



Deutschland: Verbände fordern Neuregelung des Asylrechts

Ende Mai 1998 legten verschiedene Verbände unter Federführung von Pro Asyl den Forderungskatalog „Mindestanforderungen zum Schutz von Flüchtlingen“ vor. Die dort enthaltenen Forderungen und Gesetzesvorschläge sollen Aufnahme in das 100-Tage-Programm der nächsten Bundesregierung finden, „wer immer die Wahl gewinne“, so Pro Asyl-Sprecher Günter Burkhardt. Hintergrund des Katalogs ist der fünfte Jahrestag des Asylkompromisses vom 26. Mai 1993. Dieser schränkte das Grundrecht auf Asyl (Art. 16a GG) stark ein. Eine Reihe von Änderungen erschweren seitdem die Beantragung von Asyl in Deutschland. So können Asylbewerber, die über einen sogenannten „sicheren Drittstaat“ nach Deutschland einreisen wollen, an der Grenze zurückgewiesen werden. Als sichere Drittstaaten gelten alle Nachbarländer Deutschlands, so daß ein an der Grenze

gestellter Asylantrag von vornherein zum Scheitern verurteilt ist und letztendlich nur die Einreise auf dem Luft- oder Wasserweg oder einem Weg, den die Behörden nicht nachweisen können, möglich ist. Zentrale Forderung des Acht-Punkte-Katalogs, der vom DGB-Bundesvorstand, der evangelischen und katholischen Kirche, Wohlfahrtsverbänden (Arbeiterwohlfahrt, Caritas, Diakonisches Werk und Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband) sowie Menschenrechtsorganisationen unterstützt wird, ist (1) die uneingeschränkte Geltung internationaler Abkommen. Bezugnehmend auf die Genfer Flüchtlingskonvention und die Europäische Menschenrechtskon-

vention (EMRK) ist die Abschiebung in einen Drittstaat „auszusetzen, wenn die Gefahr einer Kettenabschiebung nicht ausgeschlossen ist“. Laut Pro Asyl ist diese Forderung auch ohne erneute Grundgesetzänderung zu realisieren. Entsprechend Art. 3 der EMRK soll nichtstaatliche Verfolgung in Ländern, in denen keine staatlichen Instanzen mehr existieren, als Asylgrund anerkannt werden.

Weitere Forderungen des Katalogs sind (2) die ersatzlose Streichung des Flughafenverfahrens, bei dem Asylverfahren auf Flughäfen unter hohem Zeitdruck durchgeführt werden, (3) menschenrechtliche Mindeststandards im Asylverfahrensrecht, (4) der Schutz besonders gefährdeter Flüchtlingsgruppen wie Frauen, Minderjährige und Folteropfer, (5) die Einführung einer „Altfallregelung“ für Flüchtlinge, die länger als fünf Jahre in Deutschland sind, sowie (6) einer Härtefallregelung im Ausländergesetz zur Lösung von Einzelfällen auf humanitärer Basis.

Die monatelange, im Höchstfall bis zu 18 Monate dauernde Abschiebehaft (7) ist laut Pro Asyl unverhältnismäßig. Stattdessen sei es für einen demokratischen Rechtsstaat „völlig ausreichend, Abzuschiebende kurzfristig und vorübergehend festzuhalten, wenn die Abschiebung anders nicht gesichert werden kann“.

Auch verlangt Pro Asyl die ersatzlose Streichung des Asylbewerberleistungsgesetzes (8): „Weder die Unterbringung in Lagern, noch Arbeitsverbote, noch die Sonderbehandlung durch das Asylbewerberleistungsgesetz sind mit Menschenrechtsstandards zu vereinbaren.“ Stattdessen sei Asylbewerbern die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu gestatten. Ist dies nicht möglich, so soll Anspruch auf Sozialhilfe bestehen.

Zu möglichen Änderungen des Asylrechts äußerten sich auch Politiker der SPD sowie von Bündnis 90/Die Grünen. In einem Interview mit der *Süddeutschen Zeitung* sprach sich der ehemalige Innenminister von Nordrhein-Westfalen Herbert Schnoor (SPD) für die Einführung einer Härtefallregelung auf Länderebene aus. Wie der Grünen-Vorstandssprecher Jürgen Trittin äußerte auch die innenpolitische Sprecherin der SPD-Bundestagsfraktion Cornelia Sonntag-Wolgast Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Flughafenverfahrens. Beide sprachen sich auch für eine Überprüfung der Behandlung von Asylbewerbern in den sogenannten „sicheren Drittstaaten“ aus. *sta*

Inhalt:

Deutschland: Verbände fordern Neuregelung des Asylrechts	S. 1
Deutschland: Eckpunkte der CSU zur Ausländerpolitik	S. 2
Deutschland: Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes	S. 2
Deutschland: Fortzüge von Ausländern überstiegen 1997 Zuzüge	S. 3
Hessen: Bleiberecht für homosexuelle Ausländer erweitert	S. 3
Deutschland: Zunahme von illegalen Grenzübertritten und Schleuserkriminalität	S. 4
Deutschland: Mehr Befugnisse für Bundesgrenzschutz	S. 4
Bosnien, Kroatien, Serbien: Alte und neue Flüchtlinge	S. 5
Frankreich: Amnestie für illegale Immigranten	S. 5
Schweiz: Bewegung in der Immigrationspolitik	S. 6
USA/Mexiko: Amnesty International-Bericht zu Menschenrechtsverletzungen in der Grenzregion	S. 6
Bahamas: Kubanische Bootsflüchtlinge zurückgeschickt	S. 7
Guinea-Bissau: 300.000 Menschen fliehen vor Bürgerkrieg	S. 8

Zusätzlich in der Internetausgabe:
(www.demographie.de/newsletter/aktuell.htm)

