

Migration: Ursachen und Behandlung. Bericht vom KSZE-Seminar über Migration, Flüchtlinge und Vertriebene (Warschau 20. - 23. April 1993)

Von *Bernhard J. Trautner*

I. Einführung

Den Vorgaben des Kapitels VI über die Menschliche Dimension des KSZE-Helsinki-Dokuments 'Herausforderungen des Wandels' von 1992 folgend, veranstaltete das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) in Warschau ein Experten-seminar über Migration, das auch die Probleme von Flüchtlingen und Vertriebenen einschloß.

Teilnehmer waren nicht nur 44 staatliche Delegationen aus den KSZE-Mitgliedstaaten und der einschlägigen Internationalen Organisationen, wie des UN-Flüchtlingshochkommissars (UNHCR) und der Organisation für Internationale Migration (OIM), sondern entsprechend den Verpflichtungen von Helsinki 1992 auch 27 nicht-gouvernementale Organisationen (i.f.: 'NGOs'). Der Verfasser berichtete im Auftrag der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung/Frankfurt a. M.¹

Die KSZE hatte sich seit ihrem Beginn mit Wanderungsbewegungen im engeren Sinne befaßt, unter den Titeln 'Gastarbeiter'² und 'Menschliche Kontakte'. So erkannten die Teilnehmerstaaten in der Schlußakte von 1975 bereits an, daß die Bewegungen von Gastarbeitern in Europa substantielle Ausmaße erreicht haben und verpflichteten sich zum Schutz des persönlichen und sozialen Wohlergehens der Betroffenen sowie zur Sicherung der Rechts- und Chancengleichheit zwischen Gastarbeitern und Bürgern. Das Abschlußdokument des Madrider Treffens 1980 hob die besonderen Probleme der zweiten Generation von Gastarbeitern hervor und schlug eine adäquate Unterrichtung von Sprache und Kultur der Herkunftsländer vor. Beim Wiener Treffen von 1986 beschlossen die Teilnehmerstaaten die Weiterentwicklung der bilateralen Kooperation bezüglich der Wiedereingliederung heimkehrender Gastarbeiter. Daß Schutz und Weiterentwicklung der Rechte von Gastarbeitern Aufgabe aller teilnehmenden Staaten sind, wurde auf dem Kopenhagener Treffen

¹ Der vorliegende Beitrag basiert auf einem internen HSFK-Arbeitspapier, das der Autor auf Anfrage gerne zur Verfügung stellt. Zur Beteiligung von NGOs am KSZE-Prozeß vgl. *Brett, Rachel*, NGOs and the Human Dimension of the CSCE, in: CSCE-ODIHR Bulletin 1 (Winter 1992/93) 1, 1-8.

² Das Original Migrant Workers wird der inhaltlichen Präzision wegen nicht mit 'Wanderarbeiter', sondern i.f. mit der deutschen Entsprechung 'Gastarbeiter' wiedergegeben.

der KSZE 1990 bei der Diskussion über die Menschliche Dimension anerkannt. Das Dokument über das Moskauer Treffen von 1991 sprach den Gastarbeitern und ihrer Familien das Recht auf Wahrung ihrer ethnischen, kulturellen, religiösen und sprachlichen Eigenheiten zu und bestimmte, daß diese Themen unter dem KSZE-Mechanismus der Menschlichen Dimension behandelt werden können.

II. Das Seminar

Das Warschauer Seminar von 1993 reichte weit über diese Thematik hinaus. In drei Arbeitsgruppen wurden folgende Fragen behandelt: Die erste Gruppe widmete sich der Prävention unfreiwilliger Migration, Diskussionsgruppe 2 beschäftigte sich mit dem Schutz unfreiwilliger Migranten. Die Zusammenarbeit Internationaler Organisationen und der Aufbau innerstaatlicher Institutionen zur Bewältigung der diesbezüglichen Probleme war Thema der dritten Arbeitsgruppe.

1. Die eröffnende Plenarsitzung

Schon bei den Eingangsstatements der Delegationen zeichnete sich ein gewisser Konsens ab: Thematisiert wurden ganz überwiegend die Probleme der Migrations-Empfängerländer, obwohl sich auch unter den KSZE-Staaten Migrations-'produzenten' finden lassen, etwa Bosnien-Herzegowina und Tadschikistan. Andererseits haben sich frühere Flüchtlingsherkunftsländer Mittel- und Osteuropas in Migrationsziele verwandelt. Viele Länder nehmen eine Doppelrolle ein; insbesondere natürlich kriegführende Staaten wie Armenien und Aserbaidschan, auch Kroatien, das Flüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina aufnimmt, gleichzeitig aber Flüchtlinge in andere Länder Europas 'exportiert', allerdings in ungleich geringerem Ausmaß. Auch ist hier die Türkei zu erwähnen, die nach der Revolution in Iran Millionen Perser, im Gefolge des Zweiten Golfkrieges eine halbe Mio. flüchtender Kurden aus dem Irak und 1989 300.000 ethnische Türken aus Bulgarien aufnahm - zugleich aber durch die Unterdrückung der kurdischen Autonomiebewegung im eigenen Land politische Flüchtlinge erzeugt. Um so bemerkenswerter war daher der Vorschlag eines türkischen Vertreters, die Ursprungsländer der Migranten zur Verantwortung zu ziehen; im Falle Bosnien-Herzegowina sei der Aggressor zu strafen.

Wenige Sprecher nur versuchten, die übergeordnete Problematik des Komplexes 'Migration' zu strukturieren. Namentlich OIM-Direktor *Purcell* schlug ein 'Modell geordneter Migration' (orderly migration system) vor. Grundelemente dieses Systems sind:

- Investitionen und Entwicklungshilfe an die Herkunftsländer der Migranten zu richten und den weltweiten Handel zu beleben; Arbeitsplatzbeschaffung und Anstieg des Lebensstandards sind zuvörderst anzustreben;

- klare und verlässliche Informationen über Möglichkeiten und Bedingungen von Auswanderung an potentielle Migranten zu übermitteln.
- Das Fehlen einer artikulierten Einwanderungspolitik überlasse das Migrationsgeschehen dem Zufall. Wo eine solche Politik gefunden werde, müßte sie auf transparente Weise den außenpolitischen Pressionen und den innenpolitischen Bedürfnissen der Staaten angepaßt werden. Auch in einem solch übergreifenden System müssten Kategorien humanitärer Regelung (z.B. ein Schutzstatus für Bürgerkriegsflüchtlinge) aufrechterhalten bleiben.
- Rückkehrprogramme für Gastarbeiter sollten ausgedehnt werden.

