt betrachtet werden. Somit entfällt jede Möglichkeit, aus dem allgemeinen Völkerrecht irgendeine Begrenzung des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG abzuleiten.

In der zweiten Phase stützte sich die Argumentation nicht mehr auf das allgemeine Völkerrecht, sondern auf die Flüchtlingskonvention vom 28. Juli 1951, die in ihrem Art. 33 Abs. 2 ausnahmsweise die Ausweisung oder sonstige Verbringung eines politischen Flüchtlings in ein Land gestattet, in dem er politisch verfolgt wird. Diese Ausnahmeregelung betrifft denjenigen politischen Flüchtling, „der aus schwerwiegenden Gründen als eine Gefahr für die Sicherheit des Landes anzusehen ist, in dem er sich befindet, oder der eine Gefahr für die Allgemeinheit dieses Staates bedeutet, weil er wegen eines Verbrechens oder eines besonders schweren Vergehens rechtskräftig verurteilt wurde“. Das Ausländergesetz hat diese Regelung in § 14 Abs. 1 Satz 2 übernommen und beruft sich dabei ausdrücklich auf Art. 33 Abs. 2 der Flüchtlingskonvention.

Schon vorher hatte das Bundesverwaltungsgericht im Urteil vom 17. Januar 1957 diese Argumentation verwendet: „Soweit nach Art. 32 und 33 der Genfer Konvention die vertragschließenden Staa-

<sup>39)</sup> Entscheidungen des OVG Berlin Bd. 6, S. 162, bzw. Deutsches Verwaltungsblatt 1964, S. 588.

ten sich zur Gewährung von Asyl untereinander verpflichtet haben, so weit muß auch, wenn man dem Sinn des Art. 16 GG gerecht werden will, der vom Grundgesetz gewährleistete Anspruch des Asylsuchenden gehen. Daß dieser Anspruch aber noch darüber hinausreichen sollte, ist mit dem Sinn des Art. 16 nicht zu vereinbaren.“<sup>40)</sup> Die Sätze sind schon deshalb falsch, weil die Flüchtlingskonvention keine Verpflichtung zur Asylgewährung enthält. Ferner übersieht diese Argumentation, daß auch die Flüchtlingskonvention nur eine Minimalordnung ist und eine vom innerstaatlichen Recht darüber hinaus gewährte Rechtsstellung nicht beeinträchtigen kann. Die Flüchtlingskonvention gibt den Signatarstaaten nur die völkerrechtliche Befugnis, das einmal gewährte Asyl unter bestimmten Voraussetzungen wieder zurückzunehmen. Ob ein Staat einen verfassungsrechtlich begründeten Asylanspruch begrenzen darf, richtet sich nicht nach der Flüchtlingskonvention, sondern nach dem Text der betreffenden Verfassung. Daß die Flüchtlingskonvention eine Minimalordnung ist, bekräftigt sie selbst in ihrem Art. 5, in dem ausdrücklich festgestellt wird, daß weitergehende Rechte, die das innerstaatliche Recht gewährt, von der Konvention unberührt bleiben. Dasselbe würde allerdings auch dann gelten, wenn die Konvention diesen Artikel nicht enthielte. Deshalb ist es völlig ausgeschlossen, die Einschränkung des Asylgrundrechts mit dem Hinweis auf eine restriktivere Regelung in der Flüchtlingskonvention zu rechtfertigen<sup>41)</sup>.

Eine dritte Möglichkeit, das in Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG schrankenlos gewährte Asylgrundrecht einzuschränken, ist in der Anwendung der Theorie der immanenten Schranken des Asylrechts gesehen worden<sup>42)</sup>. Nach dieser Theorie darf der Gesetzgeber ein Grundrecht trotz Fehlens einer Vorbehaltsklausel im Text des Grundgesetzes auch dann einschränken, wenn höherwertige Interessen dies erfordern. Zur Begründung ist insbesondere auf die

<sup>40)</sup> BVerwGE 4, 237.

<sup>41)</sup> Vgl. Otto Kimminich, Völkerrecht und Verfassung in der deutschen Asylpraxis, in: Jahrbuch für Internationales Recht, (1971), S. 296 ff.; zum gesamten Problem des Verhältnisses der Flüchtlingskonvention zum deutschen Asylrecht neuerdings Gottfried Köfner und Peter Nicolaus, Die Genfer Flüchtlingskonvention im Schatten des Grundgesetzes, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, (1986), S. 11 ff.

<sup>42)</sup> Vgl. Otto Kimminich, Zur Theorie der immanenten Schranken des Asylrechts, in: Juristenzeitung, (1965), S. 739 ff.

Schrankentrias des Art. 2 Abs. 1 GG hingewiesen worden, wonach das Recht auf die freie Entfaltung der Persönlichkeit eingeschränkt wird durch die Rechte anderer, die verfassungsmäßige Ordnung und das Sittengesetz. Die Theorie übersieht, daß die Ausdehnung dieser Schrankentrias über Art. 2 Abs. 1 GG hinaus unzulässig ist. Auch ihre Interpretation als allgemeine „Gemeinschaftsklausel“ verstößt gegen die Verfassung. Zwar sind dem Grundgesetz Grundrechtsschranken zugunsten der Allgemeinheit nicht fremd. Aber die Rechtslehre ist mit großer Mehrheit zu dem Ergebnis gekommen, daß solche Schranken entweder in ausdrücklichen Gesetzesvorbehalten oder in allgemeinen Prinzipien wie demjenigen der Sozialgebundenheit des Eigentums (Art. 14 Abs. 2 GG) niedergelegt sein müssen. So erwies sich auch die Anwendung der Theorie der immanenten Schranken auf das Asylgrundrecht als unhaltbar. Aber erst mit seinem Urteil vom 7. Oktober 1975 wich das Bundesverwaltungsgericht ausdrücklich von seiner bisherigen Rechtsprechung ab und erklärte unmißverständlich: „Das Grundrecht des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG hat keine immanenten Schranken.“<sup>43)</sup>

Mit dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 7. Oktober 1975 ist die dritte Phase der Bemühungen um die Begrenzung des Asylgrundrechts abgeschlossen, zugleich aber eine vierte Phase eröffnet worden, in der die Schranken des Asylrechts mit einer neuen Argumentation begründet werden, nämlich mit der „Rücksicht auf die Einheit der Verfassung und die von ihr geschützte gesamte Wertordnung“. In bezug auf die grundlegende Formel selbst kann sich das Bundesverwaltungsgericht auf eine gefestigte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stützen. Es ist durchaus unbestritten, daß die Verfassung ein auf innere Widerspruchsfreiheit angelegtes Sinnganzes ist. Jedoch betont das Bundesverfassungsgericht: Nur kollidierende Grundrechte Dritter und andere mit Verfassungsrang ausgestattete Rechtswerte sind mit Rücksicht auf die Einheit der Verfassung und die von ihr geschützte gesamte Wertordnung ausnahmsweise imstande, auch uneinschränkbare Grundrechte in einzelnen Beziehungen zu begrenzen<sup>44)</sup>. Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil vom 4. Oktober 1975 keine kollidierenden Grundrechte

Dritter angeführt, sondern lediglich eine Kollision des Asylrechts mit der „Sicherheit des Zufluchtsstaates oder der in ihm lebenden Menschen“. Es fragt sich, ob damit in der gegenwärtigen Lage viel anzufangen ist. Das Bundesverwaltungsgericht hat offenbar an den Einzelfall gedacht: Gefährdet ein bestimmter Asylbewerber die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland, so braucht ihm — auch wenn er an sich die Voraussetzungen des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG erfüllt — kein Asyl gewährt zu werden. Ob man aber auch argumentieren kann, der große Zustrom von Asylbewerbern gefährde die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und könne deshalb bei unverändertem Wortlaut des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG durch gesetzliche Maßnahmen eingedämmt werden, erscheint zumindest zweifelhaft.

Die vierte Phase ist noch nicht abgeschlossen. Schon jetzt zeichnet sich aber das endgültige Ergebnis ab: Das Grundrecht auf Asyl ist nicht ohne Änderung des Grundgesetzes einschränkbar. Vor der ernsthaften Diskussion einer Grundgesetzänderung schrecken alle politischen Kräfte mit Recht zurück. Vom verfassungsrechtlichen Standpunkt ist davor zu warnen. Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG würde die Wirksamkeit eines jeden Gesetzesvorbehalts stark einschränken. Jeder Versuch, etwa den Begriff des politisch Verfolgten entweder im Verfassungstext selbst oder auf der Grundlage eines Gesetzesvorbehalts durch einfache Gesetze zu definieren, würde im Ergebnis zu denselben Interpretationsschwierigkeiten führen wie bisher. Politische Verfolgung kann in den mehr als 160 Ländern der Welt in dem langen Zeitraum, für den die Geltung einer Verfassungsbestimmung gedacht ist, in so vielfältiger Form auftauchen, daß Subsumtionsschwierigkeiten auch bei noch so exakter Definition entstehen. Vor allem aber ginge mit der Einschränkung des Asylgrundrechts ein wertvolles Stück Rechtskultur verloren, das in Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG zum Ausdruck kommt. Bewußt hat der Parlamentarische Rat auf jede Einschränkung und auf jede Definition des politisch Verfolgten verzichtet. Die vier schlichten Worte „politisch Verfolgte genießen Asylrecht“ unterstreichen die Würde der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland.

<sup>43)</sup> BVerwGE 49, 202.

<sup>44)</sup> Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 26. 5. 1970, BVerfGE 28, 261.

## V. Das Anerkennungsverfahren

Gegenüber allen anderen Grundrechten — mit Ausnahme des Grundrechts auf Verweigerung des Kriegsdienstes mit der Waffe gemäß Art. 4 Abs. 3 GG — weist das Asylgrundrecht die Besonderheit auf, daß es der Anerkennung in einem Verwaltungsverfahren bedarf. (Vom Verfahren ausgenommen sind lediglich die im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen Aufgenommenen — für sie gilt das Gesetz vom 13. Juni 1980 — und die sogenannten heimatlosen Ausländer nach dem Gesetz vom 25. April 1951.) Die Notwendigkeit eines solchen Verfahrens, durch welches das Asylgrundrecht zum „verwalteten Grundrecht“ wird, ist nicht zu bestreiten. Jedoch ist zu berücksichtigen, daß das subjektive Asylrecht unter den Voraussetzungen des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG von Verfassungen wegen entsteht. Die Asylberechtigung beginnt daher materiellrechtlich mit dem Eintritt des politisch Verfolgten in den Geltungsbereich des Grundgesetzes. In der tagespolitischen Diskussion ist dies gelegentlich nach beiden Seiten hin verkannt worden.

Auf der einen Seite ist behauptet worden, das Asylrecht sei ein „hochstapelndes Grundrecht“, weil es allen politisch Verfolgten in sämtlichen Ländern der Erde geradezu aufgedrängt werde. Auf der anderen Seite steht die falsche Auffassung, das Asylrecht entstehe erst mit der rechtskräftigen Anerkennung. Die erstgenannte Auffassung übersieht, daß das Grundrecht auf Asyl gemäß Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG nicht der verfolgten Menschheit als solcher zusteht, sondern nur denjenigen politisch Verfolgten, denen es gelungen ist, in den Geltungsbereich des Grundgesetzes zu gelangen. (Trotzdem verbietet es das Grundgesetz, das Problem der als übermäßig empfundenen Bewerberströme durch hermetisches Abschließen der Grenzen zu lösen. Die erste Wirkung des Asylgrundrechts entfaltet sich ja am Ort der Grenzkontrolle, der im Geltungsbereich des Grundgesetzes liegt. Davon unberührt bleiben die Visumsvorschriften, die sich außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes auswirken. Die Auslandsvertretungen der Bundesrepublik Deutschland sind in das Asylanerkennungsverfahren nicht einbezogen. Diese Problematik wird die Rechtswissenschaft in Zukunft noch beschäftigen.) Die letztgenannte Auffassung übersieht, daß die Entscheidung im Anerkennungs-

verfahren nicht konstitutive, sondern nur deklaratorische Bedeutung hat. Eine negative Anerkennungsentscheidung stellt lediglich fest, daß das Grundrecht auf Asyl wegen Fehlens der tatbestandlichen Voraussetzungen nicht entstanden ist. Die positive Anerkennungsentscheidung stellt fest, daß das Grundrecht auf Asyl wegen Erfüllung der Tatbestandsmerkmale des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG entstanden ist. Hat der Asylbewerber die Tatbestandsmerkmale bereits im Zeitpunkt des Grenzübertritts erfüllt, so ist das subjektive Recht des politisch Verfolgten bereits in diesem Zeitpunkt entstanden. Ist die Furcht vor politischer Verfolgung erst nach der Einreise in die Bundesrepublik Deutschland zur begründeten Furcht im Sinne von Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG geworden (sogenannte Nachfluchtgründe), so ist das subjektive Recht erst in diesem späteren Zeitpunkt entstanden<sup>45</sup>).

Daraus folgt, daß der Asylbewerber in jedem Fall ein Aufenthaltsrecht in der Bundesrepublik Deutschland bis zum rechtskräftigen Abschluß seines Anerkennungsverfahrens hat, und daß der rechtskräftig abgewiesene Asylbewerber, sofern ihm nicht ein Aufenthaltsrecht aus einem anderen Rechtsgrund eingeräumt worden ist, zum Verlassen der Bundesrepublik Deutschland verpflichtet ist. An dieser Stelle mündet das Asylrecht in das allgemeine Ausländerrecht ein. Die Anordnung und der Vollzug aufenthaltsbeendender Maßnahmen nach einem rechtskräftigen ablehnenden Bescheid im Anerkennungsverfahren wird damit zum neuralgischen Punkt des gesamten Asylrechts.

Die Durchführung des Anerkennungsverfahrens ist dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in Zirndorf anvertraut. Das Verfahren war bis zum Sommer 1982 im Vierten Abschnitt (§§ 28–46) des Ausländergesetzes vom 28. April 1965 geregelt. Seit dem 1. August 1982 gilt das Gesetz über das Asylverfahren (Asylverfah-

<sup>45</sup>) Dieser Grundsatz gibt eine allgemeine Richtlinie für das Entstehen des Asylgrundrechts im konkreten Fall. Die verfahrensrechtlichen Probleme der Bestimmung des maßgeblichen Zeitpunkts für die Beurteilung eines Sachverhaltselements werden hiervon nicht berührt. Ihre Lösung richtet sich nach den für das Verwaltungsverfahren und das gerichtliche Verfahren geltenden Bestimmungen. Aus der jüngsten Rechtsprechung hierzu Beschluß des VGH Baden-Württemberg vom 10. 9. 1986 — A 13 S 56/86 und Urteil des VGH Baden-Württemberg vom 21. 10. 1986 — A 13 S 520/86.

rensgesetz, AsylVfG) vom 16. Juli 1982<sup>46)</sup>. Auch der Laie kann sich leicht vorstellen, daß die Tätigkeit einer Behörde, deren Arbeitsanfall von Jahr zu Jahr schwankt, erhebliche organisatorische Schwierigkeiten bereitet. Andere einmalige Probleme kommen hinzu. Die Antragsteller sind bisher aus über hundert Ländern gekommen. Dementsprechend groß sind die Sprachenprobleme. Die Ermittlung der Sachverhalte, die den Entscheidungen zugrunde zu legen sind, ist ungleich schwieriger als bei sonstigen Behörden, bei denen sich die Sachverhalte in der Regel im Rahmen einer engen örtlichen Zuständigkeit abgespielt haben. All das wird noch übertroffen durch die Schwierigkeit der Handhabung einer Rechtsmaterie, die an der Nahtstelle von Völkerrecht, Staatsrecht und Verwaltungsrecht liegt und beherrscht wird von einer Verfassungsnorm, die nicht mit präzise definierten Begriffen arbeitet und arbeiten kann. Nun ist die Umsetzung von allgemein und abstrakt formulierten Prinzipien in konkrete Einzelentscheidungen keine Besonderheit des Asylrechts, aber auf dem Gebiet des Asylrechts ist sie noch schwieriger als in allen anderen Bereichen, weil sie das Wissen über komplizierte Vorgänge und Zusammenhänge in entfernten Ländern und oft auch über größere historische Zeiträume hinweg voraussetzt.