UNO: Bericht zu internationalen Einwanderungspolitiken

Deutschland: Eckpunkte der CSU zur Ausländerpolitik

Auf ihrer letzten Klausurtagung vor der Wahl beschlossen die Bundestagsabgeordneten der CSU am 9. und 10. Juli 1998 im Kloster Banz neue Eckpunkte zur Ausländerpolitik (vgl. MuB 2/98). Der seit Jahren heftig diskutierte Satz „Deutschland ist kein Einwanderungsland“ wird nicht ins gemeinsame Wahlprogramm von CDU und CSU aufgenommen. Stattdessen fordern die CSU-Abgeordneten:

- Wer als Ausländer dauerhaft in Deutschland leben will, soll „selbstverständlich die deutsche Sprache beherrschen und sprechen“.
- Ausländer sollen sich stärker in Deutschlands Vereinen und Verbänden engagieren.
- Das Alter, bis zu dem ausländische Eltern ihre Kinder nach Deutschland nachholen dürfen (derzeit in der Regel bis 16 J.), soll gesenkt werden.
- Zukünftige Zuwanderung soll insgesamt stark begrenzt werden.
- Der Anteil von Ausländern, die Sozialwohnungen erhalten, soll gesenkt werden. Damit will die CSU der Bildung von Ausländerghettos entgegenwirken und „die Benachteiligung deutscher Wohnungssuchender verhindern“.
- Schließlich sollen Verstöße gegen die deutsche Rechtsordnung rascher zur Ausweisung führen. Dabei geht es der CSU auch darum, daß straffällige Jugendliche gemeinsam mit ihren unbescholtenen Eltern abgeschoben werden können.

Die Forderungen der CSU wurden von Bundeskanzler Helmut Kohl (CDU), von Fraktionschef Wolfgang Schäuble (CDU) und von Berlins Innensenator Jörg Schönbohm (CDU) auf der Tagung ausdrücklich unterstützt. Michael Glos, Chef der CSU-Landesgruppe im Bundestag betonte, Deutschland sei ein ausländerfreundliches Land. Doch jeder weitere Zuzug müsse stark eingeschränkt werden, da die Grenzen der Aufnahmefähigkeit erreicht seien.

Heftige Kritik an den Forderungen der CSU kamen von FDP und Grünen. Laut Bundestags-

Vizepräsident Burkhard Hirsch (FDP) verletzen diese „die Grenzen des politischen Anstands“. Cornelia Schmalz-Jacobsen (FDP), die Ausländerbeauftragte der Bundesregierung, warf der CSU in Ausländerfragen „gefährliche Nähe“ zur rechtsextremen DVU vor. FDP-Generalsekretär Guido Westerwelle sagte: „Wer wie die CSU die Ghettoisierung in den Städten beklagt, muß zuvor die Ghettoisierung in den Köpfen durch eine vernünftige Integrationspolitik verhindern.“ Der rechtspolitische Sprecher von Bündnis 90/Die Grünen Volker Beck betonte: Die CSU-Forderungen seien ein „Signal der Ausgrenzung“.

Kritik kam auch von Christian Ehlers, dem Geschäftsführer des Deutschen Hotel- und Gaststättenverbandes: „Uns erschreckt diese Forderung“, sagte Ehlers. „Wir brauchen die Ausländer als Gäste, als Unternehmer und als Beschäftigte.“

Ein gewisses Maß an Übereinstimmung ließ dagegen die SPD erkennen. Otto Schily, möglicher zukünftiger Innenminister einer SPD-geführten Bundesregierung, erhob ebenfalls die Forderung nach mehr Integrationsanstrengungen ausländischer Zuwanderer. „Man muß ihnen bestimmte Selbstverständlichkeiten abverlangen. Dazu gehört, daß wer hier seinen dauerhaften Wohnsitz nimmt, die deutsche Sprache erlernt, seinen Kindern die deutsche Sprache beibringt und Recht und Verfassung achtet.“ Zugleich forderte Schily, daß „Bürgerkriegsflüchtlinge nur auf Zeit hierbleiben. Auch die SPD plädiert für eine Zuwanderungsbegrenzung.“ Auf absehbare Zeit sieht Schily „gar keinen Spielraum für zusätzliche Zuwanderung.“

Als Kontrast zur bisherigen Ausländerpolitik kündigte Schily für den Fall eines SPD-Wahlsiegs bei den Bundestagswahlen eine Reform des Staatsangehörigkeitsrechts und Erleichterungen bei der Einbürgerung von Ausländern an. Die doppelte Staatsbürgerschaft hält er in diesem Zusammenhang allerdings für „kein erstrebenswertes Ziel“. *rm*

Deutschland: Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes

Am 25. Juni 1998 hat der Bundestag mit großer Mehrheit der Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) zugestimmt (vgl. MuB 4/1998). 472 Abgeordnete befürworteten die Einschränkungen staatlicher Leistungen für abgelehnte Asylbewerber ohne Duldung oder zur Ausreise verpflichtete Personen; 107 stimmten dagegen, und 27 Abgeordnete enthielten sich der Stimme. Die Gegenstimmen stammten von Bündnis 90/Die Grünen, der PDS, aber auch von Abgeordneten der SPD. Das neue Gesetz soll zum 1. Januar 1999 in Kraft treten.

Von der neuen Regelung sind Ausländer betroffen, die ihre Abschiebung z.B. durch Vernichtung ihrer Papiere zu verhindern suchen, und

