

Statement zum Themenschwerpunkt Flucht und Asyl **anlässlich der Anhörung der Unabhängigen Kommission "Zuwanderung"** **Berlin, 26./27. April 2001**

Dank

1. Begriffliche Klärung der Personengruppe
2. Gründe zum Entstehen von Illegalität
 - 2.1. Illegalität durch Mangel an legalen Einreisemöglichkeiten
 - 2.2. Illegalität aufgrund mangelnder Möglichkeiten, einen Aufenthalt nach illegaler bzw. scheinbar legaler Einreise zu regularisieren
 - 2.3. Illegalität wegen mangelnder Rückreisemöglichkeiten
 - 2.4. Illegalität wegen mangelnder Wieder-Einreisemöglichkeiten
3. Weitere Probleme für schutzsuchende Migranten
 - 3.1. Vermeiden von Asylverfahren
 - 3.2. Nicht-Aannahme von Asylanträgen
 - 3.3. Schwachstellen in Asylrecht und Anerkennungsverfahren
 - 3.4. Schwachstellen in Ausländerrecht und Ausländerverwaltung
4. Lösungsvorschläge
 - 4.1. Allgemein
 - 4.1.1. Verpflichtung zu einer problemangemessenen Information der Öffentlichkeit
 - 4.1.2. Keine Quotierung der Flüchtlingsaufnahme
 - 4.1.3. Zugang zum Verfahren - 'Humanitärer Menschenschmuggel'
 - 4.1.4. Lebensbedingungen, Zugang zu Beratung
 - 4.1.5. Kriterien für das Asylverfahren
 - 4.1.6. Inhaltliche Kriterien zur Feststellung von Schutzbedürftigkeit
 - 4.1.7. Integrationsmaßnahmen
 - 4.1.8. Rückkehranreize
 - 4.1.9. Abschiebung
 - 4.2. Ebene der Europäischen Union
 - 4.2.1. Eindeutigkeit bezüglich Schutzgarantien
 - 4.2.2. Reform der Dubliner Konvention
 - 4.2.3. Harmonisierung der Verfahrens- und Aufenthaltsstandards
 - 4.3. Verbesserungen im deutschen Kontext
 - 4.4. Drei weitere illegalitätsverringende Maßnahmen
5. Schlussbemerkung

Literatur

DANK

Ich möchte mich zunächst für die Einladung bedanken, die mir die Gelegenheit gibt, vor Ihnen nachfolgende Darlegungen zu unterbreiten.

1. BEGRIFFLICHE KLÄRUNG DER PERSONENGRUPPE

Es geht in meiner Stellungnahme nicht um Menschen, die aus dem Wunsch nach Selbstverwirklichung, nach Kennenlernen neuer Länder und Kulturen sowie guten Arbeits- und Verdienstmöglichkeiten ihr Land verlassen. Auch wenn dies eine Motivation ist, die jeder Mensch als Mensch hat, auf deren Verwirklichung er deshalb auch ein Recht hat¹, so soll, folgend dem verschickten Fragebogen, in diesem Statement vor allem von Flüchtlingen in der Illegalität die Rede sein.

Hier sind aber zunächst klärende Worte hinsichtlich der relevanten Personengruppe erforderlich: Für den Jesuiten-Flüchtlingsdienst beschränkt sich dieser Begriff nicht auf jene Personen, die juristisch in den Geltungsbereich der Genfer Flüchtlingskonvention oder des Artikels 16a Grundgesetz fallen. Wir schließen uns kirchlichen Definitionen an, nach denen Flüchtlinge solche Menschen sind,

"who are *compelled* by severe political, economic and social conditions to leave their land and their culture – regardless of the labels they are given by others. Uprooted people are those forced to leave their communities: those who flee because of persecution and war, those who are forcibly displaced because of environmental devastation and those who are compelled to seek sustenance in a city or abroad because they cannot survive at home." (Herv.i.T.; Aus: World Council of Churches Policy Statement "A Moment to Choose: Risking with Uprooted People". Paris, 25.9.1995)²

Ergo: Die Kirchen betrachten alle Menschen, die **gezwungen** sind, ihre Heimat zu verlassen, als Flüchtlinge, seien die Ursachen für ihre Migration Menschenrechtsverletzungen, Krieg, Anarchie, Armut oder die Folgen von Umweltzerstörung. Diese Auffassung mag juristische nicht gedeckt sein. Sie hat aber den großen Vorteil, dass sie - und dies bitte ich zu beachten! - das **faktische** Migrationsverhalten von Millionen und Abermillionen weltweit begrifflich umfasst.