Die Vertreter der einzelnen Staaten beschränkten sich weitgehend auf die Darstellung spezifisch nationaler Ansätze bzw. ihre Erfahrungen mit Migration. So erboten sich die Vertreter traditioneller Einwanderungsländer, wie etwa Kanada, Rat und Beistand zu geben. Der Vertreter der USA betonte, daß geordnete Migration eine Nation stärke, hob aber gleichzeitig die Bedeutung einer vollen gesellschaftlichen Integration legaler Migranten hervor. Jene beiden Staaten forderten unisono die Einhaltung der Menschenrechte und internationaler Standards bei der Migrationsbewältigung.

Das Problem der Fremdenfeindlichkeit sprachen der deutsche und der bulgarische Vertreter an - allerdings aus verschiedenen Perspektiven. Während ersterer den Angriffen gegen Ausländer in Mölln und anderswo in Deutschland die insgesamt gutnachbarschaftlichen Beziehungen zwischen 6 Mio. Ausländern und Einheimischen gegenüberstellte, klagte letzterer, Bulgaren würden im Ausland das Opfer von Fremdenfeindlichkeit. Der russische Vertreter sprach nur von 'besonderen Problemen' des russophonen Bevölkerungsanteils im Balkan und forderte bilaterale Abkommen mit den Staaten insbesondere über die Entschädigungsansprüche.

Zukünftige Schreckensszenarien zeichneten sowohl die Vertreter aus potentiellen Auswanderungsstaaten als auch jene aus traditionellen Empfängerländern. Der rumänische Vertreter zitierte eine OIM-Statistik, nach der 46 % aller Rumänen aus sozio-ökonomischen Gründen auswandern wollen. Der österreichische Vertreter beschwor die Migration als 'neue soziale Frage' - als 'Klassenfrage' gar. Nicht einem Stop, aber einer Regulierung und Beschränkung sowohl legaler als auch illegaler Einwanderung redete er das Wort.

Die Vertreter der einschlägigen internationalen Organisationen präsentierten Aufgabenbereiche und aktuelle Zielsetzungen ihrer Einrichtungen bezüglich der Migrationsproblematik. Der Vertreter des Europarats hob die Hilfestellung seiner Organisation beim Aufbau neuer Verfassungsordnungen hervor. Einen bemerkenswerten Wandel in der Zielsetzung des Flüchtlings-Hochkommissariats, die ursprünglich in der 'Nachsorge', im Schutz bereits Geflüchteter bestanden hatte, stellte die UNHCR-Vertreterin heraus: Die neue Hochkommissarin beschäftige sich zunehmend auch mit Möglichkeiten der Prävention. Auch die Europäische Entwicklungsbank in London war mit einer Delegierten vertreten; sie bot im Namen ihres Instituts technische Hilfe und Fachwissen zur Beseitigung ökonomischer Ursachen für Migration an.

2. Die Arbeitsgruppen

2.1. 'Preventing involuntary migration'

Im Mittelpunkt der ersten Diskussionsrunde standen zunächst die Möglichkeiten, den push-Faktoren, also den Grundursachen der Migration in den Herkunftsländern, auf dem Wege ökonomischer Kooperation zu begegnen. Dies knüpfte direkt an die Vorschläge eines deutschen Verteters zu einem umfassenden Lösungsansatz an, der die Problemursachen wie namentlich die Schuldenkrise einbezieht. Der deutsche Diskussionsbeitrag propagierte bei der Bekämpfung wirtschaftlicher Wanderungsursachen eine marktwirtschaftliche Lösung; öffentliche Gelder könnten hier nicht im Vordergrund stehen. Vielmehr komme es entscheidend darauf an, 'ordnungspolitische Rahmenbedingungen in den Herkunftsländern zu schaffen, die privates Unternehmertum lohnend erscheinend lassen.' Die Forderung nach Öffnung der Grenzen für Waren und Dienstleistungen gerade in den Bereichen, in denen die Herkunftsländer besonders konkurrenzfähig sind, kommt dem neueren Bewußtsein in der sich entwickelnden Welt durchaus entgegen, ist doch die Bilanz von 40 Jahren Entwicklungshilfe heute umstritten. Traditionelle Form und Nutzen der Hilfe werden auch in den Empfängerländern kritisiert zugunsten eines fairen Handelsaustausches zwischen Nord und Süd sowie im Süden eines Ressourcen-sharings zwischen rohstoffreichen und rohstoffarmen Staaten.

In diesem Zusammenhang sind auch die pull-Faktoren, die wirtschaftlichen Anreize für Migranten in den potentiellen Aufnahmeländern von großer Bedeutung. Vor allem aber, daß sich das Wissen über materiellen Überfluß in einigen Teilen der Welt durch moderne Telekommunikation sehr schnell ausbreitet. Durch die technische Vereinfachung von Fernreisen fällt nun auch die letzte natürliche Barriere zwischen armen und reichen Teilen der Welt fort.

OIM-Direktor Purcell gab in diesem Zusammenhang einen Blick auf die globale ökonomisch-demographische Dimension der Migration in naher Zukunft: In den nächsten 20 Jahren steigt die Zahl der arbeitsfähigen Bevölkerung in den Entwicklungsländern um 730 Mio. In den industrialisierten Staaten arbeiten heute 586 Mio. Menschen. Das bedeutet, nur um den gegenwärtigen Beschäftigungsstand zu halten, müßte eine zusätzliche Anzahl von Arbeitsplätzen geschaffen werden, die jene der bereits vorhandenen in der 'entwickelten' Welt bei weitem übertrifft! Auch ein langfristiger ökonomischer Ansatz zur Wanderungsprävention muß daher schon mittelfristig Ergebnisse erzielen.