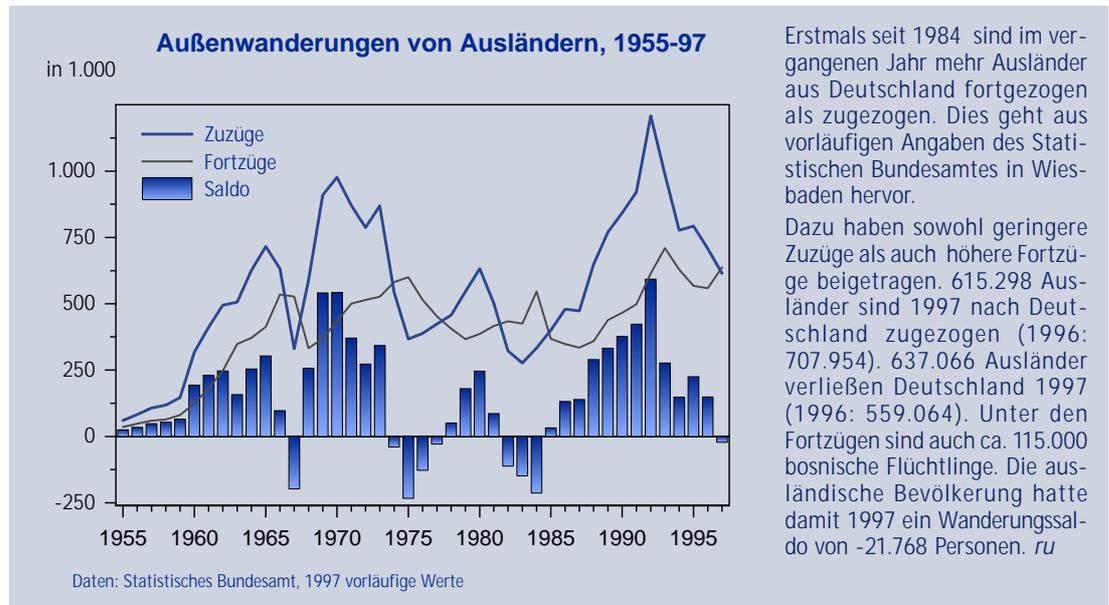
Personen, die nach Meinung der Behörden als Wirtschaftsflüchtlinge nach Deutschland gekommen sind. In der ursprünglichen Fassung des vom Bundesrat eingebrachten Entwurfs war vorgesehen, die Kürzungen auch auf ausreisepflichtige bosnische Flüchtlinge anzuwenden; ferner sollte illegal Eingereisten die Sozialhilfe weitgehend entzogen werden. Dabei wäre außer acht gelassen worden, daß gerade Menschen auf der Flucht möglicherweise keine gültigen Papiere besitzen. Diese zwei Personengruppen sind in der entschärften Version des AsylbLG, die der Bundestag nach heftigen Debatten unmittelbar vor der Sommerpause verabschiedete, von den Leistungskürzungen nicht mehr betroffen.

Zukünftig sollen abgelehnte Asylbewerber, die sich weigern auszureisen oder die primär wegen der Sozialleistungen nach Deutschland gekommen waren, nach einer Einzelfallprüfung nur noch das an Unterstützung erhalten, was „unabweisbar geboten“ ist. Die neue Fassung des AsylbLG wird, so Gesundheitsminister Horst Seehofer (CSU), schätzungsweise 25.000 bis 30.000 Menschen betreffen. Bislang entsprachen die Leistungen auf Grundlage des AsylbLG etwa 80% des Sozialhilfesatzes für Deutsche. Auf welches Niveau sich die Zahlungen in Zukunft reduzieren werden, ist schwer vorherzusagen. Die Entscheidung, was „unabweisbar gebotene“ Hilfe ist, wird von den jeweiligen Sozialämtern abhängen. Besonders im Hinblick auf die medizinische Versorgung bleibt unklar, ob und in welcher Qualität der genannte Personenkreis in Deutschland zukünftig ärztlich versorgt werden

soll. Der Menschenrechtsbeauftragte der Bundesärztekammer Ulrich Montgomery warnte davor, daß die medizinische Versorgung der Betroffenen ab 1999 nicht mehr gewährleistet sei. Gesundheitsminister Seehofer wies diese Kritik zurück und verteidigte die Änderungen als „weder inhuman noch ausländerfeindlich“.

Die Kürzung der Sozialleistungen für abgelehnte Asylbewerber und ausreisepflichtige Ausländer wurde nicht nur von Menschenrechtsorganisationen und Wohlfahrtsverbänden, sondern auch vom Hohen Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR) kritisiert. Das neue Gesetz, so die Kritiker, könnte auch Bürgerkriegsflüchtlinge betreffen. Die Befürchtungen gehen dahin, daß die Behörden die neue Regelung eng auslegen und Kriegsflüchtlinge schließlich doch mit in die Kürzungen einbeziehen werden. as

Deutschland: Fortzüge von Ausländern überstiegen 1997 Zuzüge



Hessen: Bleiberecht für homosexuelle Ausländer erweitert

Hessen hat im Juni 1998 das Bleiberecht für Ausländer in gleichgeschlechtlichen Partnerschaften erweitert. Innenminister Gerhard Bökel (SPD) und Familienministerin Priska Hinz (Bündnis 90/Die Grünen) wollen damit „größtmögliche Rechtssicherheit“ für binationale homosexuelle Paare schaffen. Etliche hatten bisher mit Trennung rechnen müssen, falls der ausländische Partner nach Ablauf der Aufenthaltsgenehmigung ausreisen mußte. Unterdessen nannte der Vorsitzende der CDU-Fraktion im Wiesbadener Landtag Roland Koch den Vorstoß eine „groteske Blüte verquerer rot-grüner Ideologie“.

Die hessischen Ausländerbehörden sind nun angewiesen, ihren Ermessensspielraum bei der Gewährung einer Aufenthaltserlaubnis künftig zugunsten auf Dauer angelegter Partnerschaften anzuwenden. Eine Mindestzeit für das Bestehen

der Partnerschaft ist allerdings nicht vorgesehen. Der Erlaß räumt ein, daß im Einzelfall nicht abgeschoben werden darf, wenn die gleichgeschlechtliche Lebensgemeinschaft andernorts nicht gelebt werden kann. Das gilt insbesondere in zwei Fällen: Homosexualität wird im Herkunftsland des ausländischen Partners strafrechtlich verfolgt, oder der deutsche Partner hat seine wirtschaftliche Existenzgrundlage in Deutschland. Sind beide Partner Ausländer, kann ein Aufenthalt nur dann gewährt werden, wenn einer der beiden ein langjähriges Aufenthaltsrecht in Deutschland hat oder hier geboren bzw. aufgewachsen ist. Hessen folgt damit einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom Februar 1996, in dem die Möglichkeit einer Ermessensentscheidung in diesem Zusammenhang deutlich hervorgehoben wird.