Anhand des Themenschwerpunkts Flucht und Asyl lässt sich beispielhaft aufzeigen, dass das vorhandene gesetzliche und untergesetzliche Instrumentarium die faktischen Migrationsbewegungen nicht angemessen zu steuern vermag, die zwischen migrationsauslösenden Push- und migrationslenkenden Pull-Faktoren stattfinden [hierzu Alt 2000]. An dieser Stelle ist grund-

¹Was nicht automatisch heißt, dass diesem Recht ein Anspruch an die jeweilige Aufnahmegesellschaft korrespondiert. Vgl. zu diesem Punkt auch COMECE, DCV:27 sowie Oberndörfer: § 2.2.1.

²Ähnlich, aber nicht ganz so griffig, die Definition der katholischen Kirche: Der Ausdruck "De-Facto Flüchtling" ist anzuwenden auf: All "persons persecuted because of race, religion, membership in social or political groups", to "victims of armed conflicts, erroneous economic policy or natural disasters", and for "humanitarian reasons" to internally displaced persons, that is, civilians who "are forcibly uprooted from their homes by the same type of violence as refugees, but who do not cross national frontiers". [Pontifical Council Cor Unum and the Pontifical Council for the Care of Migrants and Itinerant People (1992) *Refugees - A Challenge to Solidarity*]

sätzlich daran zu erinnern, dass die Grenze zwischen asylrelevanten und asylirrelevanten Fluchtgründen in der realen Welt fließend ist: Wer begründete Furcht vor Gefängnis und Folter hat, dem ist es egal ob seine Drangsalierung aus asylrelevanten oder irrelevanten Gründen erfolgt. Wer vor Kriegshandlungen die Heimat verlässt und schon deshalb nicht zurückkehren kann, weil seine Verwandten getötet oder zerstreut wurden oder seine Heimat von fremden Siedlern besetzt wurde, ist nicht deshalb schon ein "Wirtschaftsflüchtling"³. Und genau hier tut sich eine Schutz- und Rechtslücke auf, die das (wachsende) Ausmaß von Illegalität erklärt.

Ich möchte an dieser Stelle nicht darlegen, wie ich meine häufig zitierte Schätzung begründe, dass die Anzahl 'illegaler' Migranten in Deutschland um die Millionengrenze liegen dürfte. Diesbezüglich verweise ich auf Anlage 1 zu diesem Statement.

2. GRÜNDE ZUM ENTSTEHEN VON ILLEGALITÄT

Wie genau geraten Flüchtlinge in die Illegalität? Folgende typische "Karrieren" seien genannt:

2.1. Illegalität durch Mangel an legalen Einreisemöglichkeiten

In der Regel überlegen Menschen erst dann, wenn sie sich zum Verlassen der Heimat gezwungen sehen, in welches Zielland sie emigrieren wollen. Hier ist erneut zu beachten, dass nur sehr wenige Menschen überhaupt die Möglichkeit haben, sich ein Zielland für ihre Flucht auszusuchen. Bei der Wahl eines solchen Landes sind folgende Kriterien von Bedeutung:

- Menschenwürdige Lebensbedingungen und (physische) Sicherheit [vgl. z.B.: Alt 1999:107f. + Kapitel II/2+3 sowie Lords: § 104]. Positiv fällt hier etwa der Ruf ins Gewicht, den die reichen Länder der Welt als Hort von Frieden und Stabilität haben. Warum sollte man seine Ersparnisse oder die Erlöse aus dem Verkauf seines Besitzes eher für ein mageres Dasein im Nachbarland und nicht auf den Erwerb einer Paketschleusung verwenden? Konkret kann auch die Überlegung von Bedeutung sein, in welchem Land die eigenen Flucht- und Verfolgungsgründe die besten Anerkennungschancen im Asylverfahren haben⁴.
- Das Vorhandensein von Familienangehörigen [Alt 1999: Kapitel II/2+3]. Zunächst besteht generell bei Familien, die aus verschiedensten Gründen auseinander gerissen werden, der Wunsch nach Herstellung der Familieneinheit. Aber auch sonst sehen Menschen, die zum Verlassen ihres eigenen Landes gezwungen sind, in anderswo lebenden Angehörigen primäre Anlaufstellen, um für ihr neues Leben Starthilfe wie etwa Unterkunft, Verpflegung und Hilfe bei der Arbeitssuche zu bekommen⁵.
- Arbeits- und Verdienstmöglichkeiten [Alt 1999:110f.]. Vielen Menschen ist ein staatli-

³"The circumstances that force people to flee their country are complex and, often, of a composite nature." [UNHCR 2001: § 3, vgl. auch Caritas u.a.: § 3.2.]