An dieser Komplexität scheiterten bisher alle Bemühungen um die Verkürzung des Asylverfahrens, und es ist nicht anzunehmen, daß jemals durch einfache Gesetze eine Lösung dieses Problems gefunden werden kann. Die Praktiker haben immer wieder darauf hingewiesen, daß die lange Verfahrensdauer in der Regel nicht von den Gerichten und den wahrhaft politisch Verfolgten verursacht wird, sondern in erster Linie in denjenigen Fällen zu

beobachtet ist, in denen sich Ausländer völlig unbegründet auf Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG berufen, um auf diese Weise einen möglichst langen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland zu erreichen. In Rechtsprechung und Literatur ist dieses Problem unter der Bezeichnung „Asylrechtsmißbrauch“ erörtert worden. In Wirklichkeit handelt es sich um unbegründete Asylanträge.

Die dramatische Zuspitzung der Asylsituation in der Bundesrepublik Deutschland hat das Problem der unbegründeten Asylanträge nicht nur quantitativ vergrößert, sondern auch in den Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion gerückt. Aber es ist kein neues Problem, und das Bundesverfassungsgericht hat die verfassungsrechtlichen Grenzen für jeden Versuch, das Anerkennungsverfahren zu straffen und möglichst rasch einem rechtskräftigen Abschluß zuzuführen, schon frühzeitig aufgezeigt. Ausgehend von der allgemeinen Erkenntnis, daß „die verfassungsrechtliche Gewährleistung der Grundrechte“ auch im jeweiligen Verfahrensrecht Geltung beansprucht, erklärte das Bundesverfassungsgericht: „Diesem Grundsatz gemäß muß auch das Grundrecht des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG dort auf die Verfahrensgestaltung Einfluß haben, wo es um das grundgesetzlich garantierte Recht des Betroffenen auf politisches Asyl geht.“<sup>47)</sup> In einer späteren Entscheidung prägte es den Leitsatz: „Der Gesetzgeber ist seiner Aufgabe, eine dem Grundrecht auf Asyl angemessene Verfahrensregelung zu treffen, durch Einführung eines Anerkennungsverfahrens nachgekommen.“<sup>48)</sup> Mit anderen Worten: Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG ist und bleibt der Maßstab für die Verfassungsmäßigkeit aller Reformvorhaben im Bereich des Asylrechts.

## VI. Neue Vorschriften

Die neueste Asylrechtsreform ist am 15. Januar 1987 in Kraft getreten. Sie ist enthalten im Gesetz zur Änderung asylverfahrensrechtlicher, arbeitserlaubnisrechtlicher und ausländerrechtlicher Vor-

schriften vom 6. Januar 1987<sup>49)</sup>. Der enge Zusammenhang zwischen Asylverfahrensrecht und materiellem Asylrecht bewirkt, daß das AsylVfG nicht ohne Auswirkung auf die Interpretation von Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG bleibt. Ein Beispiel hierfür war schon bisher die gesetzliche Ausgestaltung des Begriffs des „anderweitigen Verfolgungsschutz-

<sup>46)</sup> BGBl. 1982 I, S. 946, geändert durch Gesetz vom 6. 1. 1987, BGBl. 1987 I, S. 89.

<sup>47)</sup> Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 14. 11. 1979, BVerfGE 52, 407.

<sup>48)</sup> Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 25. 2. 1981, BVerfGE 56, 216.

<sup>49)</sup> BGBl. 1987 I, S. 89.

zes“ in § 2 AsylVfG. Nach dem Wortlaut von Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG ist es selbstverständlich, daß jemand, der bereits irgendwo in der Welt Schutz vor politischer Verfolgung gefunden hat, diesen Schutz nicht nochmals in der Bundesrepublik Deutschland unter Berufung auf Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG beanspruchen kann. Doch wann hat jemand irgendwo einen solchen Verfolgungsschutz gefunden? § 2 Abs. 2 AsylVfG in seiner bis zum 15. Januar 1987 geltenden Fassung beantwortete diese Frage dahin gehend, daß der Aufenthalt in dem Drittstaat „nicht nur vorübergehend“ sein darf. In der nunmehr geltenden Fassung heißt es präziser: „Hat sich ein Ausländer in einem Staat, in dem ihm keine politische Verfolgung droht, vor der Einreise in den Geltungsbereich dieses Gesetzes länger als drei Monate aufgehalten, so wird vermutet, daß er dort vor politischer Verfolgung sicher war. Das gilt nicht, wenn der Ausländer glaubhaft macht, daß eine Abschiebung in einen anderen Staat, in dem ihm politische Verfolgung droht, nicht mit hinreichender Sicherheit auszuschließen war.“ Diese Formulierung hilft der Verwaltungspraxis bei der Aufklärung eines für die Anwendung von Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG relevanten Sachverhaltes und ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Problematischer ist die Einführung eines neuen § 1a in das Asylverfahrensgesetz: „Umstände, mit denen ein Ausländer seine Furcht vor politischer Verfolgung begründet, bleiben bei der Entscheidung unberücksichtigt, wenn sich aus bestimmten Tatsachen ergibt, daß der Ausländer sie im Geltungsbereich dieses Gesetzes zu dem Zweck herbeigeführt hat, die Voraussetzungen seiner Anerkennung zu schaffen.“

Diese neue Vorschrift trägt die offizielle Überschrift „Nachfluchtgründe“. Das ist insofern irreführend, als nach dem bisherigen Sprachgebrauch in Literatur und Rechtsprechung die Nachfluchtgründe nicht durch die Motivation (Schaffung der Voraussetzungen der Anerkennung), sondern allein durch den Zeitpunkt des Entstehens der begründeten Furcht vor Verfolgung (vor oder nach dem Verlassen des Verfolgungslandes) gekennzeichnet waren. Daß Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG nicht die zeitliche Reihenfolge „Verfolgungsmaßnahme, Entstehen der Furcht, Flucht“ festlegt, hat das Bundesverfassungsgericht bereits früh erkannt.

„Politisch Verfolgter kann in Ausnahmefällen auch jemand sein, der erst während seines Aufenthaltes in der Bundesrepublik Deutschland die Tatsachen schafft, die eine politische Verfolgung in dem Lande befürchten lassen, das die Auslieferung begehrt.“<sup>50)</sup> Die Erwähnung der Auslieferung beruht auf dem Sachverhalt; denn es handelte sich um einen Auslieferungsfall.

Jahrzehntelang war die Einbeziehung der Nachfluchtgründe in das Anerkennungsverfahren durchaus unbestritten. Die Fälle, in denen ein Ausländer nicht als Flüchtling in den Geltungsbereich des Grundgesetzes gekommen war, aber die Rückkehr in sein Heimatland aus begründeter Furcht vor politischer Verfolgung nicht mehr wagte, wurden materiellrechtlich nach demselben Maßstab beurteilt wie die „klassischen“ Asylfälle, nämlich nach dem Maßstab des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG. Nur an die Beweispflichten wurden bei der Geltendmachung von Nachfluchtgründen strengere Anforderungen gestellt. Erst im Laufe der Zeit tauchte der Gedanke auf, daß es sich bei denjenigen Fällen, in denen die begründete Furcht vor politischer Verfolgung nicht durch eine Änderung der politischen Zustände im Heimatland oder durch nachträgliches Bekanntwerden von Aktivitäten des Asylbewerbers im Heimatland, sondern durch Aktivitäten in der Bundesrepublik Deutschland entstanden ist, im Grunde genommen um Mißbrauchsfälle handelt. Aber die Rechtsprechung zögerte, einen Unterschied zwischen selbstgeschaffenen (gewillkürten) Nachfluchtgründen und anderen zu machen, sondern fuhr fort, ausschließlich zu prüfen, ob die Furcht vor politischer Verfolgung begründet sei oder nicht. So betonte das Bundesverwaltungsgericht im Beschluß vom 8. August 1974, daß es grundsätzlich keinen Unterschied macht, ob die Nachfluchtgründe „ohne Zutun des Asylbewerbers eingetreten sind oder ob er sie aus eigenem Entschluß herbeigeführt hat“<sup>51)</sup>. Das Bundesverfassungsgericht bestätigte seine im Beschluß vom 4. Februar 1959 zum Ausdruck gekommene Grundeinstellung zu den Nachfluchtgründen im Beschluß vom 29. November 1977<sup>52)</sup>. Die Versuche einiger Verwaltungsgerichte und Oberverwal-

<sup>50)</sup> Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 4. 2. 1959. BVerfGE 9, 174.

<sup>51)</sup> Bundesverwaltungsgericht, in: Die Öffentliche Verwaltung (1974), S. 789.

<sup>52)</sup> BVerfGE 38, 398.



tungsgerichte, die Relevanz von selbstgeschaffenen Nachfluchtattbeständen auf diejenigen Fälle zu beschränken, in denen der Asylbewerber nicht ohne Not gehandelt hat, wurden vom Bundesverwaltungsgericht zurückgewiesen, das in seinem Urteil vom 8. November 1983 den Leitsatz aufstellte: „Asylgründe, die der Asylsuchende erst nach Verlassen seines Heimatstaates selbst geschaffen hat, schließen seine Anerkennung als Asylberechtigter nicht schon deshalb aus, weil sie nicht aus einer für den Asylbewerber bestehenden Zwangslage heraus, sondern ‚ohne Not‘ herbeigeführt worden sind.“<sup>53)</sup>

Doch damit kam die Diskussion über die vom Grundgesetz geforderte Behandlung der Nachfluchtgründe erst richtig in Gang<sup>54)</sup>. Noch vor der Verabschiedung der Novelle zum Asylverfahrensgesetz im Januar 1987 nahm das Bundesverfassungsgericht erneut zu den Nachfluchtgründen Stellung und erklärte: „Bei subjektiven Nachfluchtattbeständen, die der Asylbewerber nach Verlassen des Heimatstaates aus eigenem Entschluß geschaffen hat (sogenannte selbstgeschaffene Nachfluchtattbestände), kann eine Asylberechtigung in aller Regel nur dann in Betracht gezogen werden, wenn sie sich als Ausdruck und Fortführung einer schon während des Aufenthalts im Heimatstaat vorhandenen und erkennbar bestätigten festen Überzeugung darstellen.“<sup>55)</sup> Diese Entscheidung ist schon deshalb begrüßenswert, weil sie eine erfreuliche Rückbesinnung auf das materielle Asylrecht markiert. Das Bundesverfassungsgericht hat mit seiner jünger-

sten Entscheidung nicht die Anerkennung der Nachfluchtgründe für verfassungswidrig erklärt, sondern es hat lediglich die verfassungsrechtlichen Grenzen aufgezeigt, innerhalb deren die Nachfluchtattbestände — genauer: die Handlungen des Asylbewerbers, die zu einer als politische Verfolgung zu wertenden Reaktion des Heimatlandes führen, so daß die Furcht davor begründet ist — asylrechtsrelevant sind. Diese Begrenzungen ergeben sich aus dem Inhalt des Asylgrundrechts, sie sind aber keine Begrenzungen dieses Grundrechts. Wenn § 1 a des AsylVfG in seiner jetzt geltenden Fassung in diesem Sinne angewendet wird, kann er vor dem Grundgesetz Bestand haben.

Gerade dieses Beispiel zeigt, daß jede gesetzliche Neuregelung des Asylverfahrensrechts auch neue verfassungsrechtliche Probleme mit sich bringt und die Rechtsprechung beschäftigt. Dasselbe gilt für alle faktischen Entwicklungen. Bürgerkriegssituationen, neue Formen der politischen, rassischen oder religiösen Verfolgung, neue Fluchtwege und vieles andere werden die Rechtsprechung immer wieder beschäftigen. Die juristische Problematik, die sich hinter den vier schlichten Worten „politisch Verfolgte genießen Asylrecht“ verbirgt, ist unerschöpflich und stellt Verwaltung und Rechtsprechung vor immer wieder neue Aufgaben<sup>56)</sup>. Das beruht nicht auf einem Versehen oder gar Versagen der Schöpfer des Grundgesetzes bei der Formulierung des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG, sondern auf der Unerschöpflichkeit des menschlichen Leides, das diese Verfassungsbestimmung zu mildern sucht.

<sup>53)</sup> BVerwGE 68, 171.

<sup>54)</sup> Vgl. Günter Renner, Nachfluchtgründe — Ein Prüfstein des Asylrechts?, in: Politische Betätigung von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. von der Otto Benecke Stiftung, Baden-Baden 1987, S. 39 ff.

<sup>55)</sup> Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 26. 11. 1986, in: Juristenzeitung, (1987), S. 191, mit Anm. von Kimminich, S. 194 f.

<sup>56)</sup> Zur neueren höchstrichterlichen Rechtsprechung vgl. Ulrich Schwäble, Zum Inhalt des Grundrechts auf Asyl, in: Die Öffentliche Verwaltung, (1987), S. 183 ff.

# Asylrecht aus rechtsvergleichender Sicht

## I. Die Notwendigkeit europäischer Lösungen

In vielen europäischen Ländern hat die Zunahme von Asylbewerbern in den letzten Jahren zu Reaktionen geführt, die das Asylrecht nicht unerheblich eingeschränkt haben. Auch in der Bundesrepublik Deutschland, die nach wie vor eine besondere Stellung insofern einnimmt, als sie das Asylrecht ohne Begrenzungsmöglichkeit verfassungsrechtlich gewährleistet, sind durch die Verschärfungen des Asylverfahrensgesetzes erhebliche Restriktionen wirksam geworden<sup>1)</sup>. Auch ist nicht zu bezweifeln, daß die weitgehende Einführung der Visumpflicht die Möglichkeiten für echte Asylberechtigte wesentlich beschränkt, das Territorium eines europäischen Staates zu erreichen, in dem sie Asyl erlangen könnten.

Hier zeigt sich eine schwierige Antinomie der Konstruktion des Asylrechts. Das Asylrecht ist territoriales Asyl, das nur gewährt werden kann, wenn der Kontakt zum Territorium hergestellt worden ist. Das heißt, daß die betreffende Person sich entweder bereits in dem Staat befinden muß, in dem sie um das Asyl nachsucht, oder doch jedenfalls dessen Grenze erreicht haben muß. Es wäre völkerrechtlich eine mit dem Status diplomatischer Vertretungen unvereinbare Praxis, wenn im fremden Staat Asylberechtigte von den Botschaften ermittelt und ihnen Visen erteilt würden. Freilich kann durchaus aus humanitären Gründen eine großzügige Praxis der Visumserteilung etwa bei Minderheitengruppen gepflegt werden. Eine förmliche Entscheidung darüber, wem Asyl zu gewähren ist, im Gebiet des Verfolgerstaates würde aber von diesem als Einmischung in die inneren Angelegenheiten kritisiert werden. Soweit bekannt, ist dies auch bisher noch nie versucht worden<sup>2)</sup>.

Immer deutlicher wird erkannt, daß es sich bei dem Flüchtlingsproblem, mit dem die industrialisierten

und in ihrem Lebensstandard an der Weltspitze stehenden europäischen Staaten konfrontiert sind, um ein gesamteuropäisches Problem handelt. Das Europäische Parlament hat mit seiner Entschliebung vom 9. Oktober 1986 an die Solidarität der europäischen Staaten appelliert. Im einzelnen wurde beschlossen: „Das Europäische Parlament,

– in Anerkennung der VN-Flüchtlingskonvention (Genfer Konvention) von 1951 über die grundlegenden Prinzipien betreffend die Gewährung von Asylrecht und den Schutz der Flüchtlinge,

– unter Bekräftigung des Inhalts des Übereinkommens über Rassendiskriminierung von 1965, wonach die Diskriminierung aufgrund von Rasse, Hautfarbe, Abstammung oder anderen Gründen untersagt wird,

– im Bewußtsein der ganz besonderen Verantwortung, die die Gemeinschaftsinstitutionen in diesem Bereich haben, und insbesondere in Anbetracht der Gemeinsamen Erklärung im Anschluß an den Bericht Evrigenis, die sie vor kurzem unterzeichnet haben,

– unter Hinweis auf den Initiativbericht von Herrn Vetter über Probleme des Asylrechts, der z. Z. vom Ausschuß für Recht und Bürgerrechte ausgearbeitet wird,

– unter Hinweis auf frühere mündliche Anfragen an die Kommission (0-141/85) und an den Rat (0-142/85) betreffend Bestrebungen zur Ausarbeitung einer gemeinsamen europäischen Flüchtlingspolitik,

– in der Erkenntnis, daß die derzeitige Situation betreffend das Asylrecht und die Flüchtlingsprobleme in allen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft sofortige Initiativen erfordert,

1. fordert den Rat auf, so schnell wie möglich Verhandlungen mit den Mitgliedstaaten einzuleiten im Hinblick auf die Ausarbeitung von Vereinbarungen

<sup>1)</sup> Änderung vom 6. 1. 1987, BGBl. I, S. 89.