Das derzeit geltende Ausländerrecht sieht für ausländische Partner in gleichgeschlechtlichen Lebensgemeinschaften keinen Anspruch auf eine Aufenthaltsgenehmigung vor. Anders als bei heterosexuellen Paaren besteht für sie nicht die Möglichkeit, den Aufenthaltsstatus des ausländischen Partners durch eine Ehe zu sichern. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Rechtsprechung mehrfach die Ehe als die Vereinigung von Mann und Frau zu einer Lebensgemeinschaft definiert. Nichts deutet für das Gericht daraufhin, daß die Geschlechterverschiedenheit für das Verständnis von Ehe an Bedeutung verloren hat. Eine analoge Anwendung des „Zuzugs von ausländischen Ehegatten eines Deutschen“ (§23 AuslG) auf gleichgeschlechtliche Lebensgemeinschaften ist daher nicht möglich.

Gleichwohl räumt das Ausländergesetz den Ausländerbehörden das Recht ein, im eigenen Ermessen eine Aufenthaltserlaubnis auszusprechen (§15 AuslG). Dies soll insbesondere Lösungen für jene Bereiche ermöglichen, die vom Gesetzgeber nicht abschließend geregelt worden sind. Dazu zählt auch der Nachzug von Angehörigen sonstiger Lebensgemeinschaften, der

im Ausländergesetz nicht explizit aufgeführt wird. Bei der Ermessensentscheidung sind alle privaten und öffentlichen Belange, die für oder gegen den Aufenthalt des Antragstellers sprechen, gegeneinander abzuwägen. Eine gleichgeschlechtliche Lebensgemeinschaft ist nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts in besonderer Weise zu berücksichtigen.

Die Innenverwaltungen der Länder handhaben ihren Ermessensspielraum sehr unterschiedlich. Hessen hat nun, wie schon Hamburg drei Monate zuvor, seine Ausländerbehörden eindeutig angewiesen, für ein Bleiberecht der ausländischen Partner zu entscheiden. Dagegen hat der Berliner Innensenator Jörg Schönbohm (CDU) seinen Erlass lediglich als Kann-Regelung formuliert. In Berlin ist das Bleiberecht zudem an einen Partnerschaftsvertrag geknüpft, in dem sich der deutsche Partner u.a. zur Übernahme aller Unterhaltskosten auch über die Dauer der gültigen Aufenthaltsgenehmigung hinaus verpflichten muß. Das umfaßt also auch die Kosten für eine eventuelle Abschiebehaft. Bislang hat die Berliner Ausländerbehörde von ihrem Ermessensspielraum in keinem Fall Gebrauch gemacht. *rem*

Deutschland: Zunahme von illegalen Grenzübertritten und Schleuserkriminalität

Im Mai 1998 veröffentlichte das Bundeskriminalamt (BKA) die polizeiliche Kriminalitätsstatistik 1997. Der Jahresbericht 1997 zur Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland wird voraussichtlich im Herbst dieses Jahres erscheinen. Die *Frankfurter Rundschau* druckte vorab einen Auszug aus dem Jahresbericht ab, der Informationen zu illegalen Grenzübertritten und Schleuserkriminalität zusammenfaßt. Der Bericht weist Tatverdächtige, nicht Verurteilte aus.

Das BKA stellt rückblickend auf das Jahr 1997 fest, daß „Deutschland als Zuwanderungsland für die illegale Einreise weiterhin große Bedeutung“ hat und gibt als mögliche Motive für die Zuwanderung „das Wohlstands- und Sozialgefälle, Kriege, ökologische Krisen und Überbevölkerung in den Herkunftsländern“ an. 1997 wurden insgesamt 1.091 Fälle von Menschenhandel und 49.428 illegale Grenzübertritte registriert. Des weiteren wurden im vergangenen Jahr 4.894 Fälle von Einschleusungen erfaßt, darunter 499 Fälle von gewerbs- und bandenmäßigem Einschleusen von Ausländern. Schleuseraktivitäten konzentrieren sich auf die deutsch-tschechische, die deutsch-polnische und die deutsch-österreichische Grenze. Deutschland und seine Nachbarn sind jedoch nicht nur Zielland, sondern auch Transitland für Einwanderer auf dem Weg nach Großbritannien und Nordamerika.

Ein Anstieg im Zusammenhang mit Verstößen gegen das Ausländer- und das Asylverfahrensgesetz ist besonders bei illegalen Grenzübertritten und Schleuserkriminalität festzustellen. 1997 wurden in Deutschland insge-

samt 35.205 unerlaubt eingereiste Personen aufgegriffen. Das bedeutet eine Steigerung zum Vorjahr um rund 30% (1996: 27.024). Etwa 21% der unerlaubt eingereisten Ausländer, also rund jeder fünfte, wurde nach Deutschland geschleust. Die Zahl nachweislich Eingeschleuster stieg im Vergleich zu 1996 um ca. 12% an. Hierbei handelt es sich hauptsächlich um Staatsangehörige der BR Jugoslawien, Rumäniens, Afghanistans und des Irak. Laut BKA-Bericht hält der Trend, zunehmend größere Personengruppen gleichzeitig zu schleusen, weiterhin an.

Seit 1993 ist der Anteil der von Ausländern begangenen Straftaten stetig zurückgegangen. Dieser Trend setzte sich auch 1997 fort. 27,9% aller Täter des Jahres 1997 besaßen keinen deutschen Paß, während der Anteil von nichtdeutschen Tätern 1993 noch 33,6% betrug. Der Anteil an ausländischen Tatverdächtigen darf nicht direkt mit der Wohnbevölkerung verglichen werden, da die im Bericht aufgeführten Ausländer nicht mit der ausländischen Wohnbevölkerung Deutschlands identisch sind. In dem Bericht sind auch Touristen, andere nichtansässige Ausländer und Illegale in der Kategorie „Nichtdeutsche“ zusammengefaßt. Ferner ist zu beachten, daß die deutsche und die ausländische Wohnbevölkerung unterschiedliche Strukturmerkmale aufweisen. Ein unmittelbarer Vergleich zwischen diesen Bevölkerungsgruppen verzerrt das Bild zu Lasten der ausländischen Bevölkerung. Insgesamt kann der Polizeilichen Kriminalstatistik daher bei einem Vergleich der Kriminalität von

Deutschen und Ausländern nur ein beschränkter Aussagewert zugewilligt werden.