⁴Negativ sind andererseits die international immer bekannter werdenden rechtsextremen Vorfälle zunehmend ein Grund, nicht nach Deutschland kommen zu wollen. [Alt 1999:110]

⁵Hierbei wird bei der Diskussion von Politikmaßnahmen in der Regel der Tatsache, dass das Familienverständnis außereuropäischer Völker wesentlich weiter gefasst ist als das europäische, nicht genügend Bedeutung zugemessen [vgl. DCV:19]. Entsprechend groß ist auch die Anzahl von Menschen, die aufgrund ihres Wunsches nach Herstellung der Familieneinheit in der Illegalität landen. [vgl. hierzu auch Alt 1999:226f.]

ches Fürsorgesystem westlicher Art fremd, deshalb wollen sie möglichst schnell möglichst gute Arbeit finden, um niemandem zur Last zu fallen.

All diese Punkte sind bei der Wahl des Migrationsziellandes, also etwa Deutschland, wichtiger als das eventuelle Wissen um Sichere Drittstaatenregelungen oder die Inhalte der Dubliner Konvention. Weiß man aber um diese Bestimmungen, stellt man eben keinen Asylantrag und lebt gleich illegal im Land. Dies ist gerade dann, wenn es soziale Netzwerke gibt, in denen sich der Migrant bewegen kann, für viele mehr oder weniger problemlos möglich.

Menschen wiederum, die "nur" vor Armut, vor der Erpressung durch mafiöse Banden oder vor den Folgen von Umweltzerstörung fliehen, sind von Anfang an vom Asylverfahren ausgeschlossen. Hier erfolgt die Einreise von vornherein illegal oder scheinbar legal (unter Vortäuschung falscher Absichten z.B. mit einem Touristen- oder Besuchervisum oder mit falschen Papieren) und setzt sich in einem unerlaubten Aufenthalt fort

2.2. Illegalität aufgrund mangelnder Möglichkeiten, einen Aufenthalt nach illegaler bzw. scheinbar legaler Einreise zu regularisieren

Bei Menschen, die scheinbar legal eingereist sind, bestehen kaum Möglichkeiten, einen Aufenthalt im Land zu legalisieren, z.B. dann, wenn man eine Arbeit gefunden hat, die einen für den Arbeitgeber unentbehrlich macht oder wenn man heiraten will. Da wäre zum einen das Asylverfahren. Für Menschen aber, die aus Gründen emigrierten, die asylrechtlich nicht relevant sind, ist dies gleichbedeutend mit der Aufdeckung des bislang verborgenen Aufenthalts und somit drohender Ausweisung und Abschiebung. Also lässt man's lieber.

Auch einer Heirat stehen Probleme entgegen: Vielen fehlen benötigte Papiere (die etwa auf der Flucht abhanden gekommen und wegen nicht funktionsfähigen Behörden im Heimatland nicht mehr besorgbar sind). Ebenso misstrauen sie teuren, ausländerrechtlich häufig erforderlichen Bestimmungen wie etwa einer Ausreise zwecks nachfolgender legaler Wiedereinreise o.ä. [vgl. Alt 1999:228f.].

2.3. Illegalität wegen mangelnden Rückreisemöglichkeiten

Mir begegneten sodann eine Reihe von Personen, die nach Abklingen von Krisen im Herkunftsland gerne dorthin zurückgekehrt wären, dies aber aus finanziellen Gründen nicht konnten. Sie befanden sich in der so genannten "Migrationsfalle", d.h. einer Situation, die weder Rückkehr noch Weiterwanderung ermöglichte und eine illegale Existenz zwangsweise perpetuiert [Alt 1999:222f.+364]

2.4. Illegalität wegen mangelnden Wieder-Einreisemöglichkeiten

Eine "kostenlose" Abschiebung durch die Ausländerbehörde lehnt die vorgenannte Personengruppe ebenso wie viele andere 'Illegale' vor allem deshalb ab, weil sie zum einen Abschiebephobisch befürchten und weiter, dass sie, einmal ausgewiesen, sich keine zweite Einreise nach Deutschland leisten könnten (z.B. durch die Verhängung einer Wiedereinreisesperre, zu teure

neue illegale oder scheinbar legale Einreise⁶.