<sup>2)</sup> Vgl. etwa die Antwort des Bundesministers des Innern auf eine Kleine Anfrage, BT Drs. 10/6764.

und gemeinsamen Regeln für eine europäische Flüchtlingspolitik;

2. ist der Ansicht, daß einer gemeinsamen Politik die Menschenrechtspolitik, die das Europäische Parlament bereits befürwortet hat, als Ausgangspunkt dienen sollte;

3. hält es für selbstverständlich und zweckmäßig, daß versucht wird, akute Probleme, bei denen einzelne Mitgliedstaaten Schwierigkeiten haben, die verhältnismäßig große Zahl an Flüchtlingen, die bei ihnen um Aufnahme ersuchen, aufzunehmen, solidarisch zu lösen, wobei ein „Export“ der Probleme von einem Mitgliedstaat in einen anderen zu vermeiden ist, da ein solche Situation, in der man versucht, den Schwarzen Peter einem anderen zuzuspielen, sowohl für den einzelnen Flüchtling als auch für unsere offene demokratische Gesellschaftsform entwürdigend ist;

4. schlägt vor, daß eine solidarische Lösung u. a. eine einheitliche Definition des Begriffs „politischer Flüchtling“, gemeinsame Regeln für eine angemessene und realisierbare Verteilung der Flüchtlinge, die an den Grenzen der Gemeinschaft um Asyl ersuchen, sowie einheitliche Regeln für die Behandlung dieser Personen umfassen sollte;

5. schlägt vor, daß — unter Bezugnahme auf die beste Durchführung der in der vorhergehenden Ziffer genannten Maßnahmen — die zuständigen Gemeinschaftsinstanzen eine Untersuchung über die Möglichkeit und Zweckmäßigkeit einleiten, daß die Gemeinschaft als solche der VN-Flüchtlingskonvention beitrifft;

6. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschlie-ßung dem Rat, der Kommission sowie den Regierungen der Mitgliedstaaten zu übermitteln.“<sup>3)</sup>

Es hat den Rat aufgefordert, so schnell wie möglich Verhandlungen mit den Mitgliedstaaten einzuleiten im Hinblick auf die Ausarbeitung von Vereinbarungen und gemeinsamen Regeln für eine europäische Flüchtlingspolitik. Auch im Rahmen des Europarates sind seit langem Bestrebungen in diesem Sinne im Gang<sup>4)</sup>. Freilich kann man nicht sagen, daß die Erfolge bisher schon deutlich geworden wären. Es scheint vielmehr, als ob in der letzten Zeit eher eine

Nationalisierungstendenz bei den Lösungen anzutreffen ist.

Eine Schwierigkeit besteht schon darin, daß keine Einigkeit über die Zahlen besteht, von denen ausgegangen werden muß. Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen gibt in seiner Statistik primär die Flüchtlinge an, die seit Inkrafttreten der Genfer Konvention von 1951 in einem Land anerkannt wurden. Nach seinen Zahlen liegt die Bundesrepublik Deutschland mit ihrer Anerkennungsquote hinter den meisten europäischen Staaten. Mit 134 000 anerkannten Flüchtlingen zum 1. Januar 1986 erreicht die Zahl 0,21 % der gesamten Bevölkerung. Für Frankreich lautet die vergleichbare Zahl 0,31 % und für die Schweiz etwa 0,49 %<sup>5)</sup>.

Das Bundesministerium des Innern weist dagegen darauf hin, daß die Zahl der Flüchtlinge in der Bundesrepublik Deutschland mit und ohne Rechtsstatus nach der Genfer Konvention insgesamt 605 000 betrage. Darin seien enthalten 59 000 Asylberechtigte, 118 000 Familienangehörige von Asylberechtigten, 31 000 Kontingentflüchtlinge, 52 000 heimatlose Ausländer, 5 000 vom Ausland anerkannte Flüchtlinge mit ihren Familienangehörigen und 220 000 de facto-Flüchtlinge. Als de facto-Flüchtlinge werden diejenigen bezeichnet, die zwar keinen formellen Flüchtlingsstatus haben, aber auf Grund der Rechtslage oder der Verwaltungspraxis nicht in ihr Heimatland ausgewiesen werden können, etwa weil ihnen dort Folter oder unmenschliche Behandlung droht oder wegen einer Bürgerkriegssituation keine Ausweisungen und Abschiebungen erfolgen. Das gilt etwa nach der gegenwärtigen Praxis für den Libanon<sup>6)</sup>.

Es erscheint dringend notwendig, anhand von offenen und solidarisch geführten Diskussionen zwischen den europäischen Staaten Klarheit über die eigentliche Belastung durch Flüchtlinge zu erhalten. Naturgemäß überzeugt es nicht, wenn bei der Aufstellung hier lediglich die formell auf Grund der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannten Flüchtlinge, nicht aber nach nationalem Asylrecht Asylberechtigte oder de facto-Flüchtlinge einbezogen werden.

<sup>3)</sup> ABl. C 283/74 vom 10. 11. 1986.

<sup>4)</sup> Vgl. etwa Committee on Migration, Refugees, and Demography, Recommendations etc. January 1951-June 1986, AS/PR(38)3.

<sup>5)</sup> Vgl. Europäisches Parlament, Bericht zu den Fragen des Asylrechts (Vetter), DOK A2-227/86/B vom 23. 2. 1987, S. 11–13.

<sup>6)</sup> Ebda.

## II. Die Prägungen der europäischen Rechtsordnungen durch die Völkerrechtsordnung

Versucht man, die in den westeuropäischen Staaten geltende Rechtslage zu ermitteln, so fällt zunächst auf, wie stark diese Staaten durch das vor allem mit der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 ausgestaltete völkerrechtliche Flüchtlingsrecht geprägt sind. In erheblichem Umfang entspricht die national geltende oder praktizierte Begriffsbestimmung des Flüchtlings dem der Genfer Flüchtlingskonvention.

Nach dieser Praxis ist jemand verfolgt, der die wohlbegründete Furcht vor individueller Verfolgung oder Verfolgung als Mitglied einer Gruppe hat, wenn diese Verfolgung auf rassistischen, religiösen, nationalen oder sozialen Gründen beruht. Nur ausnahmsweise ist allerdings ein formelles Recht auf Gewährung des Status und der Einreise auf dieser Grundlage niedergelegt. Während in der Bundesrepublik Deutschland das Asylrecht verfassungsrechtlich anerkannt ist, haben Dänemark und Österreich es durch einfaches Gesetz als subjektives Recht festgelegt. Aber auch in diesen Ländern besteht ein weites Ermessen der zuständigen Behörden. Ein im Herbst 1985 vom Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg durchgeführtes Kolloquium über das Ausländerrecht, in dem auch das Asylrecht behandelt wurde, zeigte, daß die meisten Staaten sich auf diesem Gebiet keinen scharfen Regelungen unterworfen haben<sup>7)</sup>.

Einige Rechtsordnungen, wie die Belgiens, Dänemarks, der Niederlande und Schwedens, unterscheiden zwischen zwei Kategorien von Flüchtlingen. Die erste wird als die des A-Status oder der Konventionsflüchtlinge bezeichnet. Hier liegen die Voraussetzungen der Konvention von 1951 in vollem Umfang vor. Die zweite Kategorie wird als

B-Status oder de facto-Flüchtlinge bezeichnet. Hier liegen die Voraussetzungen der Konvention von 1951 nicht vor, die Personen werden aber aus humanitären Gründen nicht in ihr Heimatland zurückgeschickt.

Hier ist in die Rechtsordnung ein besonders schwieriges Problem eingeführt worden, das die Lage des Flüchtlingsrechts in den letzten Jahren erheblich erschwert hat. Neben den Personen, die selbst als verfolgt anzusehen sind, gibt es eine größer werdende Gruppe, die ohne konkrete Verfolgung aus humanitären Gründen in derselben Lage wie Flüchtlinge ist. Es ist kennzeichnend, daß die afrikanische Flüchtlingskonvention von 1969 der einzige völkerrechtliche Vertrag ist, der diese Gruppe eindeutig einbezieht. Danach sind Flüchtlinge im Sinne dieser Konvention auch Personen, die ihr Land auf Grund von Bürgerkriegen oder anderen schweren Störungen der öffentlichen Ordnung verlassen haben<sup>8)</sup>.

Es mag hier auch noch darauf hingewiesen werden, daß die europäischen Staaten, die an die Europäische Menschenrechtskonvention gebunden sind, auf der Grundlage dieser Konvention verpflichtet sind, bei Entscheidungen über Ausweisung oder Auslieferung das mögliche Schicksal der Personen im Zielland zu berücksichtigen. Die Europäische Kommission für Menschenrechte hat in ständiger Rechtsprechung entschieden, daß ein Staat gegen Art. 3 der Konvention verstößt, wenn er Personen in ein Land schickt, wo ihnen unmenschliche Behandlung mit hoher Wahrscheinlichkeit droht. In diesen Fällen braucht zwar nicht formell Asyl gewährt zu werden. Es ist aber eine Aus- oder Zurückweisung in das betreffende Land unzulässig<sup>9)</sup>.

<sup>7)</sup> Das Material des Kolloquiums wird in Kürze veröffentlicht: J. A. Frowein/T. Stein (Hrsg.), Die Rechtsstellung des Ausländers nach staatlichem Recht und Völkerrecht — The Legal Position of Aliens in National and International Law, 1987; vorläufig vgl. R. Hofmann, Asylum and Refugee Law, (Max Planck Institute, Colloquium on the Legal Position of

Aliens in National and International Law), vervielfältigtes Konferenzmaterial.

<sup>8)</sup> Vgl. Hofmann (Anm. 7), S. 9.

<sup>9)</sup> Vgl. Frowein-Peukert, EMRK-Kommentar, 1985, Art. 3 Rdnr. 18 ff.

### III. Das Asylverfahren

Da alle europäischen Staaten im Grundsatz politisch Verfolgten Asyl zu gewähren bereit sind, ist in der Praxis die wichtigste Frage, in welchem Verfahren und mit welchen Sicherheiten über die Asylgewährung entschieden wird. Hier gibt es erhebliche Unterschiede.

Zunächst einmal ist zu betonen, daß die europäischen Staaten den Grundsatz des „non-refoulement“ grundsätzlich anerkennen. Das besagt, daß sie Asylbewerber an der Grenze zumindest nicht in ein Land zurückschicken, in dem ihnen unmittelbare Gefahr droht. Da eine Gefahr in europäischen Ländern ausgeschlossen werden kann, bedeutet das aber nicht, daß nicht die Zurückschiebung in ein europäisches Land möglich ist. In der Tat scheint dies in der letzten Zeit zu einem zunehmenden Problem zu werden. Europäische Staaten schicken Asylbewerber, deren Reisedokumente zeigen, daß sie aus einem anderen europäischen Staat kommen, sofort in diesen zurück. Das bedeutet, daß etwa die Ankunft auf einem großen europäischen Flughafen wie Frankfurt, auf dem dann eine Maschine in ein anderes europäisches Land bestiegen wird, zur

Konsequenz haben kann, daß der Asylbewerber mit dem nächsten Flugzeug nach Frankfurt zurückgeschickt wird. Damit wird der Druck auf diejenigen Staaten verstärkt, die auf Grund ihrer geographischen Lage und ihrer Flugverbindungen häufig das erste europäische Territorium sind, das Asylbewerber erreichen.

Das Verfahren zur Feststellung, ob Asylberechtigung vorliegt, ist in den meisten Staaten als ein besonderes Verwaltungsverfahren ausgestaltet. Nicht selten gibt es die Möglichkeit, daß bereits die Grenzbehörden einen Asylantrag als offensichtlich unbegründet zurückweisen und hiergegen Rechtsmittel nicht vorhanden sind oder jedenfalls keine aufschiebende Wirkung haben. Hier kommt naturgemäß alles darauf an, daß das Verfahren in einer Weise gehandhabt wird, dessen Ergebnis nicht zur Verneinung jedes Rechts auf Asyl führt.

Die Entscheidungen in Verwaltungsverfahren über das Recht auf Asyl können in den meisten Staaten gerichtlich überprüft werden. Das gilt allerdings nicht für Schweden und die Schweiz, wo keine

**Tabelle: Asylsuchende in Westeuropa**

	1981	1982	1983	1984	1985	1986*)
Belgien	2 445	3 056	2 948	3 683	5 357	7 456
Dänemark	203	298	332	4 312	8 698	9 299
Bundesrepublik Deutschland	49 391	37 423	19 737	35 278	73 832	99 650
Frankreich	19 863	22 505	22 350	21 714	28 810	26 290
Griechenland	2 250	1 200	450	750	1 400	1 396
Italien	3 600	3 150	3 050	4 550	5 400	20 528
Luxemburg					59	82
Niederlande	754	1 214	2 015	2 603	5 644	5 865
Portugal			1 500	400	70	128
Spanien		2 450	1 400	1 100	2 350	2 724
Großbritannien	2 425	4 223	4 296	3 969	4 859	
Schweiz	4 226	7 135	7 886	7 435	9 700	
Österreich	34 500	6 300	5 898	7 208	6 700	
Irland					45	23

Quelle: Bericht von Heinz-Oskar Vetter an das Europäische Parlament.

\*) Angaben der einzelnen Regierungen.

gerichtliche Zuständigkeit gegeben ist<sup>10</sup>). Auch in Großbritannien gibt es keine Möglichkeit der Gerichte, die Flüchtlingseigenschaft zu überprüfen. Nur selten gibt es mehrere gerichtliche Instanzen. Die Ergebnisse des Verfahrens sind sehr unterschiedlich. Während in Dänemark im Jahre 1985 72 % der Bewerber anerkannt wurden, waren es in der Bundesrepublik Deutschland 29 % und in

Frankreich 31 %. Im Jahre 1986 waren es in der Bundesrepublik Deutschland noch 16 %, in Frankreich 39 %. In Dänemark war die Quote auf 47 % zurückgegangen<sup>11</sup>). Freilich muß man sich darüber klar sein, daß auch diese Zahlen nicht immer ein zuverlässiges Bild bieten, weil nicht immer festgestellt werden kann, inwieweit etwa an der Grenze zurückgewiesene Personen eingerechnet sind.

#### IV. Status während des Asylverfahrens

Der Status während des Asylverfahrens ist sehr unterschiedlich. In vielen Staaten werden Asylbewerber in Sammelunterkünften untergebracht. Das wirft dann Probleme auf, wenn Asylverfahren sehr lange dauern. Vor allem in der Bundesrepublik Deutschland, in der Verfahren einschließlich der gerichtlichen Kontrolle oft viele Jahre dauern, haben sich erhebliche Unzuträglichkeiten ergeben<sup>12</sup>).

Immer deutlicher zeigt sich auch, daß ein besonderes Problem im Zugang von Asylbewerbern zum Arbeitsmarkt während der Dauer des Verfahrens besteht. In Dänemark, Italien, Spanien und in der Bundesrepublik Deutschland ist die Arbeitsaufnahme während des gesamten Asylverfahrens nicht erlaubt<sup>13</sup>). In Italien wird angeblich „Schwarzarbeit“ in erheblichem Umfang toleriert. Es spricht sicher viel dafür, daß dies auch in anderen Ländern zum Teil geschieht. Je länger das Asylverfahren

dauert, desto problematischer ist das Verbot der Arbeitsaufnahme. Es führt mit fast notwendiger Konsequenz dazu, daß Asylbewerber die verschiedensten Aktivitäten illegaler Art aufnehmen. Das gilt offenbar in erheblichem Umfang für die Prostitution, aber auch für den Drogenhandel.