Angesichts der Flucht und Vertreibung von Angehörigen ethnischer Minderheiten ging es anschließend um Verwirklichungsmöglichkeiten von Menschen- und Minderheitenrechten. Während der Moderator auf die Flucht vor politischer Verfolgung abhob und dieses Problem in den osteuropäischen KSZE-Staaten als nicht mehr existent erachtete, gab ein kanadischer Vertreter zu bedenken, daß der Migrationsvorgang selber bereits in vielen Staaten einen Hinderungsgrund für die Rückkehr schaffe (Verletzung von Paß- und Visumgesetzen, zu erwartende unproportionale Bestrafung).

Kontrovers wurde der Schutz von Minderheitenrechten diskutiert. Der Vertreter des Europa-Rats, *Murray*, gab zu, in diesem Feld müsse bei Null angefangen werden. Er schlug einen Überwachungsmechanismus vor, etwa unter der Leitung des KSZE-Hochkommissars für Minderheiten.³ Mit der bereits in Angriff genommenen Ausarbeitung einer Europäischen Charta für Kulturen und regionale Sprachen komme man dem Bedarf nach der Etablierung (einklagbarer, BJT) Normen und Standards entgegen. Die aus dem internationalen KSZE-Prozeß bekannten 'vertrauensbildenden Maßnahmen' sollten zunächst die Beziehung zwischen Mehrheit und Minderheit verbessern. *Murray* sah hier die Möglichkeit, von seiten der NGOs z.B. mit Erziehungsprojekten initiativ zu werden. Auf zwischenstaatlicher Ebene stünden die Experten der Wiener Kommission zur Beratung bei der Implementierung neuer Rechtssysteme zum Minderheitenschutz bereit.

Auf den möglichen Widerwillen ethnischer Minderheiten, zu ihrem Schutz als solche anerkannt zu werden, wies ein türkischer Vertreter hin, da dies erst eine Diskriminierung und ggf. viele Mikro-Nationalismen auslösen könne. Eher sollten bspw. rassistische Ausdrücke und Redensarten aus dem Sprachgebrauch gelöscht werden. In multikulturellen Fragen kompetent, steuerte ein schweizerischer Vertreter bei, die Eidgenossenschaft sei ursprünglich keineswegs als 'multi-ethnisch' konzipiert gewesen. Die demokratische Regierungsform reiche zum Funktionieren nicht aus. Vielmehr sei das Prinzip der Territorialität ebenfalls hilfreich. So gebe es in den französischsprachigen Kantonen keine deutschen Schulen und umgekehrt.

Die Errichtung eines Migrations-Frühwarnsystems hinterfragte der amerikanische Völkerrechtler *D. Martin* kritisch und forderte langfristige Kosten-Nutzen-Analysen, deren Ergebnis zu der Entscheidung führen könnte, 'friedensschaffenden Maßnahmen' einzusetzen. Dieser radikale Vorschlag wurde in der Debatte nicht aufgegriffen. Doch angesichts schwerster Völkerrechtsverletzungen in gewaltsam ausgetragenen Konflikten ist die Frage berechtigt, ob nicht mit einem militärischen Eingreifen nach Kapitel VII der UN-Charta der Vertreibung ethnischer Minderheiten aus ihren Siedlungsgebieten entgegengewirkt werden kann. Wie in den Konflikten im ehemaligen Jugoslawien deutlich wird, nötigt schließlich erst die Hinnahme solcher Völkerrechtsverletzungen durch die Weltgemeinschaft eben jener die Auseinandersetzung mit dem Flüchtlingsproblem auf.

³ Detaillierte Vorschläge, wie die Rolle des KSZE-Hochkommissars für Nationale Minderheiten auszufüllen sei, entwickelten die amerikanische Conflict Management Group und die Harvard Negotiation Project in ihrem Beitrag: 'Early Warning and Preventive Action in the CSCE. A Report of the CSCE-Devising Session, October 19, 1992.

2.2. 'Protection of involuntary migrants'

Thema der zweiten Arbeitsgruppe war der Schutz 'unfreiwilliger Migranten'. Die ungeliebte Umschreibung jener Personengruppe, für die gemeinhin die Bezeichnung 'Flüchtling' gilt, war nicht ohne Bedacht gewählt worden. Bereits zu Beginn der Debatte kam man schnell überein, daß die Flüchtlings-Definition des grundlegenden einschlägigen Rechtsinstruments, der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 (i.f.: 'GFK'), in bezug auf die heutige Massenflucht-Situation zumindest ergänzungsbedürftig ist. Der Versuch jedoch, sich über neue Kategorien der Definition zu verständigen, scheiterte bald: Gerade die vorgeschlagene Unterscheidung von Massen- und Individualverfahren stieß auf heftigen Widerstand des Vertreters der juristischen Abteilung des UNHCR, *Bertrand*, der darauf hinwies, die GFK lasse eben nicht alle Verfahren der Differenzierung zu. Auch die Kennzeichnung der Flüchtlinge und Vertriebenen nach ihrer Migrationsrichtung, innerstaatlich oder grenzüberschreitend, stellte sich angesichts der Staatenneubildungen im Bereich des ehemaligen Ostblocks als wenig aussagekräftig heraus. Flüchtlinge in der ehemaligen UdSSR, welche vor kurzem noch als interne Vertriebene galten, überschreiten heute im selben Gebiet internationale Grenzen.

Die Übung vieler Staaten, Flüchtlinge danach zu unterscheiden, ob sie bereits anerkannt sind oder noch Anerkennung suchen, kritisierten die in dieser Arbeitsgruppe naturgemäß stärker vertretenen NGOs (ai, Danish Center of Human Rights) scharf unter Hinweis auf den Minimalschutz für alle sich subjektiv bedroht fühlende Flüchtende durch die GFK. Denn diese mache den Flüchtlings-Status gerade nicht abhängig von staatlicher Anerkennung.⁴

Fruchtbarer als die Kategorisierung war der Versuch, von den mit dem Status verbundenen Rechtstiteln her zu diskutieren. Im Zentrum dieser Debatte stand die Gewährung eines temporären Schutzes außerhalb der GFK-Bestimmungen. Dem Mitbegründer der Konvention, *Paul Wies*, zufolge war die Vernachlässigung von Massenflüchtlingen, wie sie vorwiegend in Bürgerkriegen entstehen, keineswegs beabsichtigt. Zentrales Problem bei der Schutzgewährung nach der GFK ist die Beschränkung auf den Tatbestand der individuellen Verfolgung. Obwohl dieser möglicherweise auch bei der überwiegenden Zahl von Massenflüchtlingen erfüllt ist, könnten sie aber sogar noch als anerkannte Flüchtlinge 'aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung' (GFK Art. 32.1.) des Aufnahmelandes verwiesen werden. Gerade Massenfluchtsituationen können aber *per se* die innenpolitische Lage eines Empfängerstaates destabilisieren!