Rund ein Viertel aller von Ausländern begangenen Straftaten sind sogenannte ausländer-spezifische Delikte, z.B. Verstöße gegen das Ausländer- und das Asylverfahrensgesetz. Des weiteren fallen unter ausländer-spezifische Delikte illegaler Grenzübertritt sowie gewerbs-

und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern. Deutsche können diese Delikte zum großen Teil nicht begehen. Ohne diese spezifischen Straftaten liegt der Anteil nichtdeutscher Tatverdächtiger bei 21,7%. In absoluten Zahlen wurden 1997 sowohl von Deutschen (+3,3%) als auch Ausländern (+1,3%) mehr Straftaten als im Vorjahr begangen. as

Deutschland: Mehr Befugnisse für Bundesgrenzschutz

Der Bundestag beschloß auf seiner Sitzung am 25. Juni 1998, dem Bundesgrenzschutz (BGS) mehr Kompetenzen zur Überprüfung illegaler Zuwanderer einzuräumen. Auch der Bundesrat hat dieser Befugnis-erweiterung inzwischen zugestimmt. In Zukunft sind Beamte des BGS berechtigt, auf Bahnhöfen, in Zügen sowie auf Flughäfen mit grenzüberschreitendem Verkehr verdachtsunabhängige Personenkontrollen durchzuführen. Hierbei soll es sich lediglich um Einzelkontrollen handeln, bei denen der Paß eingesehen sowie das Gepäck in Augenschein genommen werden darf. Für eine Durchsuchung bzw. vorübergehende Festnahme muß ein konkretes Verdachtsmoment vorliegen. Bisher durften solche Kontrollen nur in einigen Bundes-

ländern von der Polizei durchgeführt werden (vgl. MuB-online 1.4.98). Die neu beschlossene Befugnis-erweiterung gilt vorerst für fünf Jahre.

Die Änderung des Bundesgrenzschutzgesetzes stieß auf scharfe Kritik von Bündnis 90/Die Grünen und der PDS sowie aus den Reihen der FDP. Die frühere Bundesjustizministerin Sabine Leutheusser-Schnarrenberger (FDP) äußerte völkerrechtliche Bedenken; die Kontrollen in Grenzgebieten durch den BGS stellten einen Verstoß gegen das Schengen-Abkommen (vgl. MuB 2/98) dar. Der FDP-Abgeordnete Burkhard Hirsch kritisierte die Neuregelung als verfassungswidrig, da jeder Bürger fortan ohne tatsächlichen Anlaß als Rechtsbrecher behandelt werden könne. as

Bosnien, Kroatien, Serbien: Alte und neue Flüchtlinge

Europas größter Flüchtlingsstrom seit 1950 war und ist eine Folge der Kriege, gewalttätigen Konflikte und ethnischen Säuberungen seit dem Zerfall Jugoslawiens. Am stärksten betraf dies Bosnien-Herzegowina. Hier lebten nach Angaben des UNHCR im Juli 1998 noch ca. 800.000 Binnenvertriebene. 600.000 überwiegend muslimische Bürger Bosniens befanden sich in einem westeuropäischen Land, davon die größten Gruppen in Deutschland und Österreich. Rund 250.000 bosnische Serben lebten in der BR Jugoslawien. Insgesamt waren dies 1,7 Mio. Flüchtlinge und Vertriebene. Weitere 450.000 Bürger Bosniens kehrten zwischen 1996 und Juni 1998 in ihre Heimatgemeinden zurück. Ein Teil von ihnen gehört zu jenen 130.000 Bosniern, die zwischen Januar 1997 und April 1998 aus Deutschland repatriert wurden (darunter 1.051 abgeschobene Personen; Stichtag 25.3.1998). Darunter waren allerdings nur 48.000 Personen, die in Siedlungsgebiete zurückkehren konnten, in denen sie selbst zur ethnischen Minderheit gehören. Die anderen 400.000 kehrten in Dörfer und Städte zurück, in denen die eigene Gruppe in der Mehrheit ist.

In der BR Jugoslawien lebten zum selben Zeitpunkt neben den 250.000 bosnisch-serbischen Vertriebenen auch 300.000 Flüchtlinge und Kriegsvertriebene aus Kroatien. Dabei handelte es sich vorwiegend um ethnische Serben aus der Krajina und aus Slawonien. Weitere 27.000 Vertriebene aus Bosnien befanden sich in Montenegro.

In Kroatien lebten im Juni 1998 ca. 120.000 Binnenvertriebene aus der Krajina und aus Ostslawonien. Zugleich machte sich eine „kalte Säuberung“ ethnischer Serben in Ostslawonien bemerkbar, das bis 1997 unter UN-Verwaltung stand und am 1.1.1998 wieder an Kroatien fiel.

Ein neuer Flüchtlingsstrom entstand Mitte 1998 durch die Eskalation des Konflikts zwischen serbischer Polizei bzw. serbischem Militär und ethnischen Albanern sowie deren bewaffneter Untergrundarmee UCK. Im Kosovo belief sich die Zahl der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen im Juli 1998 auf ca. 100.000 ethnische Albaner. Weitere 30.000 Personen waren nach Albanien (12.000 – 15.000), Montenegro und Mazedonien geflüchtet. Ein Teil von ihnen dürfte versuchen, von dort nach Westeuropa auszureisen. *mm*

Frankreich: Amnestie für illegale Immigranten

Frankreichs Innenminister Jean-Pierre Chevènement (MDC) kündigte Anfang Juni 1998 eine Amnestie für knapp die Hälfte jener Immigranten an, die ohne gültige Aufenthaltsgenehmigung in Frankreich leben. In einer Fragestunde

vor der Nationalversammlung erklärte Chevènement, daß etwas mehr als 70.000 Anträge von undokumentierten Migranten (sog. Sans-papiers) auf Legalisierung bewilligt würden. Humanitäre Aspekte und das Recht auf Familienzusammen-

gehörigkeit sollen bei der Auswahl beachtet werden.