Hier liegt ein dringend der Überprüfung bedürftiges Problem in der Behandlung der Asylbewerber. Es kann nicht erwartet werden, daß jemand, dessen Antrag schließlich erfolgreich ist, sich im Aufenthaltsstaat in den Arbeitsmarkt vernünftig eingliedern kann, wenn er mehrere Jahre gezwungen war, untätig zu sein.

Auch wenn man verstehen kann, daß Staaten sich scheuen, den Zugang zum Arbeitsmarkt voll zu eröffnen, so fragt sich, ob hier nicht Zwischenlösungen gefunden werden müßten. Das Arbeitsverbot von fünf Jahren, das zur Zeit in der Bundesrepublik Deutschland besteht, erscheint kaum vertretbar. Es sollte auch diskutiert werden, inwiefern Asylbewerber nicht bestimmte Arten von Gemeinschaftsarbeiten durchaus durchführen könnten. Bei dieser Frage sollte nicht unberücksichtigt bleiben, daß der dem traditionellen Begriff des politischen Flüchtlings im 19. Jahrhundert entsprechende „Intellektuelle“ sich seine geistige Arbeit immer selbst suchen konnte und gesucht hat. Bekanntlich sind viele wichtige literarische Zeugnisse im Exil entstanden. Der aus einfachen Verhältnissen stammende rassistisch oder politisch Verfolgte kann dies nicht. Er ist automatisch diskriminiert, wenn er keinerlei Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten kann.

<sup>10</sup>) Hofmann (Anm. 7), S. 16. Vgl. auch Vetter-Bericht (Anm. 5), S. 27 ff.

<sup>11</sup>) Zahlen nach Vetter-Bericht (Anm. 5), S. 33.

<sup>12</sup>) Vgl. etwa die Kritik des UNHCR, in Doc. A/AC.96/677 (Part IV), 7. 7. 1986, UNHCR activities financed by voluntary funds. Report for 1985-86 and proposed programmes and budget for 1987, S. 9: „4.4.2. The social situation of asylum-seekers and, in particular, the situation in some collective accommodation centres continued to require attention. A few accommodation centres where living conditions were clearly below standard were closed but many others were opened in response to the increased influx. Nevertheless more asylum-seekers had to be accommodated in private apartments. Asylum-seekers are not allowed work permits“.

<sup>13</sup>) Vetter-Bericht (Anm. 5), S. 42; Hofmann (Anm. 7), S. 14.

## V. Möglichkeiten der Entwicklung

Die Flüchtlingsfrage und die Art und Weise, wie sich die europäischen Staaten zu ihr stellen, dürfte eines der grundlegenden Probleme der internationalen Zusammenarbeit zu Ausgang des 20. Jahrhunderts werden. Dabei ist sicher, daß die Lösung der Flüchtlingsprobleme in der Welt nicht durch Aufnahme der Menschen in Europa erreicht werden kann. Die schon heute unternommenen Anstrengungen, mit europäischem Geld Vorausset-

zungen für eine Unterbringung von Flüchtlingen in der Herkunftsregion zu schaffen, müssen weiterverfolgt werden. Es erscheint aber dringend notwendig, daß die europäischen Staaten in einem koordinierten Prozeß ihre gemeinsame Verantwortung gegenüber den Flüchtlingen in Europa wahrnehmen. Es darf nicht dazu kommen, daß die Staaten mit zum Teil restriktiven Maßnahmen lediglich die Probleme dem europäischen Nachbarn zuweisen.

# Das Weltflüchtlingsproblem im 20. Jahrhundert

## I. Das Problem und die Problemstellung

Blickt man auf die Entwicklungen seit dem Zweiten Weltkrieg zurück, so drängt sich — zumindest aus westlicher Sicht — der Eindruck einer zwar langsamen, jedoch steten Verschlechterung der internationalen Lage auf. Hatten sich die ersten Jahrzehnte nach 1945 trotz des Ost-West-Konfliktes und diverser Krisen noch als Zeiten des Friedens und des wachsenden Wohlstands präsentiert, so begannen sich mit Anbruch der siebziger Jahre die internationalen Horizonte zusehends zu verdunkeln. Vor allem aus der sogenannten Dritten Welt überschlugen sich die Hiobsmeldungen: Von Bevölkerungsexplosionen wurde berichtet, von riesigen Hungersnöten und ökologischen Katastrophen. Der „Club of Rome“ verkündete die bevorstehende Erschöpfung wichtiger Rohstoffe und das Ende des Wachstums. Der Aufstieg der OPEC und die von ihr ausgelöste „Energiekrise“ signalisierte eine zunehmende wirtschaftliche Verwundbarkeit des Westens, und das immer stärker werdende Drängen der Entwicklungsländer nach einer neuen, gerechteren Weltwirtschaftsordnung läutete eine Phase verschärfter internationaler Verteilungskämpfe ein. Und während die Weltwirtschaft — nicht zuletzt auch als Folge steigender Energie- und Rohstoffpreise — in eine tiefe Depression abzusacken begann, mit fatalen Konsequenzen vor allem für die Menschen des „Südens“, vollzog sich im „Norden“ mit dem Ende der sogenannten Entspannungspolitik eine neue, von militärischer Hochrüstung begleitete Vereisung der Ost-West-Beziehungen.

Doch noch ein anderes Problem, das bis dahin nur einen kleinen Kreis von Experten beschäftigt hatte, begann seit Mitte der siebziger Jahre wachsende Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit auf sich zu ziehen: ein gewaltiges Anschwellen internationaler Flüchtlingsbewegungen<sup>1)</sup>. Der Ausbruch der

Kämpfe zwischen Ost- und Westpakistan im Frühjahr 1971 hatte wie ein gewaltiger Paukenschlag das Jahrzehnt der Flüchtlinge eingeleitet. In panischer Angst hatten sich über zehn Millionen Menschen aus Ostpakistan jenseits der Grenzen in Indien in Sicherheit gebracht.

Nicht minder spektakulär vollzog sich einige Jahre später, nach dem Zusammenbruch der prowestlichen Regime in Indochina, die Flucht Hunderttausender Südvietnamesen, Kambodschaner, Laoten und Meos. Und doch bildeten sie nur die erste Welle eines bis heute andauernden Flüchtlingsstromes aus diesen Ländern. Denn schon bald nach ihrer Machtübernahme lösten Repression im Inneren und gegenseitige Rivalitäten zwischen den sozialistischen Regierungen der Region neue schwere Konflikte aus. Während Kambodschaner und in Kambodscha ansässige Minderheiten dem Terror des Pol-Pot-Regimes zu entkommen suchten, verließen in überstürzter Flucht Auslandschinesen — *hoa-kieu* — das neue Vietnam, teils auf dem Landweg nach China, vor allem aber auf Booten in die anderen Staaten Südostasiens: *boat-people*.

Im Vergleich zu der weltweiten Publizität, die die Pol-Pot-Opfer und die *boat-people* auf sich zogen, hatte sich eine andere, kurz zuvor angelaufene Flüchtlingstragödie international fast unbemerkt vollzogen: die Flucht von ca. 800 000 Portugiesen

---

(Abhandlungen zu Flüchtlingsfragen, Bd. 17). Wien 1984; F. Nuscheler, Nirgendwo zu Hause. Menschen auf der Flucht, Baden-Baden 1984; H. O. Vetter (Hrsg.), Ein Mensch wie Du und Ich. Flüchtlinge in der Europäischen Gemeinschaft, Bonn 1987; Th. Veiter, Nationalitätenkonflikt und Volksgruppenrecht im ausgehenden 20. Jahrhundert, Bd. 1, München 1977, sowie in den letzten Jahrgängen des jährlich erscheinenden World Refugee Survey des U. S. Committee for Refugees des American Council for Nationalities Service. Die folgende Darstellung erhebt natürlich in keiner Weise den Anspruch, eine erschöpfende Dokumentation der Flüchtlingsbewegungen des 20. Jahrhunderts zu geben; ebensowenig kann hier auf die Vielzahl der vorhandenen Untersuchungen hingewiesen werden.

---

<sup>1)</sup> Zusammenfassende Darstellungen mit umfangreichem Zahlenmaterial, auf das ich mich beziehe, finden sich in: L. Kühnhardt, Die Flüchtlingsfrage als Weltordnungsproblem. Massenzwangswanderungen in Geschichte und Politik



und Farbigen aus den Trümmern des lusitanischen Kolonialreichs in Afrika. Während der Exodus der portugiesischen Siedler jedoch von der Weltöffentlichkeit kaum beachtet oder nur mit gleichgültigem Achselzucken beobachtet wurde — vielleicht weil sie weniger als Flüchtlinge denn als Rückkehrer, *retornados*, angesehen wurden —, rückten Flüchtlingsströme in anderen Teilen Afrikas ins Zentrum weltweiter Anteilnahme und internationaler Hilfsaktionen. Das galt insbesondere für die Entwicklungen am Horn von Afrika, wo sich nach der Revolution in Äthiopien von 1974 nicht nur der Eritrea-Konflikt wieder zuspitzte, sondern bald auch zwischen Äthiopien und Somalia ein militärischer Konflikt über den Ogaden ausbrach, in dessen Verlauf fast 840 000 Menschen in Somalia Zuflucht suchten. Hatte die Zahl der Flüchtlinge in Afrika zu Beginn der siebziger Jahre noch unter der Millionengrenze gelegen, so befanden sich nur ein Jahrzehnt später fast fünf Millionen Menschen auf dem Schwarzen Kontinent auf der Flucht. Afrika war zum Kontinent der Flüchtlinge geworden.

Dennoch ereignete sich der gewaltigste Exodus des vergangenen Jahrzehnts nicht in Afrika, sondern in Afghanistan. Schon seit der kommunistischen Machtübernahme im Frühjahr 1978 hatten sich Bewohner des Landes vor den Kämpfen und der Repression des neuen sozialistischen Regimes über die Grenze nach Pakistan in Sicherheit gebracht. Eine Massenflucht setzte jedoch erst nach dem Einmarsch sowjetischer Interventionstruppen und der Machtübernahme von Babrak Karmal ein. Bis heute hat fast ein Drittel der ca. 15 Millionen Afghanen das Land verlassen — über drei Millionen nach Pakistan und weitere zwei Millionen in den benachbarten Iran.

Vor dem Hintergrund dieser Ereignisse müssen nicht nur die internationale Indochina-Konferenz im Jahre 1979 in Genf und die im gleichen Jahre einberufene erste von zwei „Internationalen Konferenzen über die Hilfe für Flüchtlinge in Afrika“ (ICARA) gesehen werden, sondern vor allem auch eine Initiative der Bundesrepublik Deutschland 1980, das Flüchtlingsthema vor die Generalversammlung der Vereinten Nationen zu bringen. Angesichts der großen Dringlichkeit der Problematik und ihrer Bedeutung für die internationale Sicherheit entschloß sich die Generalversammlung

mit großer Mehrheit, das Thema „Internationale Zusammenarbeit zur Vermeidung neuer Flüchtlingsströme“ auf die Tagesordnung ihrer 36. Sitzung zu setzen<sup>2)</sup>. Damit wurde erstmals der eindringliche Versuch unternommen, die internationale Flüchtlingsproblematik nicht mehr nur auf der humanitär-karitativen Ebene zu behandeln, sondern sie auf die politische Ebene zu heben. Im Rahmen der internationalen Gemeinschaft soll in den nächsten Jahren ein Instrumentarium entwickelt werden, das geeignet ist, rechtzeitig auf politischer Ebene Situationen zu entschärfen, die Flüchtlingsbewegungen auslösen könnten.

Obwohl die Suche nach präventiven Lösungen zweifellos einer der wichtigsten Wege zur Entschärfung der Weltflüchtlingsproblematik ist — und damit zur Linderung der immensen menschlichen Leiden, die mit ihr verbunden sind —, besteht bei einer realistischen Einschätzung der Ursachen, die Flüchtlingsbewegungen zugrunde liegen, und der Möglichkeiten, sie in den Griff zu bekommen, kein Anlaß zu allzu optimistischen Erwartungen. Doch auch die begrenzten Chancen, die mit diesem neuen Versuch gegeben sind, internationale Flüchtlingsbewegungen allmählich einzudämmen und abzubauen, können nur dann voll genutzt werden, wenn die Ursachen, die Flüchtlingsbewegungen zugrunde liegen, gründlicher erforscht werden, als dies bislang der Fall ist. „Flüchtlingsbewegungen wurden bisher kaum sozialwissenschaftlich untersucht“<sup>3)</sup>, heißt es etwas apodiktisch in einer kürzlich erschienenen grundlegenden Veröffentlichung zum deutschen Asylrecht. Dieses Verdikt ist in dieser pauschalen Form nicht ganz haltbar. Denn zweifellos gibt es eine Vielzahl ausgezeichnete historischer und sozialwissenschaftlicher Monographien über vergangene und derzeitige Flüchtlingsbewegungen. Richtig ist jedoch, daß Versuche, jene Bewegungen nicht als zufällige Episoden und isolierte Einzelphänomene zu verstehen, sondern sie in größeren

2) Der Text der Resolution 35/124 vom 11. Dezember 1980 findet sich in: Vereinte Nationen, (1982) 2, S. 72; zum weiteren Verlauf der deutschen Initiative siehe P. J. Opitz, Flüchtlingspolitik und deutsche VN-Initiative, in: Außenpolitik, 36 (1985) 3, S. 328–340, sowie M. Schaefer in: Vereinte Nationen, (1987) 1, S. 26–28.

3) G. Köfner/P. Nicolaus, Grundlagen des Asylrechts in der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, Mainz-München 1986, S. 87.

historischen und sozialwissenschaftlichen Zusammenhängen zu analysieren, erheblich seltener sind. Der sich anschließende Rückblick auf die Flücht-

lingsbewegungen des 20. Jahrhunderts ist ein Versuch, ein wenig zur Entwicklung einer weiteren Perspektive beizutragen<sup>4)</sup>.

## II. Historische Zusammenhänge

Das plötzliche Anschwellen internationaler Flüchtlingsströme gewaltigen Ausmaßes während der siebziger und zu Beginn der achtziger Jahre hat bei vielen Beobachtern den Eindruck hervorgerufen, es handele sich hierbei um ein relativ neues Phänomen. Blickt man jedoch etwas weiter zurück auf den bisherigen Verlauf unseres Jahrhunderts, so zeigt sich schnell, daß das Flüchtlingsproblem keineswegs so neu ist. Ganz im Gegenteil. Das gesamte 20. Jahrhundert ist mit wenigen Unterbrechungen von so großen Flüchtlingsbewegungen gekennzeichnet, daß sich Zeitgenossen schon früh der Begriff vom „Jahrhundert der Flüchtlinge“<sup>5)</sup> aufdrängte. Bereits im Dezember 1958 sah sich die Generalversammlung der Vereinten Nationen zur Ausrufung eines Weltflüchtlingsjahres veranlaßt, das die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit auf die zahlreichen noch ungelösten Flüchtlingsprobleme in der Welt lenken sollte.

Während Flüchtlingsbewegungen auf den ersten Blick leicht den Eindruck erwecken, als handele es sich bei ihnen um eigenständige Phänomene, zeigt sich bei genauerer Prüfung, daß sie eigentlich Randprobleme darstellen, die im Zusammenhang von zwischen- und innerstaatlichen Konflikten auftreten. Bei dem Versuch, nicht nur die Flüchtlingsbewegungen im Kontext von Einzelkonflikten zu verorten, sondern auch diese Konflikte wiederum größeren Entwicklungsprozessen zuzuordnen, stößt man auf mindestens sechs solcher Prozesse, die zeitlich bis tief in die erste Hälfte unseres Jahrhunderts zurück-, ja zum Teil weit darüber hinausreichen. Es handelt sich dabei

1. um den Zerfall des Osmanischen Reiches und die unter nationalstaatlichen Prinzipien erfolgende Neuordnung des einstigen Reichsgebietes;

2. um die Rivalität der europäischen Nationalstaaten, die nach zwei Weltkriegen zu deren Selbstentmachtung und damit zum Niedergang jener globalen Vormachtstellung Europas führte, die sie seit dem 16. Jahrhundert aufgebaut hatten;

3. um die Ausbreitung totalitärer Diktaturen bzw. Ansätze zu imperialen Neugründungen in Mittel-, Ost- und Südosteuropa durch Deutschland und Italien, in Osteuropa und Zentralasien durch die Sowjetunion und in Ost- und Südostasien durch Japan;

4. um den den Abstieg der europäischen Mächte begleitenden Aufstieg zweier neuer Kontinentalmächte — die chinesischen Kommunisten prägten später für sie den Begriff „Supermächte“ —, die sich um die Etablierung und Konsolidierung neuer imperialer Gebilde („informeller Imperien“) bemühen, wobei sie in eine Rivalität geraten sind, die in ihren Auswirkungen die ganze Welt erfaßt und gefährdet — die USA und die UdSSR;

5. um den durch die beiden Weltkriege beschleunigten Zerfall der europäischen Kolonialreiche und ihre Ersetzung durch neue Staaten bzw. durch vor-koloniale Strukturen;

6. um die Bemühungen der neuen Staaten der Dritten Welt um territoriale, politische und wirtschaftliche Konsolidierung sowie um die von einigen dieser Staaten mehr oder minder offen betriebene Bildung neuer hegemonialer Strukturen.