4 Abkommen über die Rechtstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention von 1951) Kap. I, Art. 1 Definition des Begriffs Flüchtling: "Im Sinne dieses Abkommens findet der Ausdruck Flüchtling auf jede Person Anwendung:

1. (...)

2. Die ... aus der *begründeten Furcht* vor Verfolgung... sich außerhalb des Landes befindet..." (Hervorhebung d. A., zit. n. *Randelzhofer*, Völkerrechtliche Verträge, München 1987, S.181).

Die Ansätze des Europarats, temporären Schutz für Massenflüchtlinge und eine Entlastung der Aufnahmeländer durch die übrigen Mitgliedstaaten zu harmonisieren, scheiterten nach Ansicht des ER-Vertreters letztlich an der Vollendung des EG-Binnenmarktes. Zwar steht die EG-Kommission der Einführung eines besonderen Schutzstatus für Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge aufgeschlossen gegenüber. Auch diskutierte der Rat der EG-Innenminister am 30.11/1.12.1992 in London einen formalisierten Lastenverteilungs-Mechanismus; er gelangte aber zu keinem Abkommen. Unterdessen führten viele EG-Staaten einen Visum-Zwang für Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien ein. Darüber hinaus sieht der Vertrag von Maastricht die (Wieder-)einführung des Visumzwangs vor im Falle einer Krisensituation in einem Drittland.⁵

Dennoch wird das Konzept eines temporären Schutzregimes in den meisten westeuropäischen Staaten praktiziert oder zumindest angedacht. Für die staatliche Seite ist hier besonders das Argument attraktiv, wertvolle Ressourcen nicht damit 'zu vergeuden', (Hundert-)tausende durch ein kostspieliges Asylverfahren zu schleusen. Überlegungen und Praxis des dänischen Menschenrechtszentrums zur Frage eines temporären Schutzstatus stellten sich als die am weitestentwickelten heraus. Dänemark gewährt Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien eine auf 6 Monate beschränkte Aufenthaltserlaubnis. Sind die Gründe für die Flucht nicht mehr gegeben, wird die Erlaubnis nicht verlängert. Mit dieser Prozedur werde der Bevölkerung klar signalisiert, daß der vorübergehende Schutz für Flüchtlinge nichts mit freiwilliger Einwanderung zu tun hat; gerade angesichts der Vermischung beider Problemkreise in der innenpolitischen Debatte in Deutschland ein interessantes Beispiel. Die mit dem temporären Status verbundenen Rechtsmittel sind aber niedriger anzusetzen als im Falle der Anerkennung nach den Bestimmungen der GFK. Zwar darf der Weg von diesem Verfahren in das reguläre Asylverfahren nicht versperrt sein, doch sind die Anforderungen an die Integrationsleistungen der Empfängerländer im Falle des temporären Schutzstatus erheblich geringer.⁶ Problematisiert wurde der Zeitpunkt für die Beendigung des Status. Die dänische Gesetzesgrundlage orientiert sich mit einem Maximalschutz von zwei Jahren mit an der Frist der Konvention über den Verantwortungsübergang für Flüchtlinge (1980) des Europarats als Merkmal für die spezielle Bindung des Flüchtlings an einen Staat. Optimierbar wäre dieses Verfahren durch einen gemeinsamen Beschluß von Regierungen zusammen mit der verantwortlichen UN-Organisation.

5 "Bei einer Notlage in einem dritten Land, die zu einem plötzlichen Zustrom von Staatsangehörigen dieses Landes in die Gemeinschaft zu führen droht, kann der Rat jedoch auf Empfehlung der Kommission mit qualifizierter Mehrheit den Visumzwang für Staatsangehörige des betreffenden Landes einführen." Vertrag über die Europäische Union, Titel II, Art. 100 c (2), zit. n. *Glaesner, H.-J.*, Europarecht. Baden-Baden 1992, S.63.

6 Die Untergrenze eines solchen Schutzes bilden die 'Allgemeine Erklärung der Menschenrechte', (1948) der 'Internationale Pakt über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte' (bezüglich Lebensstandard, Familienzusammenführung und Ausbildung) und der 'Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte' (beide 1966).

Während der UNHCR-Vertreter die Zulassung zum regulären Asylverfahren als auch weiterhin die erste Schutzmaßnahme darstellte und dem temporären Schutzregime ein Element der Willkür unterstellte, lehnte ein italienischer Vertreter letzteres Konzept gänzlich ab. Es sei zur Abwehr ungeeignet. Da die Rückkehr der Aufgenommenen eben nicht sichergestellt sei, mache es für die kommunalen Behörden keinen Unterschied, Flüchtlinge nach dem einen oder dem anderen Verfahren zu versorgen. Flüchtlingshilfe in modernen Industriegesellschaften könne sich gerade nicht in einer Gewährung von Schlafstatt und Verpflegung erschöpfen. In jedem Falle seien höhere Integrationsleistungen gefragt. In die gleiche Richtung zielte die Einlassung eines US-Beobachters, es gebe in den USA kein Beispiel einer Gruppe von vorübergehend Schutzsuchenden, welche freiwillig zurückgekehrt wäre. Vielmehr meldeten sich viele jener 30.000 Personen, die jährlich um Asyl nachsuchten und denen eine Arbeitserlaubnis erteilt werde, nicht mehr zum regulären Asylverfahren.