3. WEITERE PROBLEME FÜR SCHUTZSUCHENDE MIGRANTEN

3.1. Vermeiden von Asylverfahren

Neben den bereits oben (2.1.) erwähnten Gründen vermeiden Flüchtlinge das Asylverfahren auch dann, wenn sie erfahren, dass man als Angehöriger z.B. einer bestimmten Volksgruppe oder Nationalität nach der bekannten Spruch- und Entscheidungspraxis keine Chance auf Verfolgung hat [hierzu Alt 1999:246-248]. Misstrauen bezüglich der Fairness und Gerechtigkeit eines Asylregimes konnte nicht nur für Deutschland, sondern auch für andere Länder Europas empirisch als ein Grund belegt werden, warum Flüchtlinge Asylverfahren meiden [vgl. Gibney: 42].

3.2. Nicht-Annahme von Asylanträgen

Im Zuge des Forschungsprojekts kam ich mehrfach über Aussagen, dass Migranten, an der Grenze einen Asylantrag stellen wollten, dies nicht konnten: BGS-Beamten waren auf dem Ohr, welches nach Aussagen bezüglich der Reiseroute horchte, hellhörig, auf dem anderen Ohr, welches das Wort "Asyl" hätte vernehmen können, taub [Alt 1999:234-238].

3.3. Schwachstellen in Asylrecht und Anerkennungsverfahren

Aber auch Flüchtlinge, die in das Asylverfahren gehen, können nicht von vornherein auf ein angemessenes Verfahren hoffen. Die Gründe hierfür sind ausführlich in Alt 1999 (Kapitel III/1.) dargelegt. Stichpunktartig seien genannt:

- Stress in der Anhörung, unter dem vor allem traumatisierte Flüchtlinge leiden,
- Ungenügend qualifizierte Anhörer, Entscheider und Dolmetscher
- Ungenügende Regelungen für das Beibringen von Beweismaterial
- Ungenügende Vorkehrungen zum Schutz des Flüchtlings vor dem Versagen von Rechtsanwältinnen und sonstigen Beratern bzw. Vertrauenspersonen.

3.4. Schwachstellen in Ausländerrecht und Ausländerverwaltung

Ist das Asylverfahren abgelaufen, gerät der Migrant in die Maschinerie der Ausländerbehörde, von der er bestenfalls eine Duldung oder gleich eine Grenzübertrittsbescheinigung erhält. Diese befristeten Papiere verhindern eine legale Arbeitsaufnahme und verleiten bzw. zwingen - vor allem, wenn der aufenthaltsrechtliche Status den Wegfall von Sozialleistungen mit sich zieht - zur Aufnahme von Schwarzarbeit. Ein oft unsensibler Umgang mit der Androhung von zwangsweiser Durchsetzung der Ausreisepflicht (Abschiebung) - z.B. wenn solche Androhun-

⁶Vgl. auch neuestens The Economist vom 31.3.2001:12. Diese Hürde konnte bis vor ca. 3-4 Jahren noch durch den Kauf neuer Pässe in vielen Herkunftsländern leicht umgangen werden, aber auch hier sind die Preise inzwischen gestiegen bzw. die verfügbaren Geldmittel der 'Illegalen' durch wachsende Lohnvorenthaltungen gesunken. Dies ist auch der Hintergrund für die wachsende Gewaltbereitschaft 'Illegaler' gegenüber Beamten der Polizei, Zoll- und Arbeitsämtern bei Inlandskontrollen (vgl. etwa Bearbeitungsstelle zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung beim Arbeitsamt Leipzig (1999). Erfahrungsbericht für den Zeitraum 01.01.1996 bis 31.12.1999 gem. RdErl. vom 28.07.1999 – IIa3 – 7419 (38) A, S. 7+9

gen pauschal an Mitglieder einer Volksgruppe verschickt werden, darunter auch an solche, die aufgrund von Härtefallkriterien eigentlich noch nicht für eine Abschiebung anstehen - führt zu Untertauchen und anderen ansonsten vermeidbaren Panikreaktionen (Selbstmord).

4. LÖSUNGSVORSCHLÄGE

Das Flüchtlingsrecht, muss dem faktischen Migrationsverhalten besser angepasst werden. Dieser Aspekt kann derzeit nicht ohne einen Bezug zur Diskussion auf der Ebene der Europäischen Union besprochen werden⁷. Der folgende Teil legt zunächst die Punkte dar, die es im nationalen und europäischen Kontext zu betrachten gilt, danach folgen Punkte, die spezifisch für die europäische Ebene, dann die für die bundesdeutsche Ebene von Bedeutung sind.