Weiteren 75.000 in Frankreich lebenden Sans-papiers droht die Abschiebung. Chevènement sicherte jedoch zu, in jedem einzelnen Fall zu prüfen, ob eine Wiedereingliederung im Herkunftsland gewährleistet sei. Zudem räumte er ein, daß eine Abschiebung von mehr als 10.000 Personen pro Jahr aus seiner Sicht administrativ nicht durchführbar sei.

Damit trägt der Minister vehementen Protesten aus den Reihen der Grünen und der Kommunistischen Partei Rechnung, die sich gegen die im April von der Nationalversammlung verabschiedete Novellierung des Einwanderungs-

gesetzes ausgesprochen hatten (vgl. MuB 4/98). Insbesondere Abgeordnete der Grünen hatten kritisiert, daß das Gesetz kein generelles Bleibe-recht für illegale Ausländer beinhalte, die schon seit Jahren in Frankreich lebten.

Unterdessen erhielt ein Vorstoß des ehemaligen französischen Innenministers Charles Pasqua (RPR) breite Zustimmung. Pasqua, der während seiner Amtszeit Einwanderung und Einbürgerung erschwert hatte, schlug vor, allen Sans-papiers eine Aufenthaltsgenehmigung zu erteilen. Lediglich straffällig gewordene Ausländer sollten weiterhin abgeschoben werden. Frankreich sei als Nation stark genug, alle Immigranten zu integrieren. *rem*

Schweiz: Bewegung in der Migrationspolitik

Die Schweizer Regierung verabschiedete im Juni 1998 einen Entwurf der künftigen Regelung von Einwanderung, welcher von den bisherigen Prinzipien der Ausländerpolitik Abschied nimmt. Ist die asylpolitische Debatte in der Schweiz zur Zeit blockiert - die Rückkehrpolitik für bosnische Kriegsflüchtlinge sowie die Diskussion um den Einsatz der Armee zur Überwachung der Südgrenze haben zu starken politischen Kontroversen geführt - so zeichnet sich damit im Bereich der Zulassungspolitik für Arbeitsmigranten eine wichtige Veränderung ab.

Das bisher geltende „Drei-Kreise-Modell“, welches die Regierung im Mai 1991 eingeführt hatte, unterschied drei Zulassungsgebiete: erstens die EU- und EFTA-Länder, zweitens USA, Kanada, Australien und Neuseeland und drittens alle anderen Herkunftsländer. Die Unterscheidung zwischen zweitem und drittem „Kreis“ hatte schon bei der Einführung des Modells zu starker Kritik geführt, da sie unter anderem auf dem Kriterium der „kulturellen Distanz“ beruhte. Nur Länder, welche der Schweiz als „kulturell nahe“ galten, wurden dem zweiten Kreis zugerechnet. Der Vorwurf, das Modell sei diskriminierend und rassistisch, rückte aber vor allem ab 1996 aufgrund der Behandlung der Frage durch die neu gegründete „Eidgenössische Kommission gegen Rassismus“ ins Zentrum der migrationspolitischen Debatte.

Eine vom Bundesrat eingesetzte Expertenkommission, welche im August 1997 den Bericht „Ein neues Konzept der Migrationspolitik“ vorlegte, empfahl u.a. die Abschaffung des „Drei-Kreise-Modells“. Sie schlug des weiteren vor, mit der Europäischen Union die Freizügigkeit im Personenverkehr anzustreben und von außerhalb der EU nur gut- oder hochqualifizierte Arbeitskräfte zuzulassen. Als Selektionsmechanismus erarbeitete sie ein von Australien und Kanada entlehntes, aber schweizerischen Verhältnissen angepaßtes Punktesystem, das auf folgenden Auswahlkriterien beruhen soll: Alter, Ausbildung, Sprachkenntnisse, Berufserfahrung und berufliche Anpassungsfähigkeit. Die Zulassung von Asylbewerbern soll hingegen weiterhin nach

streng davon getrennten, humanitären Kriterien erfolgen.

Das neue Konzept wurde von der Sozialdemokratischen Partei (SPS) sowie von Wohlfahrtsverbänden kritisiert, da es sich ausschließlich an nationalen und ökonomischen Interessen der Schweiz orientiere. Diese Gruppierungen begrüßten zwar die Abschaffung des „dritten Kreises“, wiesen aber gleichzeitig darauf hin, daß eine Perspektive zur Lösung des Problems der Armutsmigration aus Asien und Afrika bisher fehlt.

Mit ihrem Entwurf will die Schweizer Regierung Elemente des Kommissionsberichts relativ rasch in ihre aktuelle Politik aufnehmen: Die Idee des Punktesystems wird „näher geprüft“ und die Unterscheidung zwischen zweitem und drittem Kreis für Arbeitsmigranten abgeschafft. Saisonbewilligungen bleiben hingegen weiterhin Bürgern von EU- und EFTA-Mitgliedern vorbehalten. Gleichzeitig unterstützt die Regierung den Vorschlag, das Aufenthalts- und Niederlassungsgesetz von 1931 einer Totalrevision zu unterwerfen. Neben der Modifikation der Prinzipien der Zulassungspolitik fällt auf, daß die für 1999 festgelegten Zuwanderungsquoten niedriger sind als bisher. Die Zahl der Bewilligungen für Saisonarbeiter wird von 99.000 auf 88.000, jene für Jahresaufenthalter auf 17.000 und jene für Kurzaufenthalter auf 18.000 sinken.