Es versteht sich von selbst, daß sich diese sechs Prozesse nur analytisch trennen lassen, daß sie in Wirklichkeit jedoch auf vielfache Weise eng miteinander verbunden sind, einander beeinflussen und zum Teil sogar so stark überlagern, daß es im Einzelfalle schwerfällt, das Gewicht der einzelnen Faktoren adäquat zu beurteilen.

Es braucht in diesem Zusammenhang nicht im einzelnen auf die ökonomischen und geistigen Kräfte

<sup>4)</sup> Frühere Versuche zu einer Systematisierung, an die ich mich im folgenden gelegentlich anlehne, finden sich in: P. J. Opitz, Flüchtlingsbewegungen in der 2. Hälfte des 20. Jahrhunderts. Versuch einer historisch-systematischen Zusammenschau, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 48/83, S. 33–45, sowie in: *Flüchtlingsprobleme im 20. Jahrhundert*, in: 25 Jahre Caritas-Rechtsberatung für ausländische Flüchtlinge, Festschrift hrsg. vom Deutschen Caritas Verband e. V., Freiburg 1985, S. 45–56.

<sup>5)</sup> So verwendet ihn schon 1959 Carl G. Wingenroth, *Das Jahrhundert der Flüchtlinge*, in: *Außenpolitik*, 10 (1959) 8, S. 491–499.

eingegangen zu werden, die diesen Prozessen Richtung und Dynamik gaben. Zumindest erwähnt werden müssen jedoch zwei Typen von politischen Ideen und Ordnungsvorstellungen, da sie diesen Prozessen nicht nur eine besondere Schub- und Sprengkraft verliehen, sondern auch wesentlich zur Auslösung von Flüchtlingsbewegungen beitrugen. Gemeint ist zum einen der ‚Nationalismus‘, der schon bei der Zersetzung des Osmanischen Reiches wie auch später bei der Zerstörung der europäischen Kolonialreiche von zentraler Bedeutung war und bis heute eine der wichtigsten geistigen Kräfte in der Dritten Welt ist. Zum anderen handelt es sich um das sogenannte Nationalstaatsprinzip, das bei den staatlichen Neubildungen, die sich auf den Territorien der alten Reiche vollzogen, zum wichtigsten gestaltenden Prinzip wurde. Beide förderten in vielen Fällen eine Politik, die Angehörige der eigenen ‚Nation‘ privilegierte, die Lebensbedingungen anderer ethnischer oder religiöser Gruppen aber erheblich beeinträchtigte und in der Konsequenz häufig zur Vertreibung und Flucht führte.

Noch weitreichender als Nationalismus und Nationalstaatsprinzip erwies sich der im Ersten Weltkrieg erfolgte Durchbruch totalitärer Ideologien und politischer Religionen, die als geistige Substanz in die neuen imperialen Gebilde einströmten und nicht nur ihren inneren Zusammenhalt gewährleisteten, sondern sie auch mit einem „Sinn“ ausstatteten, der ihre bloße Existenz transzendierte und ihre Politik über den eigenen territorialen Rahmen hinaus bestimmte. Diese neuen Ideologien lösten aufgrund ihrer Totalitätsansprüche nicht nur innerhalb der Gesellschaften, in denen sie sich durchsetzten, Unterdrückung und Vertreibung aus, sondern führten auch im internationalen Bereich zu Spannungen, die schließlich in den Zweiten Weltkrieg einmündeten. Während ein Teil von ihnen – der deutsche Nationalsozialismus und die verschiedenen Faschismen – in dem von ihnen ausgelösten Weltkrieg unterging, entwickelte sich der mit weltrevolutionären Ambitionen auftretende Marxismus-Leninismus seit 1945 zum großen Antipoden der liberalen Demokratien angelsächsischer Tradition und blieb trotz seiner Aufsplitterung in zahlreiche nationale Varianten bis heute eine der einflussreichsten geistigen Kräfte unseres Jahrhunderts.

Im folgenden sollen mit wenigen kurzen Strichen die obengenannten sechs Prozesse in ihren wichtig-

sten Grundzügen skizziert werden, unter besonderer Berücksichtigung der in ihrem Umfeld aufgetretenen Flüchtlingsbewegungen.

### Der Zerfall des Osmanischen Reiches

Obwohl der Auflösungsprozeß des Osmanischen Reiches schon im 19. Jahrhundert einsetzte und sich in den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts mit zunehmender Dynamik seinem Höhepunkt und Abschluß näherte, sind die Folgen dieses Zerfalls noch bis in unsere Tage spürbar. So ist zum einen der staatliche Neuordnungsprozeß noch nicht abgeschlossen, wie nicht nur das geteilte Zypern und der vom Bürgerkrieg zerrissene Libanon, sondern letzten Endes auch das noch immer unbefriedete Palästina zeigen. Zum anderen gibt es Völker, die bei diesem staatlichen Neuordnungsprozeß vollkommen unberücksichtigt geblieben sind. Das gilt vor allem für die Kurden, die bis heute in den drei Staaten, in denen sie in ihrer Mehrheit siedeln – im Iran, Irak und in der Türkei –, ein beträchtliches Unruhepotential bilden<sup>6)</sup>; es gilt jedoch auch, wengleich in erheblich geringerem Maße, für die Armenier, die gerade während der letzten Jahre die westliche Öffentlichkeit durch Attentate auf türkische Diplomaten an das ihnen widerfahrene Unrecht zu erinnern suchten. Gerade ihr Schicksal war einer der Anstöße, die im Rahmen des Völkerbundes zu ersten internationalen Maßnahmen auf dem Gebiet der Flüchtlingshilfe führten.

Obwohl auch schon in früheren Jahrhunderten schwierig, war die Situation der zahlreichen ethnischen und religiösen Minoritäten im Osmanischen Reich prekär geworden, als die mit einer überzogenen Nationalitätsideologie durchdrungenen Jungtürken im Jahre 1908 an die Macht kamen. Unter ihr litten unter anderen auch die Armenier, eine christliche Minderheit, die schon seit Jahrhunderten im Osmanischen Reich lebten. Die gegen sie gerichteten Progrome erreichten 1915 und in den Jahren darauf ihren Höhepunkt: Hunderttausende wurden umgebracht, verschleppt oder vertrieben. Versuche, einen eigenen Staat zu gründen, scheiterten nach anfänglichen Erfolgen; ihr Gebiet wurde zwischen der Sowjetunion und der Türkei aufgeteilt. Von den 1,8 Millionen Armeniern, die 1914 in

<sup>6)</sup> Siehe dazu die aktuelle Skizze von A. Hottinger, Die Kurden in innerem und äußerem Kampf. Revolutionäre und Nationalisten als Minderheiten in vier Staaten, in: Europa Archiv. (1987) 6.

der Türkei gelebt hatten, befanden sich — nach einem Bericht des Völkerbund-Kommissars Fritjof Nansen — 1925 525 000 in der Sowjetunion, 45 000 in Griechenland und 100 000 in Syrien 7).

Und doch war das Schicksal der Armenier weder der erste noch der zahlenmäßig größte Fall von Flüchtlingsbewegungen, der sich beim Zerfall des Osmanischen Reiches ereignete. Früher und auch umfangreicher waren die Flüchtlingsbewegungen, die von den beiden Balkankriegen (1912–1913) ausgelöst wurden, durch die die Türkei fast alle ihre Gebiete auf europäischem Boden an die Balkanstaaten verlor. Fast eine Million Menschen — 400 000 Türken, 425 000 Griechen und 75 000 Bulgaren — durften nach Beendigung der Kampfhandlungen nicht mehr in ihren bisherigen Siedlungsgebieten bleiben bzw. in sie zurückkehren, sondern wurden in ihre jeweiligen ‚nationalen‘ Heimatländer umgesiedelt. Weitere Umsiedlungen folgten dem Scheitern der griechischen Invasion in Westanatolien: Im Vertrag von Lausanne (1923) wurde erstmals ein zwangsweiser Bevölkerungsaustausch vertraglich vereinbart, in dessen Verlauf 1,2 Millionen Griechen Kleinasien verlassen und 400 000 Türken in die Türkei umsiedeln mußten.

Gewaltige territoriale Einbußen für die Türkei hatte auch der Frieden von Sèvres (1920) gebracht — darunter den Verlust von Syrien, Kilikien, Irak, Palästina, aber auch der Schutzherrschaft über Arabien. Doch wie in anderen Regionen, so verlief der Prozeß staatlicher Neubildung auch hier nur langsam und unter großen Reibungsverlusten, zumal er durch die Einbeziehung verschiedener Gebiete der Region in die Einflußsphären und Kolonialreiche der westeuropäischen Mächte weiter erschwert und verzögert wurde. Das galt vor allem für Palästina, wo die im November 1947 von den Vereinten Nationen beschlossene Teilung und die Gründung des Staates Israel 1948 eine bis heute nicht abreißende Kette von militärischen Auseinandersetzungen und Flüchtlingsströmen auslöste. Zu ihren Opfern gehören neben 1,8 Millionen Palästinensern, für die bis heute keine befriedigende Lösung gefunden wurde, inzwischen auch viele Menschen im benachbarten Libanon, der ebenfalls in den Sog der Auseinandersetzungen geraten ist, die das zwischen-

zeitlich hergestellte fragile Gleichgewicht der verschiedenen Volks- und Religionsgruppen wieder zum Einsturz brachten. Im Verlauf des seit Jahren tobenden Bürgerkriegs wurden weit mehr als eine Million Libanesen gezwungen, in anderen Teilen des Landes Zuflucht zu suchen oder gar den Libanon bis zur Beendigung der Kämpfe ganz zu verlassen.

Zu den bislang noch unerledigten Restposten des untergegangenen Osmanischen Reiches — sieht man einmal von der Kurdenfrage und diversen Grenzstreitigkeiten wie etwa zwischen dem Iran und dem Irak ab — gehört schließlich auch der seit vielen Jahrzehnten schwelende Konflikt um und auf Zypern, der nach der türkischen Invasion von 1974 und der anschließenden Teilung der Insel die Flucht von 160 000 griechischen Zyprioten in den griechischen und von 70 000 türkischen Zyprioten in den türkischen Teil ausgelöst hat.

### Europäische Rivalitäten

Starke nationalistische Leidenschaften lagen — neben einer Vielzahl anderer Gründe — auch den Rivalitäten der europäischen Nationalstaaten zugrunde, die sich insbesondere im Ersten Weltkrieg entluden. Auch an seinem Ende standen große Bevölkerungsvermischungen. So mußte Deutschland ca. 1,2 Millionen Vertriebene und Optanten aus Polen, Elsaß-Lothringen, Nordschleswig und den ehemaligen deutschen Kolonien aufnehmen, während nach Ungarn, das im Frieden von Trianon (Juni 1920) Gebiete an die Tschechoslowakei, an Österreich, Jugoslawien und Rumänien abtrat, 400 000 ungarische Flüchtlinge aus Rumänien und Jugoslawien strömten. Zudem wurden aufgrund des Friedens von Neuilly (November 1919) 52 000 Bulgaren aus Griechenland nach Bulgarien umgesiedelt und auf umgekehrtem Wege 30 000 Griechen aus Bulgarien nach Griechenland.

Zahlenmäßig weit umfangreicher waren allerdings die Flüchtlingsbewegungen in Osteuropa. So waren allein bis zum Sommer 1916 über drei Millionen Menschen vor den heranrückenden deutschen Armeen nach Rußland geflohen. Weitere Absetzungsbewegungen löste der Versuch der zaristischen Regierung aus, die Angehörigen der Turkvölker in größerer Zahl für den Krieg zu rekrutieren. Für mehr als 300 000 Kasachen, Kirgisen, Uiguren

7) Siehe im einzelnen F. Nansen, *Betrogenes Volk. Eine Studienreise durch Georgien und Armenien als Oberkommissar des Völkerbundes*, Leipzig 1928.

und andere Völkerschaften war dies das Signal zur Flucht ins benachbarte Sinkiang, wohin ihnen in den folgenden Jahrzehnten weitere Wellen von Flüchtlingen folgten, um sich den politischen, wirtschaftlichen und religiösen Pressionen und Verfolgungen der siegreichen Bolschewisten zu entziehen.

Seit dem Zusammenbruch des zaristischen Regimes und seit der Oktoberrevolution verliefen die Flüchtlingsbewegungen jedoch nicht mehr nur nach Osten und Süden, sondern in zunehmendem Maße auch in nördliche und westliche Richtung. Denn in die Ströme von Flüchtlingen und Umsiedlern mischten sich nach dem Sieg der Bolschewisten nun über eine Million von Revolutionsgegnern: zaristische und demokratische Politiker, Adlige und Geschäftsleute, Teile des Bürgertums und der Bauernschaft, Angehörige der zaristischen und weißrussischen Armee — und auch jetzt wieder Juden, von denen viele schon seit dem Ende des 19. Jahrhunderts vor Progromen geflohen waren. Weitere Flüchtlingsbewegungen löste die riesige Hungersnot von 1921 aus. Insgesamt belief sich nach Schätzungen Nansens die Gesamtzahl der russischen Flüchtlinge 1928 auf 1,5 Millionen<sup>8)</sup>.

Die Zahlen steigen jedoch gewaltig weiter an, wenn man keinen allzu engen Flüchtlingsbegriff anlegt, sondern auch jene Menschen in die Statistiken des Grauens einbezieht, die durch Deportationen und Zwangsumsiedlungen ihre Heimat verloren. So wird allein die Zahl der von den Deportationen Stalins zwischen 1928 und 1938 betroffenen europäischen Russen auf 18 Millionen geschätzt.

### **Imperiale Neugründungen und totalitäre Diktaturen**

Inzwischen waren es jedoch nicht mehr nur die Flüchtlinge und Emigranten aus der Sowjetunion, deren Schicksal den Völkerbund und die Weltöffentlichkeit beschäftigte, sondern auch die anschwellenden Emigrantenströme aus Italien, Spanien und Deutschland. Während aus Italien bis 1937 ungefähr 60 000 Menschen flohen, lagen die Zahlen für Spanien und Deutschland erheblich höher. So wurden im August 1938 in dem von der katalanisch-republikanischen Regierung kontrollierten Gebiet ca. zwei Millionen Flüchtlinge

<sup>8)</sup> E. M. Kulischer, *Europe on the Move. War and Population Changes. 1917—1947*, New York 1948, S. 55.

gezählt, von denen nach dem Sieg Francos zwischen 350 000 und 450 000 die Flucht ins benachbarte Frankreich gelang<sup>9)</sup>. Noch höher lagen die Zahlen der Emigranten, die bis zum Kriegsausbruch unter schwierigen Bedingungen das Deutsche Reich verließen. So suchte im Sommer 1938 eine internationale Konferenz in Evians, die auf Initiative des amerikanischen Präsidenten Roosevelt zustande gekommen war, nach Asylmöglichkeiten für die Verfolgten aus dem Deutschen Reich. Insgesamt hatten zu diesem Zeitpunkt schon weit über 700 000 Menschen ihr Heil vor dem faschistischen Terror in der Flucht gesucht; fast die Hälfte von ihnen Juden. 1939 erschien das Buch *The Refugee Problem* von Sir John Hope Simpson, in dem er die ungesicherte Situation der Juden in Mittel- und Osteuropa beschreibt und auf die Gefahren weiterer Zwangsausweisungen hinweist. Daß den Juden ein noch schlimmeres Schicksal bevorstand, ahnte er zu diesem Zeitpunkt wahrscheinlich noch nicht.