Dabei greife ich, was Ausführungen zu Politikvorschlägen auf der Ebene der EU betrifft, auch auf Reflexionen zurück, die bereits anderswo in der jüngsten Vergangenheit erfolgt sind. Insbesondere verweise ich auf die demnächst erscheinende Kommentierung kirchlicher Organisationen zur Asyl-Kommunikation der EU-Kommission, die den Unterlagen der Kommissionsmitgliedern heute bereits als Anlage 2 zu diesem Statement auf vertraulicher Basis zugeleitet wurde. Hierbei ist zu bedenken, dass die dort enthaltenen Reflexionen kein Ausdruck kirchlicher Gesinnungsethik sind, sondern, da an diesem Papier auch Wohlfahrtsverbände mitarbeiteten, die aufgrund ihrer Arbeit besonders gute Einblicke in das Illegalenmilieu haben, gerade deshalb ein ernstzunehmender Ausdruck von Verantwortungsethik so wohl gegenüber den Migranten als auch der Aufnahmegesellschaft⁸.

Nachfolgendes mag für einige ein in vielerlei Hinsicht sehr hoch gegriffenes Wunschdenken sein. Dagegen möchte ich folgendes betonen: **Will man ernsthaft die Illegalität von Flüchtlingen vermeiden, so muss ein Asylregime erkennbar sein, in welches der Flüchtling sein Vertrauen setzen kann.** Nur dann wird er bereit sein, sich zur Bearbeitung seines Antrags registrieren zu lassen.

4.1. Allgemein

4.1.1. Verpflichtung zu einer problemangemessenen Information der Öffentlichkeit

Angesichts wachsender Fremdenfeindlichkeit in den Staaten der Europäischen Union obliegt Repräsentanten derjenigen gesellschaftlichen Gruppen, die über umfassendes Wissen im Hinblick auf rechtliche, ökonomische und demografische Zusammenhänge verfügen (Politik, Medien, gesellschaftliche Spitzenverbände), besondere Verantwortung, zur Gestaltung einer sachlichen und problemangemessenen gesellschaftspolitischen Debatte [Oberndöfer: §§ 2.1.+3, Caritas u.a.: General Remarks].

⁷Für den nachfolgenden Teil wichtige Bezugsdokumente sind, neben den Ratsbeschlüssen von Tampere, vor allem folgende Dokumente der Europäischen Kommission: Die Communication from the Commission to the Council and the European Parliament towards a common asylum procedure and a uniform status, valid throughout the Union, for persons granted asylum [COM (2000) 755 final, zitiert abgekürzt COM] sowie der Proposal for a Council Directive on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status [COM (2000) 578 final, zitiert abgekürzt PCD].

⁸Die nachfolgenden Verweise beziehen sich auf die "Final Draft" Version vom 19.4.2001.

4.1.2. Keine Quotierung der Flüchtlingsaufnahme

Hierbei ist besonders wichtig, dass weiterhin zwischen Flüchtlingsschutz und dem Bedarf an anderer Zuwanderung unterschieden wird. Beide Bereiche sind völlig verschieden: Hier bestimmen Verpflichtungen des humanitären Völkerrechts⁹, dort ökonomische und demografische Eigeninteressen der Staaten. Dies bedeutet auch, dass die Zuwanderung von Flüchtlingen **nicht** quotiert werden darf, was bei der allgemeinen Zuwanderung durchaus möglich und vielleicht sogar nötig ist. Ausnahmen, z.B. bei vorübergehender Schutzgewährung, bedürfen zur Legitimierung eines Konsenses zwischen Regierungen, UNHCR und NGOs.

4.1.3. Zugang zum Verfahren - 'Humanitärer Menschenschmuggel'¹⁰

These: Unerlaubter Grenzübertritt darf kein Ausschlussgrund vom Asylverfahren sein. Darüber hinaus muss gelten: Wer einen allgemeinen Verteidigungswall um Europa herum zur allgemeinen Abwehr unerlaubter Zuwanderung errichtet, muss, wenn es ihm ernst ist mit der Schutzgewährung für Flüchtlinge, in Kauf nehmen, dass humanitäre Grenzübertrittshilfe nötig wird, um Flüchtlingen zu helfen, in den Genuss dieses Rechts zu kommen.