Die Absenkung der Quoten wird zwar damit begründet, daß einem Teil der Arbeitslosen die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt erleichtert werden solle. Sie muß aber auch als Antwort auf die sog. „18%-Initiative“ verstanden werden: Diese zur Abstimmung anstehende Volksinitiative hat zum Ziel, den Anteil von Ausländern - Flüchtlinge, Asylbewerber und Arbeitsmigranten zusammengenommen - an der Gesamtbevölkerung auf 18% zu senken. Derzeit beläuft sich der Ausländeranteil in der Schweiz auf ca. 21% (Arbeitsmigranten 19%, Flüchtlinge und Asylbewerber 2%). Ein Erfolg der Initiative würde die Regierung voraussichtlich zur Ausweisung von Migranten zwingen. Mit seiner restriktiven Politik versucht der Bundesrat offen-

bar, die Schweizer Bevölkerung von der „Überflüssigkeit“ dieser Initiative zu überzeugen.

Wie in der Schweiz üblich, muß der Entwurf einer neuen Zuwanderungsgesetzgebung erst noch ein Begutachtungsverfahren (die sog. „Vernehmlassung“) durchlaufen. Vor der endgültigen Beschlußfassung können die wichtigen po-

litischen und wirtschaftlichen Akteure, wie Parteien, Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften, Stellung nehmen. Große Änderungsvorschläge sind aber nicht zu erwarten.

Hans Mahnig,

Schweizerisches Forum für Migrationsstudien

USA/Mexiko: Amnesty International-Bericht zu Menschenrechtsverletzungen in der Grenzregion

Angehörige des US-amerikanischen Grenzschutzes haben auch 1997 in zahlreichen Fällen die Menschenrechte von undokumentierten Einwanderern und anderen Personen lateinamerikanischer Herkunft verletzt. Zu diesem Schluß kommt der im Mai 1998 von Amnesty International (AI) erstmalig herausgegebene Bericht zur Menschenrechtssituation an der Grenze zwischen Mexiko und den USA.

Im September 1997 bereisten Mitarbeiter von AI während einer vierwöchigen „fact-finding-tour“ die etwa 3.200 km lange Grenze zwischen den USA und Mexiko. Dabei führten sie Gespräche mit Menschenrechts- und Flüchtlingshilfsorganisationen, Rechtsanwälten und Angehörigen des Immigration and Naturalization Service (INS), der US-amerikanischen Grenzschutz- und Einwanderungsbehörde.

Der Bericht untersucht die Geschichte der Grenzregion, Mißhandlungen, gewalttätige Übergriffe und weitere Menschenrechtsverletzungen durch Angehörige des INS in den 90er Jahren. Er geht auch auf vom INS eingeleitete Schritte zur Verbesserung der menschenrechtlichen Situation an der Grenze ein.

Die in den 90er Jahren durchgeführten Grenzschutzprogramme („Hold the Line“, September 1993; „Operation Gatekeeper“, Oktober 1994; „Operation Rio Grande“, August 1997) haben zu einer Verschiebung der Grenzübertritte von den Städten hin zu abgelegenen Regionen geführt. Zwischen 1993 und 1996 starben mindestens 1.185 Migranten beim Versuch, die Grenze zu überwinden (häufigste Todesursachen: Ertrinken, Erfrieren, Hitzschlag, Verkehrsunfälle, Dehydration). Aufgrund einer hohen Dunkelziffer dürfte die tatsächliche Zahl der Todesfälle weitaus höher liegen.

Laut AI-Bericht belegt eine Vielzahl glaubwürdiger Aussagen, daß durch das INS festgehaltene Personen „brutaler, inhumaner oder erniedrigender Behandlung unterzogen wurden, einschließlich Schlägen, sexueller Mißhandlung, Verweigerung medizinischer Behandlung sowie Verweigerung von Nahrung, Wasser und Wärme über lange Zeiträume hinweg“. Unbegleiteten Kindern und Jugendlichen wurde in vielen Fällen eine adäquate rechtliche Beratung und Vertretung verweigert. Überdies erhöht der Einsatz bewaffneter Militäreinheiten zur Unterstützung des INS AI zufolge die Ge-

fahr eines vermehrten Auftretens von Menschenrechtsverletzungen.

Die Berichte über Menschenrechtsverletzungen durch INS-Mitarbeiter beziehen sich auf undokumentierte Einwanderer, auf US-Bürger und „permanent residents“ lateinamerikanischer Herkunft (von denen einige trotz ihres legalen Status nach Mexiko deportiert wurden) sowie auf Angehörige von vier Stämmen der „American Indians“, deren traditionelle Siedlungsgebiete nördlich wie südlich der internationalen Grenze liegen.

Das Beschwerdesystem des INS konnte u.a. aufgrund seiner Komplexität und Intransparenz Fälle von offensichtlichem Unrecht nicht beheben. Beschwerdeformulare in Englisch und Spanisch lagen in vielen der von AI besuchten Grenzschutzstellen – entgegen der Behauptung des INS, daß diese seit 1994 flächendeckend erhältlich seien – nicht aus. Der AI-Bericht weist im weiteren auch auf den steten Personalanstieg des Grenzschutzes hin (von 1997 bis 2001 jährlich 1.000 Neueinstellungen). Eine dementsprechend proportionale Verstärkung der Untersuchungs- und Beschwerdestellen des INS bleibt jedoch aus.

Als Antwort auf den Endbericht des 1994 eingerichteten Bürgerbeirats (Citizens Advisory Panel, CAP) veröffentlichte das INS am 23. Dezember 1997 einen Aktionsplan. Die dort aufgenommenen Empfehlungen des CAP, wie etwa eine Verbesserung der Ausbildung und interkulturelle Sensibilisierung der INS-Mitarbeiter, begrüßt Amnesty als einen notwendigen ersten Schritt. Dennoch blieben weiterhin viele Fragen unbeantwortet.