Eine tiefe Kontroverse löste der schwedische Diskussionsbeitrag aus. Unter Hinweis auf existierende Schutzregime in Afrika (Konvention der Organization for African Unity, OAU) und Lateinamerika (Cartagena-Erklärung) forderte das Papier auch für Europa eine 'Regionale Lösung'. Grundüberlegung war hier ebenfalls, Massenflüchtlinge nicht in ein Asylverfahren hineinzupressen, sondern ihnen den Schutz so nahe wie möglich am Heimatstaat zu gewähren. Die Aufnahmestaaten sollten dann als sichere Erst-Asylländer betrachtet werden - mit der expliziten Konsequenz, daß ein dort aufgenommener Flüchtling von einem dritten Staat abgewiesen werden könnte. Zwar konzedierte der Beitrag, daß hierdurch ein Land oder mehrere Länder 'subject to an extraordinary strain' sein können und schlug für diesen Fall ein Lastenverteilungs-Arrangement unter der Obhut des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (i.f.: 'IKRK'), OIM oder des UNHCR vor. Die uferlose Ausweitung des Begriffs 'sicherer Drittstaat' war dann Gegenstand heftiger Kritik der anwesenden Menschenrechtsgruppen. Waren in den Abkommen von Schengen und Dublin nur EG-Staaten als sichere Erst-Asylländer festgeschrieben worden, dehnte das Abkommen der Schengen-Vertragspartner und Italiens mit Polen sowie die Vereinbarung mit der (seinerzeit ungeteilten) CSFR den Kreis auf jene Staaten aus, in denen die Einhaltung der GFK angeblich gewährleistet ist. Gerade Staaten wie Polen oder Rußland verfügten aber nach Meinung der Menschenrechtsgruppen nur über allzu fragile Asylverfahren.⁷ Die pauschale Vermutung der Ausländerbehörden potentieller Zielländer, in einem sicheren Drittstaat werde niemand verfolgt, ist gerade vor dem Hintergrund der individualrechtlich ausgestalteten GFK und im Rahmen rechtstaatlicher Verfahren kaum haltbar. Das zeigen die jüngsten Entscheidungen des deutschen Bundesverfassungsgerichts wonach sogar das EG-

⁷ Vgl. auch die Ansicht des ehemaligen deutschen UNHCR-Vertreters, *Koisser*, es müsse gefragt werden, 'ob man heute Anrainerstaaten der GUS als sichere Drittstaaten bezeichnen kann' (zit. n. *Süddeutsche Zeitung* v. 12.5.1993, S.5).

Mitglied Griechenland für geflüchtete Baha'i-Anhänger aus Iran nicht prinzipiell als sicheres Aufenthaltsland gelten kann.⁸

Nicht nur potentielle 'burden-sharer', also Staaten, welche für die Aufnahme von Flüchtlingen in einem Drittland zahlen, etwa Deutschland, sondern auch 'burden-bearer', Lastenträger, also Aufnahmeländer wie Ungarn, konnten sich mit dem Prinzip der gerechten Lastenverteilung anfreunden. Schlechte Erfahrungen habe jedoch Kroatien mit der Lastenverteilung gemacht, berichtete der Delegierte des Aufnahmelandes, das wohl am schwersten betroffen von dem Flüchtlingsstrom ist. Die Ausgaben von 1,3 Mrd. US\$ im Jahr 1992 seien nur zu einem geringen Teil durch ausländische Hilfe abgefangen worden. Wollte Europa das Konzept der Regionalen Lösung, das heißt die 'heimatnahe Unterbringung' von Flüchtlingen, tatsächlich praktizieren, dann würden alle Flüchtlinge aus Bosnien an der Grenze zu Ungarn oder Österreich zurückgewiesen. Für Kroatien bedeutete dies: Zusätzlich eine weitere halbe Mio. Flüchtlinge würden den gesamten Staat in ein Lager verwandeln - mit allen Konsequenzen für die Gesellschaftsstruktur. Ein weiteres Negativbeispiel für die Regionale Lösung ist der gescheiterte Versuch, eine Lastenverteilung für die Anfang der 80er Jahre in die Türkei und nach Europa geflüchteten Iraner zustande zu bringen. Eine Verbesserung stellte der österreichische Vertreter in Aussicht, da das Nachfolgetreffen der Wiener Wanderungskonferenz speziell hierzu eine Arbeitsgruppe eingerichtet habe; auch werden sich die Regierungschefs des Europarats im Herbst mit den Problemen der Migration beschäftigen.

Die freiwillige Rückkehr von Migranten/Flüchtlingen wurde nur am Rande problematisiert: Etwa durch den Hinweis, daß eine sichere Rückkehr für Deserteure nicht gewährleistet sei, da diese sich nicht auf den Schutz der GFK berufen können. In der Forderung nach Rückkehrmöglichkeit 'in Würde und Sicherheit' erschöpften sich die meisten Vorschläge; wie die Rückkehr vollzogen werden soll, blieb weitgehend offen. Daher erschien der Vorschlag, über das Lastenverteilungsprinzip sei immer auch eine Wiederansiedelung im Sinne einer Wiederherstellung des Status quo ante (Wiedererrichtung zerstörter Häuser, Schaffung einer Lebensgrundlage) zu finanzieren, kaum konsensfähig.

Im Rahmen der Arbeitsgruppe verdeutlichte der Vertreter des derzeit dänischen Vorsitzenden der Europäischen Gemeinschaft die grundlegenden Prinzipien und Beiträge in Asyl- und Flüchtlingsfragen. Demnach kam der EG-Rat auf der Sitzung von Edinburgh 1992 überein, die Verpflichtungen aus der GFK einzuhalten, erklärte jedoch gleichzeitig seine Entschlossenheit, den Mißbrauch der garantierten Menschenrechte zu bekämpfen, wenn die Asylprozedur zur Einwanderung aus wirtschaftlichen Gründen genutzt wird. Um die Asylvorschriften der einzelnen Mitgliedsländer besser zu harmonisieren, wurde die Einrichtung eines Zentrums (clearing house) beschlossen, um Kriterien zu erarbeiten, Verfahren bei 'offensichtlich unbegründeten' Asylanträgen zu beschleunigen, zwischen Antragstellern aus 'sicheren' Herkunfts- bzw. Drittstaaten zu unterscheiden sowie die Abschiebung abgelehnter Asylbewerber und illegaler Migranten festzulegen.

⁸ AZ: BvR 1953 und 1954/93

Zurückgehend auf die Erfahrung mit dem Massenexodus irakischer Kurden in die Türkei nach dem Zweiten Golfkrieg gründete die Kommission am 1.4.1992 ein European Community Humanitarian Office (ECHO), um die humanitären Hilfeleistungen sowohl der EG-Kommission als auch der Mitgliedsländer besser zu koordinieren. Die Notfallfonds werden auch Nicht-Mitgliedern zur Verfügung gestellt. Dabei gilt auch hier die Position der Regionalen Lösung, 'daß alles getan werden müsse, um die Flüchtlinge so nah wie möglich an ihrem Ursprung zu behalten.' Die Kommission hat darüber hinaus vorgeschlagen, ein Büro für humanitäre Hilfe einzurichten, das sofortiges Handeln, ohne Umweg über andere Organisationen, ermöglichen soll.