Begründung: Bei aller legitimen Abwehr unerlaubter Zuwanderung und damit verbundenen Missständen (Schleusungen und Menschenhandel) muss darauf geachtet werden, dass der Schutzbedürftigkeit von Flüchtlingen Rechnung getragen wird. In den Worten der EU-Kommission: Es besteht die Notwendigkeit "to balance absolute respect for the specificity of humanitarian admission against the legitimate objectives of preventing and combating illegal immigration" [COM: § 1.2.]. Bei der Bestimmung dieser Balance, sollte, folgt man der eingangs genannten Definition, nicht nur die Situation von potenziellen Flüchtlingen im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention Berücksichtigung zu finden, sondern auch die Situation von anderen schutz- und hilfebedürftigen Menschen. Hierbei ist von besonderer Bedeutung, dass dem Grundsatz des *Non-Refoulement* Rechnung getragen und der Zugang zu einem Asylverfahren gegeben ist. Diese Forderung hat Einfluss auf die Visa-Erteilungspraxis, ferner muss aus diesem Grund auf *Carrier Sanctions* verzichtet werden¹¹. Ein unerlaubter Grenzübertritt - zumindest bei Personen, die sich bereits auf Unionsgebiet befinden - darf kein Ausschlussgrund

⁹Also nicht nur das Grundgesetz mit insbesondere den Artikeln 1, 2 und 16a, sondern (auch) die Genfer Flüchtlingskonvention, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die Europäische Konvention der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Ende letzten Jahres in Nizza verabschiedete EU-Grundrechtecharta, die UN-Konvention gegen Folter, die Konvention für die Rechte des Kindes sowie die Konvention zur Eliminierung jeglicher Form von Diskriminierung von Frauen.

¹⁰Der Ausdruck lehnt sich an die in englischer Sprache bereits gängigen Unterscheidung von "human smuggling" und "trafficking in human beings" an, die auch niedergelegt ist im "Revised draft Protocol to prevent, suppress and punish trafficking in persons, especially women and children, supplementing the UN Convention against Transnational Organized Crime." [vgl. ECRE 2001b:1, Fußnote 2, siehe auch UNHCR 2000:9-13]

¹¹Die *Resettlement*-Vorschläge der EU-Kommission [COM: § 2.3.2.] in diesem Kontext sind zu begrüßen, hier erfolgende Maßnahmen dürfen aber nicht gegen den Zugang zum Unionsterritorium und eine dort erfolgende Antragsprüfung ausgespielt werden. [Caritas u.a.: § 2.3.2., UNHCR 2001: § 8]

von einer umfassenden Prüfung der Fluchtgründe sein¹².. All dies wird aber nicht ausreichend sein.

Darüber hinaus ist zu bedenken, dass aufgrund der immer stärkeren Abschottung europäischer Grenzen einer humanitär motivierten Grenzübertrittshilfe für Flüchtlinge immer größere Bedeutung zukommt. Hier wird derzeit heftig diskutiert, ob solche Hilfestellungen ein Straftatbestand sind (wie derzeit in Deutschland der Fall), oder ob sie vom Flüchtlingsrecht her legitimiert sind. Selbst Innenminister Schily sieht - im Hinblick auf die Fluchthelfer bei DDR-Bürgern - die Notwendigkeit, hier differenziert zu urteilen¹³. Die Frage, ab wann eine Fluchthilfe aus humanitären, wann aus Profitgründen heraus geschieht, ist sicher eine schwierige. In der Rechtsprechung zur "Fluchthelfer"-Praxis bei DDR-Flüchtlingen wurden jedenfalls selbst Beträge von 10 000 DM und mehr nicht als Verstoß gegen die guten Sitten erachtet¹⁴. Ich jedenfalls bin der Meinung dass es nicht angehen kann, dass Staaten auf der einen Seite Menschen Rechte zugestehen und diese Rechte regelmäßig bekräftigen (zuletzt in Tampere), auf der anderen Seite aber alles dafür tun, dass diese Rechte faktisch nicht geltend gemacht und durchgesetzt werden können.¹⁵

4.1.4. Lebensbedingungen, Zugang zu Beratung

Die Standards bei der Aufnahme sowie die Lebensbedingungen für Asylbewerber insgesamt müssen am Prinzip der Menschenwürde und nicht der Abschreckung orientiert sein [vgl. Alt 2001: 21f., Caritas u.a.: § 2.4., COMECE]. Gerade angesichts des selbst für Experten kaum zu durchschauenden Asyl- und Ausländerrechts ist die Sicherstellung einer kompetenten und verantwortlichen rechtlichen Beratung vor allem von Flüchtlingen auf jeder Ebene ihres Asylverfahrens von nicht zu unterschätzender Bedeutung [ECRE 2001a:3f., Caritas u.a.: § 1.2., Lords: § 120]. Eine Beratung für Flüchtlinge hat folgende Vorteile:

- So kann der Schutzbedürftigkeit von Menschen besser Rechnung getragen werden.
- Die Verfahren können zügiger durchgeführt werden indem der Antragsteller von vornherein über Ablauf und Erfordernisse Bescheid weiß. Dadurch können Verfahrens-

¹²Vgl. Art. 31 der Genfer Flüchtlingskonvention, UNHCR 2000:61, Amann: 27+116-123. Dasselbe gilt, folgend der EU-Erklärung anlässlich der Unterzeichnung der UN-Konvention gegen grenzübergreifend organisiertes Verbrechen, für Opfer von Menschenhandel.