Mit den Flüchtlingsbewegungen, die von der Oktoberrevolution und der Machtergreifung der faschistischen und nationalsozialistischen Bewegungen in Mittel- und Südeuropa ausgelöst wurden, ist allerdings die Grenze zum dritten Entwicklungsprozeß deutlich überschritten. Denn wenn man die Entwicklungen und Ereignisse, die zum Zweiten Weltkrieg führten, auch noch in der Tradition jener Rivalitäten der europäischen Nationalstaaten sehen kann, die schon zum Ersten Weltkrieg geführt hatten, so wird man ihnen und der neuen Qualität, die die europäische Politik durch sie gewinnt, doch eher gerecht, wenn man sie in eine eigene Entwicklungslinie einfügt.

Abgesehen von den durch ihre Innenpolitik ausgelösten Flüchtlingsbewegungen, war es insbesondere der von den faschistischen Mächten betriebene Versuch, die Versailler Friedensordnung zu revidieren und eigene imperiale Gebilde zu schaffen, der zu weiteren Flüchtlingsströmen von bis dahin unbekanntem Ausmaß führte.

Dies zeigte sich zum einen und zuerst bei dem Versuch Hitlers und Stalins, die Linien ihrer Interessengebiete und Einflußsphären in Ost- und Südosteuropa abzugrenzen. Die Folge waren Zwangsumsiedlungen und Ausweisungen durch beide Mächte;

<sup>9)</sup> Sir John Hope Simpson, *The Refugee Problem. Report of a Survey*, London—New York—Toronto 1939, S. 164.

dabei waren von den deutschen Maßnahmen ca. 18 Millionen Menschen, von den sowjetischen ca. 15 Millionen Menschen betroffen. Nicht minder umfangreich waren — zum anderen — die Flüchtlingsbewegungen, die der Zusammenbruch der Achsenmächte auslöste. Teils auf der Flucht vor der herannahenden Front, teils gewaltsam vertrieben, teils auf der Grundlage des Potsdamer Abkommens „überführt“, mußten ca. 20 Millionen Menschen ihre Heimat verlassen, darunter mindestens zwölf Millionen Deutsche. Gleichzeitig setzten die Gegenströme der während des Krieges Verschleppten in ihre Heimatländer ein. Schließt man in die Berechnungen alle Menschen ein, die infolge der Kriegereignisse und der unmittelbaren Kriegsfolgen ihre ursprünglichen Wohnsitze verlassen mußten, so kommt man auf Zahlen, die zwischen 40 und 50 Millionen Menschen liegen<sup>10</sup>).

Während die Zahlen der Flüchtlinge ziemlich genau erforscht sind, die in Europa Opfer der totalitären und expansiven Politik Italiens, Spaniens, Deutschlands und der UdSSR wurden<sup>11</sup>), liegen über die Flüchtlingsbewegungen in Asien keine genauen Angaben vor. Sicher ist jedoch, daß durch die in den dreißiger Jahren einsetzende und dann immer mehr an Dynamik gewinnende Expansion Japans in China und in den übrigen Teilen Ost- und Südasiens einige Dutzend Millionen Menschen entwurzelt, vertrieben und zur Flucht gezwungen wurden. Genaue Schätzungen werden auch dadurch erschwert, daß am Ende des Pazifischen Krieges in China erneut der Bürgerkrieg zwischen der Kuomintang und den Kommunisten entflammte, der zu neuen riesigen Flüchtlingsströmen führte.

### Der Ost-West-Konflikt

„... künftige Geschlechter vor der Geißel des Krieges zu bewahren, die zweimal zu unseren Lebzeiten unsagbares Leid über die Menschheit gebracht hat“ — hatten im Sommer 1945 die Gründungsmitglieder der gerade ins Leben gerufenen Vereinten Nationen gelobt, unter ihnen die USA und die UdSSR. Doch nur knapp zwei Jahre

später waren diese Gelöbnisse vergessen, und die Hoffnungen auf eine friedliche Welt, deren Völker durch gemeinsame Anstrengungen die Leiden des vergangenen Krieges lindern und den Ausbruch neuer Kriege verhindern würden, hatten sich zerschlagen. Der Ost-West-Konflikt war ausgebrochen und die Verbündeten von gestern standen sich nun als Todfeinde gegenüber: die USA, die als stärkste Macht aus dem Zweiten Weltkrieg hervorgegangen war, und die von ihrem militärischen Schutz und ihrer wirtschaftlichen Hilfe abhängigen Westeuropäer auf der einen Seite und die UdSSR, trotz schwerer Verluste und Verwüstungen der andere Sieger des Krieges, auf der anderen Seite. Auf beiden Seiten herrschte Mißtrauen, Angst und Argwohn: bei Stalin vor einem angeblich die Welt Herrschaft anstrebenden Kapitalismus, im Westen vor einem die Weltrevolution proklamierenden Kommunismus bzw. sowjetischen Expansionismus.

Daß die Sorgen des Westens nicht unbegründet waren, zeigte die Politik Stalins. Statt ihre Armeen wieder zurückzuziehen und in den von ihnen besetzten Staaten Ost- und Südosteuropas die Bildung freigewählter Regierungen zuzulassen, hatte sich die Sowjetunion mit einem *cordon sanitaire* kontrollierter und abhängiger Staaten umgeben. Gleichzeitig war vor deren Grenzen zum Westen ein „Eiserner Vorhang“ niedergegangen — zum Schutz des eigenen Machtbereichs nach außen, aber auch zur besseren Kontrolle der Satellitenregierungen und zur Unterdrückung der gegen die totalitäre Repression aufbegehrenden Bevölkerungen Ost- und Mitteleuropas.

Wie berechtigt die sowjetische Furcht vor inneren Unruhen im eigenen Machtbereich war, zeigte der bald einsetzende und in den folgenden Jahren und Jahrzehnten immer wieder aufflackernde Widerstand gegen die Herrschaft Moskaus und die von der UdSSR kontrollierten und gestützten Regierungen. Doch die gewaltsamen Aufstände in Ungarn (1956) und in der DDR (1953) scheiterten ebenso wie Versuche gewaltfreier Veränderung, wie sie Ende der sechziger Jahre in der CSSR und zu Beginn der achtziger Jahre in Polen unternommen wurden. Fast 200 000 Ungarn strömten 1956 über Österreich und Jugoslawien in den Westen, 750 000 Menschen verließen vermutlich nach dem Einmarsch der Truppen des Warschauer Paktes im

<sup>10</sup>) M. J. Proudfoot, *European Refugees: A Study in Forced Population Movement, 1939—1952*, London 1957, S. 34, zit. nach L. Kühnhardt (Anm. 1), S. 53.

<sup>11</sup>) Siehe dazu im einzelnen die Darstellungen von P. Frings, *Das internationale Flüchtlingsproblem 1919—1950*, Frankfurt 1951; L. Holborn, *Refugees: A Problem of our Time*, 2 Bd., New York 1975, und J. Vernant, *The Refugee in the Post-War World*, London 1953.

August 1968 die CSSR, und auf weit über 50 000 beläuft sich inzwischen die Zahl der Polen, die nach dem Scheitern von Solidarnosz im Westen Zuflucht suchten.

Noch größer ist freilich die Zahl der Deutschen, die nach 1949 aus der DDR in den Westen Deutschlands flohen: Zwischen 1949 und dem Mauerbau im August 1961 waren es fast 2,7 Millionen; von 1961 bis 1986 folgen weitere 557 000, davon sind 203 000 Flüchtlinge im engeren Sinne und 342 000 Übersiedler<sup>12)</sup>. Über 1,34 Millionen Menschen deutscher Abstammung verließen zudem zwischen 1950 und 1986 als Aussiedler im Rahmen von Familienzusammenführungsprogrammen oder über andere Länder die Staaten Osteuropas<sup>13)</sup>.

Die Gründe für die Flucht all dieser Menschen sind vielgestaltig: Das Aufbegehren gegen totalitäre Gleichschaltung, verweigerte Menschenrechte und wirtschaftliche Not spielt ebenso eine Rolle wie die Hoffnung auf größere Freiheits- und Entfaltungsspielräume in der westlichen Welt.

Europa war jedoch nur die erste Front des Ost-West-Konflikts; bald entstanden weitere in Ost- und Südostasien. 1949 entschieden die chinesischen Kommunisten den Bürgerkrieg zu ihren Gunsten; 1950 versuchte das kommunistische Nordkorea eine gewaltsame Wiedervereinigung mit dem Süden, und auch in Indochina befanden sich kommunistische Verbände auf dem Vormarsch. Überall waren gewaltige Flüchtlingsbewegungen die Folge: Schon 1949 flohen zwei Millionen Chinesen nach Taiwan, Hunderttausende folgten in den nächsten Jahrzehnten. Fünf Millionen Flüchtlinge zählte man in Korea, als die Invasion des Nordens zurückgeschlagen war, fast eine Million in Südvietnam, als die Genfer Konferenz 1954 die Teilung des Landes festlegte. Doch die Stabilisierung war nur vorübergehend; bald flammten in den drei Staaten Indochinas die Bürgerkriege wieder auf, um schließlich 1975 mit dem Sieg der Kommunisten in Kambodscha, Laos und Vietnam zu enden, der erneut gewaltige Flüchtlingsbewegungen auslöste.

Im Unterschied zur Situation in Europa kann man aber in bezug auf Asien durchaus geteilter Meinung darüber sein, ob es sich bei den hier ablaufenden

<sup>12)</sup> Nach Angaben des Bundesministeriums für innerdeutsche Beziehungen.

<sup>13)</sup> Nach Angaben des Bundesministeriums des Inneren.

Konflikten primär um Manifestationen des Ost-West-Konflikts handelte. Zwar wurde die Region natürlich insofern schon früh in die Kraft- und Spannungsfelder dieses Konflikts einbezogen, als die UdSSR im Rahmen des Beistandspaktes mit Peking (Februar 1950) nicht unwesentlich zur politischen und wirtschaftlichen Absicherung der chinesischen Kommunisten beigetragen hatte und auch am Überfall Nordkoreas auf den Süden der Halbinsel tatkräftig beteiligt war, während auf der anderen Seite und im Gegenzug die USA den Aufbau antikommunistischer Regime betrieben, die über bi- und multilaterale Verteidigungspakte in eine global angelegte *Containment*-Politik einbezogen wurden.

Andererseits aber handelte es sich bei den meisten dieser Konflikte um Auseinandersetzungen miteinander rivalisierender Eliten von Dritte-Welt-Staaten um die Macht und die Durchsetzung unterschiedlicher, zum Teil antagonistischer Gesellschaftstheorien und Entwicklungsstrategien. So zeigt insbesondere der Fall China, wo die Auseinandersetzungen zwischen Kuomintang und Kommunisten schon zu Beginn der zwanziger Jahre ausgebrochen waren, daß der Ost-West-Konflikt die Region lediglich mit einer neuen, umfassenderen Konfliktstruktur überzog, die bestehende regionale Einzelkonflikte überlagerte und verstärkte. Insgesamt läßt sich feststellen, daß es im Einzelfall nicht immer leicht zu entscheiden ist, ob es die beiden Großmächte waren, die die kleineren Staaten der Region in ihren Antagonismus einbezogen, oder ob sich die regionalen Eliten die bestehenden Rivalitäten der beiden Supermächte aus eigenem Interesse zunutze machten.

Dieselbe komplexe, von Fall zu Fall, ja gelegentlich von Jahr zu Jahr sich verschiebende Gewichtung der internen und externen Konfliktfaktoren kennzeichnet auch die meisten der anderen Regionen, auf die sich der Ost-West-Konflikt seitdem verlagert hat. Denn trotz aller Anstrengungen der USA gelang es der UdSSR seit Beginn der sechziger Jahre, die amerikanische *Containment*-Strategie zu unterlaufen und sowohl in Asien und Afrika wie auch in Lateinamerika Klientelregierungen an die Macht zu bringen und Einflußzonen zu schaffen — eine Strategie, mit der sie insbesondere im Schatten der Entspannungspolitik der siebziger Jahre beachtliche Erfolge erzielen konnte.

Ob sich dieses Ringen um Einflußsphären in der Dritten Welt — das wichtigste Feld im Ost-West-Konflikt, nachdem die Entwicklung thermonuklearer Waffen eine direkte militärische Konfrontation der beiden Militärblöcke nicht mehr ratsam erscheinen ließ — in der Endbilanz für die beiden Supermächte gelohnt hat, sei dahingestellt; erhebliche Zweifel sind allerdings angebracht. Daß die offene oder verdeckte Einmischung der beiden Großmächte jedoch das in den Regionen der Dritten Welt lagernde Konfliktpotential nicht nur schneller entzündet und durch die Anreicherung mit neuem ideologischen Treibstoff in seiner Wirkung noch gesteigert, sondern auch die Austragung der internen Konflikte in vielen Ländern verlängert hat, ist evident. Vor allem aber läßt sich leicht nachweisen, daß das Ringen um Einflußzonen einen wesentlichen Anteil an den Flüchtlingsbewegungen hatte, zu denen es entlang der Konfliktlinien kam. Das gilt für den Indochina-Konflikt, in dessen Verlauf mehrere Flüchtlingswellen ausgelöst wurden, die insgesamt einige Millionen Menschen mit sich rissen. Es gilt jedoch ebenso für die Konflikte in Afghanistan, am Horn von Afrika sowie seit Beginn der achtziger Jahre auch für die Situation in Zentralamerika, wo vor allem durch die amerikanische Sorge um mögliche Positionsgewinne Kubas und der Sowjetunion eine schnelle Austragung längst überfälliger politischer und wirtschaftlicher Konflikte verzögert wurde.

Generell bestätigen auch diese im Kraftfeld des Ost-West-Konflikts sich vollziehenden Flüchtlingsbewegungen eine Tendenz, die schon in Europa erkennbar war: daß die Flüchtlingsbewegungen ein ziemlich deutliches Ost-West-Gefälle aufweisen, d. h., daß sie sich primär in Richtung westlich orientierter Gesellschaften bewegen. Ein besonders prägnantes Beispiel ist dafür — neben Afghanistan — das revolutionäre Kuba. Von dort flohen schon in den ersten Jahren nach dem Sieg Fidel Castros über 800 000 Menschen, fast elf Prozent der Bevölkerung, denen zwischen 1980 und 1981 bei einer vorübergehenden Lockerung der Ausreisemöglichkeiten weitere 125 000 Menschen folgten — in Richtung Peru, Costa Rica, vor allem aber USA. Bezeichnenderweise hat auch die über eine Million Flüchtlinge aus Haiti die benachbarte Zukerinsel gemieden und statt dessen Nordamerika, der Dominikanischen Republik, den Kleinen Antil-

len und anderen lateinamerikanischen Staaten den Vorzug gegeben<sup>14)</sup>. Sofern das Diktum Lenins zutrifft, dem zufolge der Flüchtling ein Mensch ist, der mit den Füßen wählt, fiel die Wahl hier eindeutig aus.

### Zerfallende Kolonialreiche

Bevor wir uns den schon oben angesprochenen Flüchtlingsbewegungen zuwenden, die durch inner- und zwischenstaatliche Konflikte in der Dritten Welt verursacht werden, ist noch ein anderer Prozeß zu behandeln, der sich zwar ebenfalls in den Regionen der Dritten Welt, vor allem in Afrika, vollzog, der jedoch den Dritte-Welt-Konflikten neuer Art zeitlich vorangeht: der Zerfall der europäischen Kolonialreiche. Ihre Auflösung hatte schon im Ersten Weltkrieg begonnen, hatte während und nach dem Zweiten Weltkrieg erheblich an Dynamik gewonnen und schließlich mit dem Zerfall des portugiesischen Kolonialreiches in Afrika ihren Höhepunkt überschritten.