2.3. *'Co-operation among international institutions and domestic institution building'*

Die Zusammenarbeit internationaler Organisationen und der Aufbau innerstaatlicher Institutionen bzw. die Anpassung bereits bestehender an die neuen Herausforderungen durch die Migration war bereits in den vorangegangenen und z.T. parallel verlaufenden Arbeitsgruppen thematisiert worden. Etwa in den Ausführungen *P. Hectors* (Deutschland) zum ehemals nicht unproblematischen Verhältnis zwischen Europarat und KSZE: so bereite letztere prozessual den politischen Boden, während der Europarat die konsensual gefundenen Strukturen quasi in völkerrechtlich verbindliche Regeln gieße. Eine Mitarbeiterin des polnischen Außenministeriums, *Lukaszuk*, schlug vor, die KSZE solle jene 'Nischen' auszufüllen suchen, welche andere Organisationen nicht abdeckten. Ein Europarats-Vertreter wies darauf hin, daß die Reichweite der ER-Konventionen nicht auf die Mitgliedsstaaten beschränkt sei. Im Gegenteil, (Noch-) Nicht-Mitgliedern stehe bspw. im Bereich des europäischen Menschenrechtsschutzes explizit die Möglichkeit offen, den Überprüfungsmechanismus vor dem Straßburger Gerichtshof in Gang zu setzen.

Ein Schwerpunkt der dritten Diskussionsgruppe lag auf der Frage, ob neue Institutionen ins Leben zu rufen seien oder ob eine verbesserte Zusammenarbeit der existierenden ausreiche. Einen festen Standpunkt hierzu hatte der Moderator der zweiten Arbeitsgruppe, *Widgren*, vertreten: Migration sei eine originär politische Materie, deren Regelung von Regierungen zu bewältigen sei. Daher erwiesen sich direkte, multilaterale Verhandlungen oder Arbeitsgruppen auf Ministerebene als effektiver denn Internationale Organisationen. Auch der europäische Kirchenratsvertreter *Jäger* trat vehement gegen die Schaffung zusätzlicher Organisationen oder neuer Rechtsinstrumente auf und forderte, Massenwanderungen müßten ad hoc behandelt werden; dabei könne man auf erprobte policies zurückgreifen.⁹

⁹ Bezüglich des Problems eines plötzlichen, massenhaften Zustroms von Flüchtlingen ist auf die 'Conclusion 22' des UNHCR-Exekutivkomitees zu verweisen. Das Dokument aus dem Jahr 1981 gibt bereits detaillierte Empfehlungen zum Schutz von Asylsuchenden, zum Lastenausgleichsmechanismus und zu den Verpflichtungen von Staaten in Massenfluchtsituationen; vgl. Office of the United Nations High Commissioner for Refugees: Conclusions on the International Protection of Refugees. Genf 1991ff (Loseblattsammlung), S. 48ff.

Die Gegenposition vertrat der US-Abgeordnete des parlamentarischen Unterausschusses für Einwanderungs- und Flüchtlingsangelegenheiten, *Tinker*. Er forderte schnellere, flexiblere Instrumente etwa in Form eines dem Weltwährungsfonds (IMF) entsprechenden International Fund for Migration (IFM). Mit seinen Mitteln sollten keine größeren Aktionen, sondern in Notfällen und auf Anforderung Beobachtermissionen finanziert werden. Die USA seien diesbezüglich bereits mit einigen Regierungen im Gespräch.

Eine im Rahmen des Seminars für UNHCR und IOM erstellte Studie des kanadischen Völkerrechtlers *Goodwin-Gill* beschäftigt sich mit den Möglichkeiten engerer Zusammenarbeit der Organisationen.¹⁰ Erstmals kommt hier die wichtige Rolle der International Labour Organization (ILO) zur Sprache. Durch ihre einzigartige drittel-paritätische Besetzung mit Regierungen, Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern habe sie eine bedeutende Rolle in der Verteidigung der Rechte der Gastarbeiter, bei der Weiterentwicklung von Behandlungsstandards und beim Kampf gegen die Flüchtlingsschlepperei. Wichtigste Organisationen im Bereich der Migration bleiben jedoch das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) - dessen Vertreter der Einladung nach Warschau jedoch nicht gefolgt war -, UNHCR und IOM.

Obleich die Internationale Organisation für Migration außerhalb des Dachs der UNO gegründet worden ist, operiert sie gemeinsam mit dem UNHCR bspw. in Repatriierungsprogrammen für Vietnam und Südafrika; beide ergänzen sich auch in der Form, daß der UN-Hochkommissar jene Flüchtlinge bestimmt, deren Schutz besser in einem Drittland zu gewährleisten ist. Die IOM übernimmt dann den anschließenden Transport der Menschen dorthin.¹¹ Auch organisierte der Hochkommissar unter Beteiligung von IOM und IKRK in den Staaten der ehemaligen UdSSR Seminare über das internationale Schutzregime für Flüchtlinge, über die diesbezüglichen nationalen Politiken, Gesetzgebungen und über mögliche Lösungen.

Der kaum verblühte Hilferuf eines Regierungsvertreters aus Tadschikistan, die innenpolitische Situation sei dort schlimmer als diejenige in Jugoslawien oder Somalia, das Land habe indes noch keine effektive technische Hilfe von Internationalen Organisationen erhalten, machte jedoch die Lücken in der Zusammenarbeit deutlich.

Aufklärung besonders der Zivilbevölkerung über die Regeln des Kriegsvölkerrechts mahnte der Vertreter des polnischen Komitees vom Roten Kreuz an. In allen Republiken des ehemaligen Jugoslawien zum Beispiel habe das IKRK Ausbildungskurse durchgeführt mit dem Ziel, die Bevölkerung aufzuklären darüber, daß es dem humanitären Völkerrecht

¹⁰ *Goodwin-Gill, Guy*, Towards a Comprehensive Regional Policy Approach: The Case for Closer Inter-Agency Cooperation. Paper written for UNHCR and OIM. April 1993.