¹³Nach warnenden Worten, dass humanitäre Klauseln Missbrauch Tür und Tor öffnen könnten, wird Schily wie folgt zitiert: "Andererseits ... habe in der jüngsten Vergangenheit auch niemand in Deutschland die Fluchthelfer verurteilt, die Menschen aus der DDR in den Westen geholt hätten." [Süddeutsche Zeitung, 16.3.2001]

¹⁴Richter des Bundesgerichtshofs betonten in ihrer Entscheidung vom 21.2.1980, dass Grenzübertrittshilfe für bedrohte Menschen, denen sonst kein Schutz zuteil würde, selbst dann, wenn entstandene Auslagen zurückgefordert werden, auf "durchaus auf billigenwerten, ja edlen Motiven" beruht. [vgl FFM: Kapitel 5.4.]

¹⁵vgl. hierzu auch Caritas u.a.: § 2.3. In diesem Zusammenhang findet sich bei Morrison/Crosland im Kapitel "The negation of the Asylum Principle in practice" auch die Aussage "The statement (die "Presidency Conclusions" von Tampere, d.V.) is contradictory because human trafficking (and/or smuggling) has become the only viable means of entry into Europe for many refugees. The unresolved paradox between asylum in Europe and blanket border enforcement lies just below the good words of the Tampere Conclusions" [UNHCR 2000:30]. Ähnlich die *preliminary observations* von UNHCR zur EU-Kommunikation: "The Tampere European Council's commitment to the absolute respect of the right to seek asylum cannot be fulfilled so long as the European Union maintains an increasingly tight 'migration fence' around its external border without putting in place adequate safeguards to mitigate the negative effects of migration control to people who need international protection." [UNHCR 2001: § 7, ebenfalls zum Aspekt Zugang: COMECE]

- kosten an anderer Stelle eingespart werden.
- Die durch gute Vorbereitung verbesserte Wahrscheinlichkeit einer Statuszuerkennung vermindert illegale Aufenthaltsverhältnisse, so wird auch Schaden von der Aufnahmegesellschaft abgehalten, der nicht nur, aber auch finanzielle und ordnungspolitische Dimensionen hat.

4.1.5. Kriterien für das Asylverfahren¹⁶

Das Asylverfahren muss insbesondere der Situation traumatisierter Flüchtlinge sowie alters- und geschlechtsspezifischen Aspekten angemessen Rechnung tragen. Dies erfordert:

- Eine Berücksichtigung der vorgenannten Aspekte insbesondere bei der Entwicklung sogenannter "beschleunigter Verfahren" [Caritas u.a.: §§ 1.1.+1.2., Lords: §§ 134f., ECRE 2001a:7-9].
- Die Verfahrenseinschränkungen, die sich aus dem Prinzip des Sicheren Drittlands und des Sicheren Herkunftslands bzw. Ländern mit unterschiedlich hohen Verfolgungsrisiken ergeben, müssen entfallen. Erfahrung zeigt, dass hier die Gefahr von Kettenabschiebung droht, d.h. faktischem *refoulement* bzw. die Gefahr, dass Flüchtlinge ihre Schutzbedürftigkeit nicht angemessen nachweisen können [Caritas u.a.: §§ 2.1.+4.1., Lords: §§ 121-133+144, ECRE 2001a:6f.+9].
- Geschultes, kompetentes, ggf. geschlechtsspezifisch ausgewähltes Personal muss auf jeder Stufe des Verfahrens zur Verfügung stehen. Investitionen in ein sorgfältig und umfassend geführtes Erstverfahren kann zu Einsparungen in Folge- und Appellationsverfahren führen [Caritas u.a.: § 1.2., Lords: § 117].
- Die Bedeutung und Rolle des Dolmetschers sollte auf jeder Ebene des Verfahrens angemessen berücksichtigt werden [Caritas u.a.: § 1.2., Lords: §§ 118+119].
- Zugang zu einer unabhängigen Appellationsinstanz, aufschiebende Wirkung eines Widerspruchs [ECRE 2001:3, vgl. auch Caritas u.a.: § 3.2.]¹⁷.