Es waren vornehmlich zwei Typen von Flüchtlingsbewegungen, die bei ihrem Zerfall auftraten:

Einen ersten Typus bildeten während der Unabhängigkeitskämpfe jene Teile der einheimischen Bevölkerung, die vor der Repression der Kolonialmacht in die benachbarten Staaten flohen. So hatten bald nach Ausbruch der Unabhängigkeitskämpfe in Algerien große Teile der Bevölkerung die Kampfgebiete verlassen und in den Bergen oder Städten Zuflucht gesucht; fast 200 000 waren zudem über die Grenzen nach Marokko und Tunesien geflohen. Ähnlich war die Lage in Schwarzafrika nach Intensivierung des antikolonialen Widerstands. So waren nach Ausbruch der Kämpfe in Angola allein über 400 000 Menschen nach Zaire geflüchtet, weitere 20 000 nach Sambia und Botswana. Mozambique hatten bis Einstellung der Kämpfe im Juni 1975 nahezu eine Million der Bewohner verlassen, um sich der Verfolgung und Internierung zu entziehen, Guinea weit über 100 000. Nicht minder katastrophal gestalteten sich die Verhältnisse in dem von einer weißen Minderheitsregierung regierten Rhodesien. Als es im Dezember 1979 auf der Lancaster-House-Konferenz zu einer friedlichen Einigung kam, befanden sich fast 250 000 Menschen außer-

<sup>14)</sup> Die Zahl der Flüchtlinge aus Haiti wird auf mehr als eine Million geschätzt. Siehe dazu das Dossier Haiti: Hope, Return, Disillusion, in: Refugees, March 1987, S. 15 ff.



halb des Landes, die Mehrzahl von ihnen in Mozambique, Sambia und Botswana.

Mit dem fortschreitenden Zerfall der Kolonialreiche und dem Ende weißer Minderheitsregierungen ist dieser Typ von Flüchtlingen immer weiter zurückgegangen — mit Ausnahme des südlichen Afrika. Hier ist die Lage weiterhin prekär und könnte sich mit der Eskalation des schwarzen Widerstands in der Republik Südafrika noch weiter verschärfen. Zwar ist bislang die Zahl der aus Südafrika Geflohenen mit ca. 35 000 noch immer verhältnismäßig klein, insbesondere im Vergleich zu Namibia, das inzwischen ca. 80 000 Menschen verlassen haben. Doch ist ein erhebliches Ansteigen dieser Flüchtlingszahlen zu befürchten, sofern nicht in absehbarer Zeit Wege zu einer friedlichen Lösung des Konflikts gefunden werden.

Vom Umfang her stark rückläufig ist auch der zweite Typus von Flüchtlingen, der vor allem nach der Gewährung der Unabhängigkeit auftrat. Gemeint sind die ehemaligen weißen Siedler, die nun aus Angst vor Repression freiwillig die einstigen Kolonien verlassen oder aber von den neuen Regierungen vertrieben wurden. Obwohl sie in den offiziellen Flüchtlingsstatistiken häufig unberücksichtigt bleiben und auch von der Weltöffentlichkeit selten zur Kenntnis genommen werden, handelt es sich auch hier um eine große Anzahl Betroffener.

Zuerst waren es 236 000 Holländer, die zwischen 1945 und 1956 die niederländischen Besitzungen in Südostasien verließen — in ihrem Gefolge zahlreiche Eingeborene, die nicht zuletzt aufgrund ihrer Zusammenarbeit mit der Kolonialmacht von dem neuen Regime nichts Gutes zu erwarten hatten, unter ihnen fast 40 000 Ambonesen. Im Jahre 1956 setzte dann mit der Repatriierung von fast einer viertel Million französischer Siedler der französische Exodus aus Marokko und Tunesien ein. Ihnen folgten nach der Unabhängigkeit Algeriens gemäß den Vereinbarungen von Evians bis 1966 eine Million sogenannter *pieds noirs*. Nach dem Zusammenbruch des portugiesischen Kolonialreiches in Afrika zählten die Behörden Portugals über 800 000 sogenannte *retornados*, das waren elf Prozent der Bevölkerung des Landes. Obwohl in Rhodesien eine weiße Massenflucht aufgrund des Lancaster-House-Abkommens vermieden werden konnte, haben auch hier inzwischen über 10 000 weiße Siedler das Land verlassen.

Weitere weiße Flüchtlingsbewegungen drohen aus Südafrika, wo 4,7 Millionen Weiße leben; schon jetzt ist eine zunehmende Abwanderung in andere englischsprachige Gebiete — insbesondere nach Kanada und Australien — zu beobachten. Zu weiteren größeren Fluchtbewegungen könnte es gegen Ende der neunziger Jahre kommen, wenn die britische Kronkolonie Hongkong und das portugiesische Macao wieder unter chinesische Souveränität zurückkehren — insbesondere dann, wenn es in der Chinesischen Volksrepublik zu einem Abbruch der Reformpolitik und zu politischen Verhärtungen kommen sollte.

### Die Entwicklungen in der Dritten Welt

Daß sich das Gros der Flüchtlinge heute in den Regionen der Dritten Welt befindet, ist wiederholt bemerkt worden<sup>15</sup>). Bezeichnenderweise sind es auch die Regionen der Dritten Welt, in denen sich seit dem Zweiten Weltkrieg die überwiegende Mehrzahl der Kriege und Bürgerkriege konzentriert hat. Daß zwischen beiden Phänomenen — Kriegen und Flüchtlingsbewegungen — ein unmittelbarer Zusammenhang besteht, ist unübersehbar. Die Suche nach den Ursachen der Flüchtlingsbewegungen in der Dritten Welt verläuft daher weitgehend parallel zur Suche nach den Ursachen der dortigen Kriege<sup>16</sup>).

Im Zentrum der Entwicklungen in der Dritten Welt steht seit dem Abschluß der Entkolonialisierung der Prozeß staatlicher Neubildung auf der Basis des Nationalstaates europäischer Prägung. Jeder aber, der die Geschichte der Nationenbildung in Europa auch nur oberflächlich kennt, weiß, daß sie sich über Jahrhunderte hinzog und durch die Blutspur einer Vielzahl von Bürgerkriegen und zwischenstaatlichen Kriegen markiert ist. Daß sich diese Entwicklung offenbar in den Staaten der Dritten Welt wiederholt, konnte nur diejenigen überraschen, die die auf zahlreichen Konferenzen von Dritte-Welt-Ländern abgegebenen Solidaritätsbekundungen für bare Münze genommen hatten. Erheblich realistischer erwies sich die Skepsis jener

<sup>15</sup>) Siehe z. B. V. Matthies, Die Dritte Welt als Flüchtlingslager, in: Jahrbuch Dritte Welt 1985, München 1985, S. 58–70.

<sup>16</sup>) Siehe zusammenfassend zum derzeitigen Stand der Forschung M. A. Ferdowsi, Militante Konflikte in der Dritten Welt. Dimensionen, Ursachen, Perspektiven, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 8/87, S. 27–37.

Beobachter, die mit Blick auf die erschwerten Ausgangsbedingungen, unter denen sich der *Nation-building*-Prozeß in der Dritten Welt vollziehen würde, noch gewalttätigere Entwicklungen als in Europa prophezeiten<sup>17)</sup>.

Abgesehen von den übergreifenden Spannungsfeldern des Ost-West-Konflikts war das *nation-building* in der Dritten Welt – insbesondere in Afrika – von zahlreichen Hypothesen der Vergangenheit belastet, von denen sich vor allem zwei als besonders gravierend erweisen sollten:

Zum einen die Tatsache, daß viele koloniale Grenzbeziehungen völlig willkürlich erfolgt waren, ohne Rücksicht auf traditionell bestehende ethnische, kulturelle und religiöse Strukturen, ja daß bestehende vorkoloniale Rivalitäten und Animositäten zwischen den verschiedenen Gruppen der kolonialen Bevölkerung nach dem Prinzip *divide et impera* sogar noch bewußt geschürt worden waren, um den antikolonialen Widerstand zu zersplittern und zu schwächen. Während die militärische Präsenz der Kolonialarmeen eine gewaltsame Austragung der schwelenden Konflikte verhindert hatte, änderte sich dies mit ihrem Abzug. Nun konnten latente Konflikte und Rivalitäten ungehindert zum Ausbruch kommen – eine Entwicklung, die durch den nun ebenfalls einsetzenden Wettlauf um Macht und Privilegien in den neuentstehenden Staaten noch verstärkt wurde. Eine endlose Kette von Stammesfehden, Bürgerkriegen, Militärrevolten, Sezessionsversuchen und Grenzauseinandersetzungen war die ebenso voraussehbare wie nicht zu verhindernde Folge.

Die zweite Hypothek ergab sich aus den schweren strukturellen Verwerfungen und Verformungen, die die Wirtschaft vieler Kolonien durch ihre Anbindung an die Ökonomien der Mutterländer bzw. die Weltwirtschaft erfahren hatte. An diesem Sachverhalt änderte auch die politische Unabhängigkeit wenig, entweder weil die Verformungen nicht als solche erkannt wurden oder den neuen einheimischen Staatseliten zum Vorteil gereichten oder aber weil für grundlegende Veränderungen der politische Spielraum und die wirtschaftliche

Kraft zu klein waren. Hinzu kam, daß viele der neuen Eliten in keiner Weise auf die gewaltigen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Probleme vorbereitet waren, mit denen sie sich nach der Erringung der Unabhängigkeit konfrontiert sahen. Die Verformungen der Vergangenheit wurden deshalb häufig sogar noch weiter vertieft und verfestigt. Viele der wirtschaftlichen Probleme, die die Länder der Dritten Welt in die Strudel der Unterentwicklung rissen und zu sozialer Zerklüftung und Verteilungskämpfen führten, waren deshalb schon bei der Unabhängigkeit vorprogrammiert.

Betrachtet man die Errichtung neuer Staaten, ihr Streben nach territorialer und militärischer Absicherung und ihr Bemühen um politische und wirtschaftliche Konsolidierung aus der Nähe, so werden die kritischen Punkte, an denen die Entzündung interner und externer Konflikte drohte, schnell sichtbar:

Als erster kritischer Punkt erwies sich – auch zeitlich schon sehr früh – das Problem der territorialen Neugliederung. So zeigte es sich häufig schon vor Abschluß der Entkolonisierung, daß angesichts unüberbrückbarer Spannungen eine staatliche Neubildung auf der Grundlage des ehemaligen kolonialen Gebiets nicht möglich oder zumindest wenig ratsam war. Doch selbst dort, wo man – wie auf dem indischen Subkontinent – anfangs daraus die Konsequenzen zog, verlief der Teilungsprozeß nicht friedlich, sondern unter schweren Konvulsionen. So löste die Teilung des Subkontinents eine der größten Flüchtlingsmigrationen der neuen Geschichte aus. In nur wenigen Wochen flohen – unter zum Teil panikartigen Umständen, die zu zehntausenden von Toten führten – 8,5 Millionen Hindus und Sikhs in die Indische Union, während in umgekehrter Richtung 6,8 Millionen Muslime in den beiden Hälften Pakistans Zuflucht suchten. Weitere Zerfallsprozesse setzten zu Beginn der siebziger Jahre ein. So brachen 1971 die religiösen Bande, die bis dahin die beiden Teile Pakistans zusammengehalten hatten. Während jedoch die zehn Millionen Flüchtlinge schon nach relativ kurzer Zeit wieder aus Indien in den neuen Staat Bangladesh repatriert werden konnten, warten bis heute eine halbe Million muslimischer Biharis – viele von ihnen in Internierungslagern – in Bangladesh auf eine Überführung nach Pakistan.

<sup>17)</sup> Ansätze zu einer vergleichenden historischen Untersuchung finden sich bei A. R. Zolberg, *The Formation of New States as a Refugee-Generating Process*, in: *The Global Refugee Problem. U. S. and World Response (The Annuals of the American Academy of Political and Social Science, 467 (1983) 5, S. 24–38)*.

Als Grund für die Sezession war von den Westpakistanern die Ausbeutung ihres Landesteils durch das Regime in Ostpakistan angeführt worden, als völkerrechtliche Begründung das während des Entkolonialisierungsprozesses international aufgewertete Selbstbestimmungsrecht. „Interner Kolonialismus“ und „Selbstbestimmungsrecht“ sind denn auch inzwischen zu den beiden wichtigsten Slogans geworden, unter denen eine weitere staatliche Aufteilung des Subkontinents und des angrenzenden Sri Lankas betrieben wird. Während verschiedene Volksgruppen die territoriale Einheit Restpakistans in Frage stellen, formierten sich in der Indischen Union Minderheiten, die Autonomie oder gar Unabhängigkeit einfordern: Nagas, Assamesen, Gurkhas, Sikhs, die für ein unabhängiges Khalistan kämpfen. Nicht weit entfernt, auf Sri Lanka, bietet sich dasselbe blutige Schauspiel, wo Tamilengruppen für einen unabhängigen Staat Tamil Eelam kämpfen, um sich vor der Unterdrückung der Singhalesen zu schützen. An jeder dieser Bruchstellen kommt es zu beträchtlichen Flüchtlingsbewegungen. So befinden sich inzwischen fast 150 000 Tamilen aus Sri Lanka, im südindischen Unionsstaat Tamil Nadu.

Mindestens ebenso groß wie auf dem indischen Subkontinent sind die Gefahren einer nationalstaatlichen Fragmentarisierung auf kleinstem Nenner in anderen Regionen der Dritten Welt, insbesondere in Afrika, wo die Organisation für Afrikanische Einheit die Unverletzlichkeit der kolonialen Grenzen zum Prinzip erhoben und bis heute auch erfolgreich, wenngleich unter großen Opfern, verteidigt hat. Das war angesichts der tribalistischen Grundstruktur vieler junger afrikanischer Staaten durchaus sinnvoll, bewirkte doch gerade die Vielfalt der Stämme, daß der afrikanische Kontinent schon früh von einer langen Kette sezessionistischer Auseinandersetzungen und sie begleitender Flüchtlingsbewegungen größten Ausmaßes gekennzeichnet war. Ihren Anfang bildete der Versuch der Ibos, 1966/67 einen eigenen Staat Biafra zu gründen, dem zahlreiche weitere Abspaltungsversuche folgten — Shabas von Zaire, Eritreas von Äthiopien, der Sahauris von Marokko. In jedem Fall ging die Zahl der Flüchtlinge weit in die Hunderttausende; in Biafra betrug sie sogar 1,5 Millionen.

Sieht man einmal von tief in der Geschichte verwurzelten Ängsten und Animositäten ab, so wird die

Neigung zur Sezession sehr wesentlich durch das Fehlen pluralistischer und partizipatorischer Strukturen in vielen Ländern der Dritten Welt gefördert — oder anders gewendet: durch die Monopolisierung politischer, militärischer und wirtschaftlicher Macht durch einzelne gesellschaftliche Gruppen. Bei ihnen kann es sich — wie die empirischen Befunde zeigen — sowohl um Mehrheiten wie um Minderheiten handeln, um traditionelle Eliten wie um revolutionäre Parteien, um ethnische wie um religiöse Gruppen. In allen Fällen werden Teile der Bevölkerung benachteiligt, unterdrückt und verfolgt, so daß ihnen, je nach zahlenmäßigem Anteil an der Gesamtbevölkerung, entweder Abspaltung und Autonomie oder gewaltsamer Widerstand und revolutionärer Umbruch als *ultima ratio* erscheinen. Die in diesen Auseinandersetzungen induzierte Gewalt und Gegengewalt hat insbesondere in Lateinamerika und Afrika immer wieder zu Wellen von Flucht und Vertreibung geführt.

In dieselbe Kategorie fallen auch Terrorregime von Diktatoren wie Bokassa (Zentralafrikanische Republik), Idi Amin (Uganda), Sekou Touré (Guinea) und Duvalier (Haiti), die durch ihre Repression zur Entvölkerung ihrer Länder beigetragen haben, ebenso wie die Militärregime in Brasilien, Argentinien und Chile oder theokratische Regime wie das im Iran, den seit der Revolution über zwei Millionen Menschen verlassen haben sollen. Auf den Fall totalitärer sozialistischer Regime wurde schon angesichts des Ost-West-Konflikts hingewiesen.