In einer Stellungnahme zu dem AI-Bericht betont das INS, daß Menschen- oder Bürgerrechtsverletzungen nicht toleriert würden. Der Bericht von Amnesty werde geprüft, bisher unbekannte Fälle sollen einer eingehenden Untersuchung unterzogen werden. Ebenso würden die im Bericht enthaltenen Empfehlungen bei weiteren Reformen der Beschwerde- und Untersuchungsverfahren im INS Berücksichtigung finden. Als Reaktion auf den Tod eines 18jährigen US-Bürgers lateinamerikanischer Abstammung während einer gemeinsamen Operation von INS und dem US-Militär am 20. Mai 1997 kündigt das INS an, zukünftig nur noch unbewaffnete Armee-Einheiten zur Grenzsicherung einzusetzen. *sta*

Bahamas: Kubanische Bootsflüchtlinge zurückgeschickt

Mitte Mai 1998 setzte eine neue Ausreisewelle kubanischer Flüchtlinge ein. Mehrere Hundert Kubaner landeten in Booten auf den Bahamas und baten dort um politisches Asyl. Mitarbeiter des Hohen Flüchtlingskommissariats der Vereinten Nationen (UNHCR) überprüften die Angaben der Flüchtlinge und konnten nicht bestätigen, daß es sich bei diesen Kubanern um politisch Verfolgte handelt. Daraufhin beschloß die Regierung der Bahamas, die Bootsflüchtlinge nach Kuba zurückzuschicken. Nicaragua bot den etwa 200 Personen, die in Aufanglagern in Nassau auf ihre Abschiebung warteten, temporäres Asyl an. Die Kubaner wurden trotz dieses Angebots in ihre Heimat zurückgeflogen. Die Regierung der Bahamas erklärte, daß das Land nicht zum Transitweg von kubanischen Flüchtlingen auf ihrem Weg in die USA werden dürfe. Ferner sollen die Repatriierungen weitere Kubaner davon abhalten, auf den Bahamas um politisches Asyl zu bitten.

Vor zwei Jahren haben Kuba und die Bahamas ein Abkommen über die Rückführung von Flüchtlingen geschlossen, die nicht als politisch Verfolgte anerkannt werden. Auch die Vereinigten Staaten, die Dominikanische Republik und

andere Länder der Region vereinbarten mit Kuba die Repatriierung von Kubanern.

Anfang der 90er Jahre verschlechterte sich die wirtschaftliche Lage in Kuba erheblich. Durch den Zusammenbruch der Sowjetunion blieben Subventionen in Höhe von jährlich rund 6 Mrd. US-Dollar aus. Durch die wirtschaftliche Krise und die damit verbundenen schlechten Lebensbedingungen kam es in den vergangenen Jahren immer wieder zu Ausreisewellen. 1994 landeten mehr als 30.000 Kubaner in Florida. Daraufhin beschlossen die USA, kubanische Flüchtlinge nicht mehr uneingeschränkt aufzunehmen. Die USA nahmen 12.000 der 30.000 Flüchtlinge auf. Die verbleibenden „boat people“ wurden in ihre Heimat zurückgeschickt. Zwischen 1965 und 1994 erhielten Kubaner automatisch legalen Einwandererstatus, sobald sie die US-amerikanische Küste erreichten. Nach dem Exodus 1994 beschloß die Clinton-Regierung, die Zuwanderung von Kubanern zu quotieren. Seither nehmen die Vereinigten Staaten jährlich etwa 20.000 Kubaner auf. Im Gegenzug versprach die kubanische Regierung, die illegale Ausreise von Kubanern zu verhindern. as

Guinea-Bissau: 300.000 Menschen fliehen vor Bürgerkrieg

Im westafrikanischen Guinea-Bissau befinden sich etwa 300.000 der 1,1 Mio. Einwohner auf der Flucht vor dem Bürgerkrieg. Die umkämpfte Hauptstadt Bissau ist verwüstet und fast vollständig von ihren Bewohnern verlassen.

Ziel des Flüchtlingsstroms war zunächst das Nachbarland Senegal. Inzwischen hat Senegal seine Grenzen geschlossen, so daß verschiedene Dörfer zu Flüchtlingscamps anwachsen. „Sie haben keine Unterkunft, und wir können nicht helfen“, sagt ein Vertreter des senegalesischen Roten Kreuzes. Es fehlt an Nahrung und sauberem Trinkwasser. Aber für die Hilfsorganisationen ist es kaum möglich, in das Land

zu gelangen. Insbesondere Senegal unterbindet Hilfslieferungen von seinem Territorium.

Auslöser des Bürgerkriegs war am 7. Juni 1997 der Putsch des ehemaligen Armeechefs Ansumane Mane gegen Staatspräsident Joao Bernardo Vieira. Kurz zuvor war Mane wegen angeblicher Verwicklung in Waffenschmuggel vom Präsidenten aus seinem Amt entlassen worden. Der große Teil der bissauischen Armee steht hinter dem Putschistenführer. Sie kämpfen gegen Eingreiftruppen aus Guinea und dem Senegal, die den gewählten Staatspräsidenten Vieira unterstützen. rem

Impressum

Migration und Bevölkerung

Herausgeber und Verlag (unentgeltlich):

Lehrstuhl Bevölkerungswissenschaft, Humboldt-Universität Berlin

Unter den Linden 6, D-10099 Berlin

Tel. (030) 20931918, Fax: (030) 20931432, e-mail: MuB@sowi.hu-berlin.de

Homepage: www.demographie.de, online-Ausgabe: www.demographie.de/newsletter/aktuell.htm

Redaktion: Ralf Ulrich (verantw.), Rainer Münz, Stefan Alscher, Ralf Empl, Antje Scheidler

ISSN: 1435-7194

Die Herausgabe des Newsletters *Migration und Bevölkerung* wird vom German Marshall Fund (GMF) gefördert. Die darin veröffentlichten Beiträge geben nicht unbedingt die Ansicht des GMF wieder. Der Abdruck von Artikeln, Graphiken und Auszügen ist bei Nennung der Quelle erlaubt. Um die Übersendung von Belegexemplaren wird gebeten.

Der Newsletter wird auf 100% Recyclingpapier gedruckt.