¹¹ Nähere Angaben zum IOM-Schutzregime vgl. *Perruchoud, R.*, Persons falling under the mandate of the International Organization for Migration, to whom the Organization may provide Migration Services. In: *International Journal of Refugee Law (IJRL)* 4 (1992) 2, 205-216. Zur Entstehung der IOM vgl. *ders.*: From the Intergovernmental Committee for European Migration to the International Organization for Migration. In: *IJRL* 1 (1989) 4, 501ff.

widerspricht, Militärführer der eigenen Seite als nationale Helden zu feiern, wenn sie Kriegsverbrechen begangen haben.

Die Vertreterin einer im Teilnehmerverzeichnis nicht geführten Organisation zur Hilfe für russische Flüchtlinge wies auf eine 'Internationale Konferenz über die Vertriebenen in der ehemaligen UdSSR' hin, die vom 29.3. bis 3.4.1993 in Moskau stattgefunden hat. Sie bemängelte, daß wirtschaftliche Aufbauprogramme Internationaler Organisationen das Thema 'Flüchtlinge' nicht behandelten. Von 25 Mio. Russen, die zum Zeitpunkt des Zerfalls der UdSSR außerhalb Rußlands lebten, seien seitdem zwei Mio. zurückgekehrt. Zwar fließe die humanitäre Hilfe, sie gehe jedoch an den Bedürfnissen vorbei: die Menschen verlangten vielmehr nach Hilfe zur Selbsthilfe.

Das effiziente Zusammenwirken Internationaler Organisationen, der NGOs und der nationalen Regierungen in der Bundesrepublik erläuterte das Eingangsstatement der deutschen Delegation anhand eines Beispiels im Bereich präventiver, eher entwicklungspolitischer Maßnahmen: Die Bundesregierung und die ihr zugeordnete Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) stellten derzeit durch Schulungsmaßnahmen, durch die Lieferung von medizinisch-technischen Geräten und von Medikamenten die medizinische Betriebsfähigkeit von Krankenhäusern in der durch die Aralsee-Krise ökologisch stark belasteten Region Karakalpakistan/Usbekistan sicher. Das Deutsche Rote Kreuz (DRK) führe dort zusammen mit dem Usbekischen Roten Halbmond in der 20.000-Einwohner-Stadt Tachta Kupyry ein Projekt zur Trinkwasserversorgung durch. Ohne diese beiden Projekte, so die Prognose, wäre die Bevölkerung langfristig gezwungen, die Region zu verlassen.

Bemerkenswert, wenn auch unter dem völkerrechtlichen Aspekt staatlicher Souveränität nicht unproblematisch, war der Vorschlag, in politisch noch ungefestigten Flüchtlingsaufnahmeländern Nicht-Regierungsorganisationen in die Lage zu versetzen, sich Teilaspekten der Gesamtproblematik zu widmen und ggfs. auch originär staatliche Aufgaben zu übernehmen. Das Deutsche Rote Kreuz habe beispielsweise seine ungarische Schwesterorganisation so weitgehend unterstützt, daß dieses bereits Flüchtlingshilfe betreiben konnte, als staatlicherseits in Ungarn die entsprechenden Rahmenbedingungen noch nicht gegeben waren. Der deutsche Beitrag betonte, Maßnahmen der Entwicklungshilfe, der humanitären Hilfe und der Strukturhilfe würden in Deutschland nicht ausschließlich von der Regierung, sondern nach dem Subsidiaritätsprinzip auch von Wohlfahrtsverbänden und von anderen Nicht-Regierungsorganisationen wahrgenommen. Dies sei 'eine Symbiose von Staat und freien Verbänden, die sich sowohl bei nationalen als auch bei internationalen Projekten ... bewährt' habe.

Zur Abstimmung der Soforthilfen aus der Bundesrepublik bildete das deutsche Auswärtige Amt einen 'Gesprächskreis Humanitäre Hilfe', in dem sich die beteiligten Organisationen und staatlichen Stellen freiwillig koordinieren. J. *Gammelgaard* (dänischer Flüchtlingsrat) forderte für solche, in allen europäischen Ländern zu bildenden Ratsgremien sowohl eine hochkarätige Zusammensetzung als auch weitreichende Kompetenzen. So sollten unabhängige Experten die Wirksamkeit der Ressourcenverwendung in den fraglichen Ländern überwachen. Der Rat solle ferner, über die Formulierung von Politik und Programmen,

dazu beitragen, daß die Hilfen kohärent und der Situation angemessen seien. Auf internationaler Ebene sollten die verschiedenen nationalen Räte zu einem multilateralen Forum unter dem Dach einer bereits bestehenden inter-gouvernementalen Struktur (KSZE oder Europarat) verbunden werden. Dabei würde eine Policy-Abteilung mit Regierungsvertretern sowie Repräsentanten der Internationalen Organisationen und eine Operationsabteilung mit Vertretern der nationalen Institutionen und der NGOs gebildet werden. Eine solche gemeinschaftlich-europäische Struktur, die o.g. Elemente wie neue Schutzkonzepte (vorübergehendes Asyl, freiwillige Rückkehr), Harmonisierung der Asylprozeduren und Formulierung von jeweiligen Einwanderungspolitiken enthalte, könne sich aber nicht nur auf die Perspektive der Migrationsempfängerländer beschränken: "The strategy must address the entire continuum of population flows from its root causes to reception and integration and to eventual solution through repatriation, development aid, political support or pressure, public information and other means at our disposal."¹²

III. Zusammenfassung und Bewertung

Gemäß den Vorgaben für die Organisation des Seminars war es nicht Aufgabe der abschließenden Plenarsitzung, ein auf einstimmigem Konsens beruhendes Protokoll abzufassen.¹³ Dabei wurde deutlich, daß der fehlende Zwang, eine allgemeine Übereinkunft zu erzielen, der Offenheit der Diskussion sehr förderlich war. Da kein Delegierter fürchten mußte, später auf eine Aussage 'festgenagelt' zu werden, ist der Austausch der Gedankengänge vermutlich sehr viel weiter gegangen als im Rahmen gewöhnlicher Konferenzdiplomatie.