Unter dieselbe Rubrik fallen *last, but not least* aber auch jene ethnischen Minoritäten, die auf Veranlassung der Kolonialmächte einstmals ins Land gebracht wurden und denen es im Dienst jener Mächte oder unter ihrem Schutz gelang, sich im Wirtschaftsleben ihrer Gastländer profitable oder gar beherrschende Positionen aufzubauen. Die Ausweisung und Vertreibung von 40 000 Asiaten aus Uganda, Zehntausender Vietnamesen aus Kambodscha, vor allem aber Hunderttausender Auslandschinesen aus Vietnam zeigt das Schicksal, das ihnen droht, sofern sie sich das Mißfallen oder den Neid der neuen Regime zuziehen. Die derzeitigen Progrome gegen die Inder auf Madagaskar sind ein weiterer Fall in diesem Prozeß.

Während weitgehend Einigkeit darüber herrscht, daß es sich bei Menschen, die infolge sozial und

wirtschaftlich bedingter Kriege und Bürgerkriege vertrieben werden, um Flüchtlinge handelt, wird in einigen Ländern des Westens zur Zeit erbittert darüber gestritten, ob man auch jene als Flüchtlinge ansehen kann, die „lediglich“ unter dem Druck desolater wirtschaftlicher Verhältnisse ihre Heimat verließen, d. h. ohne unmittelbare Gewalteinwirkung durch Menschen oder wie es in der präzisen Terminologie der Genfer Konvention heißt, ohne „begründete Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer besonderen sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung.“

Die tiefere Ursache für diese zum Teil unerfreuliche Kontroverse ist natürlich kein semantisches Problem, sondern die Tatsache, daß in vielen Ländern die Anerkennung des Flüchtlingsstatus mit einem Anspruch auf Asyl gekoppelt ist. Diese Koppelung hat zwar ihre guten historischen und sachlichen Gründe, ist jedoch offensichtlich der Führung einer offenen und objektiven Diskussion über das Weltflüchtlingsproblem und seine verschiedenen Dimensionen und Ursachen nicht sonderlich förderlich. Denn man kann zwar mit guten Argumenten darüber streiten, ob es aus humanitärer Sicht geboten ist, auch jenen „Wirtschafts-“ bzw. „Elendsflüchtlings“ das Recht auf Asyl einzuräumen, oder ob man es ihnen aus übergeordneten politischen und anderen Überlegungen verweigert. Unbestritten sollte jedoch die Grundtatsache bleiben: daß in vielen Regionen der Dritten Welt aufgrund wirtschaftlicher Unterentwicklung, Überbevölkerung, tiefgreifender ökologischer Zerstörung, einer falschen Wirtschaftspolitik oder weltwirtschaftlicher Einflüsse Situationen entstanden sind, die den dort lebenden Menschen keine andere Wahl als die Flucht lassen.

Dabei ist es von den Ursachen her ziemlich irrelevant, ob sie in anderen Gebieten ihres eigenen Landes Zuflucht suchen oder jenseits der Landesgrenzen, zumal die Landflucht in die Städte nicht selten nur die erste Etappe einer Flucht ist, die häufig erst nach einer zweiten Etappe jenseits der Grenzen endet. Daß es sich in beiden Fällen um Migrationen riesigen Ausmaßes handelt, ist sowohl am Anwachsen der Städte in der Dritten Welt abzulesen<sup>18)</sup> als

<sup>18)</sup> S. G. Heilig, Das Städtewachstum in der Dritten Welt, in: P. J. Opitz (Hrsg.), Die Dritte Welt in der Krise. Grundprobleme der Entwicklungsländer, München 1984, S. 186 ff.

auch am Fall der Hispanisierung, der seit geraumer Zeit der Süden der USA durch illegale Einwanderung vor allem aus Mexiko ausgesetzt ist. Vor ähnlichen Problemen stehen europäische Länder, etwa Sizilien und Süditalien, wo sich inzwischen die illegalen Einwanderer und Arbeiter aus Tunesien, Marokko und anderen afrikanischen Ländern der Millionengrenze nähern<sup>19)</sup>.

Von diesen Migrationen betroffen sind jedoch nicht nur reiche Länder des „Nordens“, sondern ebenso Länder des „Südens“. So befinden sich z. B. im indischen Bundesstaat Assam ca. zwei Millionen illegale Einwanderer aus Bangladesh, die wegen Armut und Überbevölkerung ihrer Heimat den Rücken gekehrt haben und deren gewaltsame Ausweisung von assamesischen Nationalisten immer heftiger gefordert wird. Was in Assam noch die indische Zentralregierung verhindert, ist in Nigeria schon Wirklichkeit geworden. 1982/83 wurden von den Behörden Nigerias ungefähr eine Million Gastarbeiter aus anderen afrikanischen Staaten – darunter allein 700 000 Ghanesen – angesichts wachsender Wirtschaftsschwierigkeiten kurzfristig des Landes verwiesen; sie kehrten in langen Flüchtlingstrecks in ihre Heimat zurück.

Daß die in vielen Regionen der Dritten Welt weit fortgeschrittene Zerstörung der Wälder und die ihr folgende Erosion der Böden zu Verwüstungen größten Umfangs führen werden, ist bekannt. Doch wird den sozialen Auswirkungen dieser schleichenden Entwicklungen, zu denen neben Kriegen und Bürgerkriegen auch gewaltige Flüchtlingsströme gehören werden, noch immer nicht die nötige Aufmerksamkeit geschenkt.

Als letzter wichtiger Auslöser für Konflikte und damit Flüchtlingsbewegungen bleiben schließlich Kriege zwischen Dritte-Welt-Staaten zu erwähnen. Dabei zeigen die empirischen Befunde, daß es sich in der Mehrzahl um Grenzkriege handelt. Das gilt etwa für Kaschmir, um das die beiden neuen Staaten Indien und Pakistan gleich nach ihrer Gründung mehrere Kriege führten; es gilt für den Verlauf der Grenze zwischen China und Indien, über den sich 1962 ein indisch-chinesischer Krieg entzündete; es gilt auch für den Ogaden, den Somalia Äthiopien zu entreißen suchte, weil sich die dortige Bevölkerung

<sup>19)</sup> M. Budzinski, Wanderer zwischen den Welten, in: Das Parlament, Nr. 12, vom 21. März 1987, S. 8.

ethnisch und religiös mit den Somalis verbunden fühlt; und es gilt letztlich auch für den Krieg zwischen dem Iran und dem Irak, bei dem es unter anderem auch um wichtige, von beiden Staaten beanspruchte Gebiete geht. Sollte sich dieser Krieg ausweiten, was im Falle eines drohenden iranischen Sieges durchaus möglich wäre, so könnte es auch hier wieder zu größeren Flüchtlingsbewegungen kommen.

Doch gerade am Beispiel des iranisch-irakischen Krieges wird eine neue Konfliktursache sichtbar, die bislang in den kriegerischen Konflikten zwischen Dritte-Welt-Staaten noch eine untergeordnete Rolle spielte, der jedoch in Zukunft eine wachsende Bedeutung zukommen könnte: der Aufbau

neuer hegemonialer Strukturen in der Dritten Welt durch dortige Regionalmächte. Ein Streben nach regionaler Hegemonie kennzeichnete im Nahen Osten die iranische Politik schon zu Zeiten des Schahs. Es zeigte sich noch deutlicher in der Rivalität zwischen Pakistan und Indien, macht sich ansatzweise aber inzwischen auch schon bei einer Macht wie China bemerkbar, von der viele Nachbarstaaten nicht erst seit dem chinesischen „Erziehungsfeldzug“ gegen Vietnam befürchten, daß sie – trotz lautstarker antihegemonialer Bekenntnisse – nach erfolgreicher wirtschaftlicher Konsolidierung wieder in ihre über zwei Jahrtausende praktizierte Rolle einer asiatischen Hegemonialmacht zurückfallen könnte.

### III. Ausblick

Der vorangehende historische Überblick hatte im wesentlichen drei Ziele: Er sollte – *erstens* – die gewaltigen Ausmaße des Weltflüchtlingsproblems im 20. Jahrhundert verdeutlichen und damit ein vernachlässigtes und verdrängtes Phänomen wieder ins Bewußtsein heben. Er sollte – *zweitens* – die historischen Zusammenhänge sichtbar machen, in denen die einzelnen Flüchtlingsbewegungen und die sie erzeugenden inner- und zwischenstaatlichen Konflikte stehen. Und er sollte – *drittens* – vor der Hoffnung auf schnelle und einfache Lösungen warnen.

Solche Lösungen gibt es nicht, kann es nicht geben. Niemand, der sich den Blick für die Realitäten unserer Welt bewahrt hat, wird glauben, daß sich die beiden globalen Spannungsfelder unserer Zeit – der Ost-West-Konflikt und der Nord-Süd-Konflikt – in absehbarer Zeit auflösen werden. Eher das Gegenteil könnte eintreten: Denn trotz Reykjavik und der Tatsache, daß in die erstarrten Fronten zwischen Ost und West wieder Bewegung gekommen ist, ist eine spürbare Abnahme des fundamentalen Mißtrauens nicht zu verzeichnen. Mit der anhaltenden Verweigerung von Globalverhandlungen über die schweren wirtschaftlichen Probleme der Dritten Welt und der Blockierung wichtiger UN-Organisationen, die in den siebziger Jahren Foren für den Nord-Süd-Dialog bereitgestellt

hatten, zeigt sich aber auch im zweiten Spannungsfeld kein Ende der Verhärtung. Bei einer erneuten Verschlechterung der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und einer Verschärfung der Schuldenkrise können auch hier die gegenwärtig nur schwelenden Konflikte jederzeit wieder aufbrechen.

Wenig Anlaß zu Optimismus bieten schließlich auch die Entwicklungen in der Dritten Welt, wo steigende Tendenzen bei den Rüstungsausgaben, beim Aufbau eigener Rüstungsproduktionen, bei direkten Rüstungsbeziehungen zwischen Dritte-Welt-Staaten, bei bilateralen und regionalen Rüstungswettläufen und bei den jährlich geführten Kriegen<sup>20)</sup> alles andere als den Eindruck wachsender Friedfertigkeit vermitteln. Dieser Eindruck entsteht auch nicht beim Anblick der Brutalität, mit der viele der Dritte-Welt-Kriege geführt werden – im Libanon, in der spanischen Sahara, auf Timor oder am Golf. Sie alle – und viele weitere – bestätigen vielmehr täglich aufs neue, daß Engstirnigkeit und Intoleranz, Kompromißlosigkeit und Machtgier kein Privileg der Länder des Nordens, sondern ebenso beheimatet in Asien, Afrika und Lateinamerika sind. Von der Entstehung einer

<sup>20)</sup> Siehe dazu die SIPRI-Jahrbücher der vergangenen Jahre.

„Neuen Welt“ ist auch in der Dritten Welt wenig zu spüren.

Von Interesse ist, wie sich die sogenannte Hegemonialkrise der beiden Supermächte und die parallel zu ihr wachsende Autonomie der Dritten Welt auf die Bereitschaft der jungen Staaten Asiens, Afrikas und Lateinamerikas auswirken wird, drohende inner- und zwischenstaatliche Konflikte gewaltfrei und im Geiste jener Solidarität auszutragen, die im Verlauf der antikolonialen Kriege so häufig beschworen wurde. Orientiert man sich in seinen Erwartungen an der bislang von vielen Dritte-Welt-Eliten praktizierten Verweigerung partizipatorischer und pluralistischer Strukturen in den von

ihnen regierten Gesellschaften, so drängt sich allerdings auch hier kein Optimismus auf.

Auf das Weltflüchtlingsproblem bezogen, sprechen somit viele Anzeichen dafür, daß das 20. Jahrhundert auch in seinen letzten Jahren nicht viel anders verlaufen wird als in seinen ersten Jahrzehnten. So verständlich somit Resignation auch wäre, so wenig ist sie im Interesse der leidenden Menschen erlaubt. Statt zu resignieren, sind vielmehr Realismus und Phantasie angebracht, um mit ihrer Hilfe nach Wegen zu suchen, auf denen neue Flüchtlingsbewegungen verhindert oder zumindest wirkungsvoll eingedämmt werden können.

### **Otto Kimminich: Das Asyl in verfassungsrechtlicher Sicht**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 26/87, S. 3–17

Auf der völkerrechtlichen Ebene ist die Asylgewährung ein Recht des souveränen Staates, dessen Ausübung von allen anderen Staaten respektiert werden muß. Ein subjektives Recht des politischen Flüchtlings auf Asylgewährung kennt das Völkerrecht nicht. Dagegen haben die Schöpfer des Grundgesetzes dem politisch Verfolgten ein Grundrecht auf Asylgewährung eingeräumt. Diese verfassungsrechtliche Regelung ist völkerrechtlich unbedenklich. Das Völkerrecht kann daher nicht zur Einschränkung des Asylgrundrechts verwendet werden.

Einschränkungsmöglichkeiten sieht der Text des Grundgesetzes für das Asylgrundrecht nicht vor. Immanenten Schranken ist das Asylgrundrecht nicht unterworfen, was seit 1975 auch in der Rechtsprechung anerkannt ist. Einzige Voraussetzung für die Inanspruchnahme des Grundrechts ist gemäß Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG die politische Verfolgung. Diese ist weder im Grundgesetz noch in einem einfachen Gesetz definiert. Es ist Aufgabe der Rechtsprechung, den Verfolgungsbegriff im Sinne des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG herauszuarbeiten.

Das Asylverfahrensgesetz regelt nur die Durchführung des Anerkennungsverfahrens. Rechtsgrundlage für die Asylgewährung ist immer Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG. Wie alle anderen Grundrechte, hat auch dieses Grundrecht verfahrensrechtliche Ausstrahlungen, die bei jeder Änderung des Asylverfahrensgesetzes beachtet werden müssen.

### **Jochen Abr. Frowein: Asylrecht aus rechtsvergleichender Sicht**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 26/87, S. 19–24

Die Notwendigkeit einheitlicher europäischer Lösungen für das Asylrecht wird immer dringlicher. Es erscheint erforderlich, daß die europäischen Staaten sich sowohl über die Kriterien als auch über das anzuwendende Verfahren einigen. Die europäischen Rechtsordnungen erkennen zwar durchweg die Möglichkeit der Asylgewährung an. Die Bundesrepublik Deutschland nimmt aber eine Ausnahmestellung insofern ein, als hier ein verfassungsrechtlich gewährtes Asylrecht besteht. Das Asylverfahren ist sehr unterschiedlich ausgestaltet. Die gerichtliche Überprüfung der Asylentscheidung ist teilweise nur begrenzt möglich. Der Status des Ausländers während des Asylverfahrens bedarf der Überprüfung. Die Fernhaltung vom Arbeitsmarkt kann für seine spätere Eingliederung Schwierigkeiten hervorrufen.

### **Peter J. Opitz: Das Weltflüchtlingsproblem im 20. Jahrhundert**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 26/87, S. 25–39

Der Beitrag versucht das Weltflüchtlingsproblem im 20. Jahrhundert in seinen wichtigsten Umrissen nachzuzeichnen und dadurch die gewaltigen Ausmaße der Problematik sichtbar zu machen. Gleichzeitig soll gezeigt werden, daß es sich bei den diversen Flüchtlingsbewegungen nicht um isolierte Einzelphänomene handelt, sondern daß es möglich ist, sie in größere historische Zusammenhänge einzuordnen. Als wichtigste historische Entwicklungsprozesse, in deren Umfeld eine Vielzahl von Konflikten und Vertreibungen größeren Umfanges ausgelöst wurden, werden im einzelnen aufgeführt:

1. der Zusammenbruch des Osmanischen Reiches;
2. die Rivalitäten der europäischen Nationalstaaten;
3. die totalitären Diktaturen bzw. Ansätze zu imperialen Neugründungen in Europa und Asien, insbesondere durch Deutschland, die UdSSR und Japan;
4. der Zweite Weltkrieg und Ost-West-Konflikt;
5. der Zerfall der europäischen Kolonialreiche;
6. der Nationbildungsprozeß in den Regionen der Dritten Welt.

Obwohl sich der Essay nicht mit Lösungen der Flüchtlingsproblematik unserer Zeit befaßt, soll die Erhellung der historischen Tiefendimension auch vor der Hoffnung auf schnelle Lösungen warnen. Insbesondere soll er zu der Einsicht hinführen, daß Lösungen sich nicht in einer liberalen Handhabung des Asylrechtes erschöpfen können, sondern daß es vielmehr notwendig ist, durch weitgefächerte politische und wirtschaftliche Maßnahmen die Ursachen des Flüchtlingsproblems zu beseitigen.