Erneut wurden die Vorzüge der KSZE als Forum für die Behandlung von Migrationsfragen hervorgehoben. Sie bringe Migrations-'Experteure' und Aufnahmeländer zusammen. Ihr komme eine Schlüsselrolle zu, da sie parallel in vielen Bereichen arbeite, welche für die Migrationsursachen von eminenter Bedeutung sind: so in der Minderheitenproblematik, der Krisenbewältigung und in der Konfliktverhütung.¹⁴ Einige Teilnehmer verliehen ihrem Bedauern Ausdruck, daß in den häufig plötzlich auftretenden Problemfällen nicht schneller gehandelt werden könne. Nicht nur early warning könne die Verschärfung einer Krise verhindern, sondern ebenso early action.

Auch die wichtige Rolle der NGOs im Problemfeld der Migration wurde betont, und zwar nicht nur wegen der prinzipiell stärkeren Flexibilität und der größeren Nähe zu den (poten-

12 *Gammelgaard, Jacob*, Migrants, refugees and displaced persons. The need for a common European approach to a global problem. Danish Refugee Council 1993.

13 Vgl. KSZE Helsinki Dokument 1992: Kap. VI (Die menschliche Dimension), KSZE-Seminare zur menschlichen Dimension, Rd.Nr. 17-22, S.51f (dt. Fassung der mehrsprachigen Version).

14 Vgl. im Detail hierzu in Kürze erscheinend: *Meyer, Berthold*, Minderheitenkonflikte und Migrationsbewegungen als neue Herausforderungen an die KSZE. In: *Friedensanalysen*. Frankfurt/M.: Suhrkamp 1993.

tiellen und faktischen) Migranten. Vielmehr entspreche es dem Subsidiaritätsprinzip, wenn durch die Mitwirkung der NGOs neue Ressourcen erschlossen würden. Die Unabhängigkeit der Nicht-Regierungsorganisationen von staatlicher Weisung wurde als ein Wert formuliert, den es gerade in Fragen der Finanzierung von Hilfsprojekten zu wahren gelte.

Abschließend soll versucht werden, einige 'Haupttrends' des Warschauer Seminars zu zeigen, die die Diskussion dominierten und inhaltlich neuere Entwicklungen aufzeigten. Aufgrund der starken Beteiligung der NGOs, deren Engagement in diesem Bereich überwiegend aus der Menschenrechtsarbeit hervorgeht, lag der Schwerpunkt diskussionsgruppenübergreifend auf dem Schutz der Migranten durch das Minimalregime humanitären Völkerrechts (GFK, Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Konventionen des Europarats).

Die Diskussion um die Schaffung neuer Rechtsinstrumente bzw. neuer Organisationen konnte die gegensätzlichen Standpunkte nicht annähern. Die vorgeführte Fülle und Reichweite der bereits existierenden Institutionen und Instrumente legt jedoch nahe, daß die Beachtung der schon geschaffenen Grundsätze (besonders jene des UNHCR, vgl. Fn. 9) und eine engere Zusammenarbeit (insbesondere zwischen KSZE und Europarat) zu erheblichen Effektivitätssteigerungen führen würde. Ein großer Nachholbedarf wurde festgestellt bei der einheitlichen Ausgestaltung des vorübergehenden Schutzes für Flüchtlinge in Massenfluchtsituationen. Den de facto bereits etablierten temporären Schutzstatus nun auch de jure europaweit kodifiziert zu sehen, war ein überzeugend begründetes Anliegen der NGOs.

Die faktische Entwicklung in Europa läßt unschwer erkennen, daß der 'Regionale Ansatz', wonach Flüchtlinge auf einen Schutzort möglichst nahe ihrer Heimat verpflichtet werden, lediglich die sukzessive Abschottung Westeuropas vor den Problemen im übrigen Europa und in den Nachbarregionen umschreibt. Das diskutierte Lastenverteilungsprinzip, wonach die Regierungen potentieller Zielländer (aus der Sicht der Migranten) Drittstaaten einen finanziellen Ausgleich für die Aufnahme dieser Menschen zahlen, ist ja bereits zwischen Deutschland und Polen implementiert. Menschenrechts- und Flüchtlingshilfevertreter insistierten aufgrund eigener Anschauung, daß die institutionelle Infrastruktur gerade in Ost- und Zentraleuropa noch zu zerbrechlich sei, um eine solche 'Regionale Lösung' zu verwirklichen.

Erst in zweiter Linie und eher am Rande wurden die Kernursachen aktueller und zukünftiger Migration angesprochen: ökonomisch motivierte Wanderung und Flucht vor gewaltsam ausgetragenen ethno-nationalistischen Konflikten. Während deutlich wurde, daß die westeuropäischen Erfahrungen mit dem Minderheitenschutz (Basken, Sorben) nicht ohne weiteres auf das restliche Europa übertragbar sind und hier für ein neue Probleme auch andere Lösungen erst gefunden werden müssen, ist das Phänomen der Armutswanderung beträchtlich älter als die ihr heute zugrundeliegende Entwicklungsproblematik. Insofern wäre eine stärkere Beteiligung von Experten aus dem Bereich der Demographie, der staatlichen und nicht-staatlichen Entwicklungshilfe an den Diskussionen zu wünschen gewesen.

Die Beschränkung der Debatten auf jene 5-10 % des weltweiten Migrantenaufkommens, die bereits an (West-)Europas Türen klopfen oder zukünftig klopfen könnten, war auf diesem Forum zu erwarten gewesen und technisch womöglich auch nicht anders zu leisten. Daß dies jedoch stillschweigend geschah, entzog der Diskussionen zeitweise den globalen Bezugsrahmen und damit die Verhältnismäßigkeit.

Wer von diesem Seminar eine umfassende Problemaufarbeitung oder gar konkrete Handlungsanweisungen erwartet hatte, ist enttäuscht worden. Der Aufgabe allerdings, die Wanderungs- und Fluchtproblematik in alle wichtigen Facetten aufzufächern, Handlungsoptionen aufzuzeigen und die der Meinung der Akteure zugrundeliegenden Einschätzungen der (Migrations-)Wirklichkeit darzustellen, ist das Seminar durchaus gerecht geworden. Gerade das ist schon ein Erfolg, denn: *Was die Menschen verwirrt, sagt Epiktet, sind nicht die Tatsachen, sondern die Meinungen über die Tatsachen.*