4.1.6. Inhaltliche Kriterien zur Feststellung von Schutzbedürftigkeit

Bei den inhaltlichen Anerkennungsgründen ist der Verfolgung durch nicht-staatliche Akteure als einer zunehmend auftretenden Verfolgungskategorie ebenso vermehrt Rechnung zu tragen wie Flucht vor den unterschiedslosen Auswirkungen von bewaffneten Konflikten oder allgemeinen Gewalttätigkeiten ("generalised violence") selbst dann, wenn diese keine spezifischen Verfolgungselemente ("no specific element of persecution") enthalten. Auch sollten Schutzgründe, die aus anderen Rechtsinstrumenten als der Genfer Flüchtlingskonvention erwachsen können (s.o., Fußnote 9), im Asylverfahren gleich mit geprüft werden [vgl. UNHCR 2001: §§ 3+4, Caritas u.a.: §§ 3.1.+ 3.2., Lords: §§ 113-115, Gibney: 46f.]

4.1.7. Integrationsmaßnahmen

Der EU-Kommission ist zuzustimmen in ihrer Auffassung, dass Flüchtlinge und Personen, die

¹⁶Vgl. zu diesem Abschnitt insgesamt auch ECRE 1999

¹⁷Um hier höchste Rechtsstandards im Unionsgebiet zu sichern muss dem Europäischen Gerichtshof Zuständigkeit auf diesem Gebiet gegeben werden [COM: § 5.2., Caritas u.a.: § 1.3.]

Schutz genießen, aus vorhandenen Integrationspolitiken Nutzen ziehen und zu ihnen beitragen sollen [COM: § 3.4.]. Es spricht einiges dafür, dass auch Flüchtlinge von Anfang an in Sprachprogramme einbezogen werden sollten: Sprachkenntnisse ermöglichen eine bessere Verständigung. So werden viele Spannungen vermieden, was zur Annäherung mit der Aufnahmegesellschaft beiträgt und Fremdenfeindlichkeit senken dürfte [hierzu auch Caritas u.a.: §§ 2.6., 3.3.+3.4.].

Ein besonders interessanter Punkt der EU-Kommission, auch auf dem Hintergrund der allgemeinen Zuwanderungsdebatte ist der folgende: "The European Union must take advantage of the talents that refugees have to offer, including their professional skills" [COM: § 3.4.].

Dieser Vorschlag hat viele Vorteile:

- wenn sie Arbeit finden, befriedigt dies eine vorhandene Nachfrage,
- es senkt Schwarzarbeit und bringt über Abgaben Geld in die Sozialkassen,
- es senkt die Ausgaben der öffentlichen Hand,
- verhilft zu einem verbesserten Ansehen der Flüchtlinge in der Öffentlichkeit,
- hilft Flüchtlingen, die nach einer Anerkennung im Land bleiben, bei der Integration,
- verhilft Flüchtlingen, die nach dem Verfahren nach Hause gehen müssen oder wollen zu Ressourcen, die ihnen einen Neuanfang dortselbst ermöglichen.

4.1.8. Rückkehranreize

Sollte einer Person nach einer angemessenen Prüfung keine Schutzbedürftigkeit zugestanden werden, muss sie in ihr Herkunftsland zurückkehren. Hier ist einer freiwilligen Rückkehr Vorrang vor einer zwangsweisen Abschiebung zu geben [COM: § 2.6.]. Bewährt haben sich hier

- Arbeit erhält und verbessert Fertigkeiten und erhält bzw. verbessert die Chancen für einen beruflichen Wiedereinstieg im Heimatland,
- Zu einer erfolgreichen Reintegration trägt auch die Ermöglichung einer Ausbildung für junge Menschen bei.
- *Go and see*- Besuche können die Angst vor einer endgültigen Rückkehr senken.
- In bestimmten Fällen sind finanzielle Starthilfen bei einer Rückkehr immer noch billiger als ein wie auch immer sich hinziehender Aufenthalt.

4.1.9. Abschiebung

Abschiebungen als Schlusspunkt eines Asylverfahrens werden als *ultima ratio* zur Durchsetzung einer Ausreiseverpflichtung erhalten bleiben. Dabei ist aber bei der Androhung einer Abschiebung mehr Sensibilität als bisher geboten um Panikreaktionen zu vermeiden, ebenso ist bei der Verhängung von Abschiebehaft mehr als bisher das Verhältnismäßigkeitsgebot zu beachten (z. B. zunächst Ausschöpfung alternativer Methoden wie etwa regelmäßige Meldungen bei Behörden, grundsätzliche Ausnahmen von nicht volljährigen Flüchtlingen sowie Personen, wo von vornherein davon ausgegangen werden kann dass die entsprechenden Botschaften keine Rückreisepapiere ausstellen werden) [vgl. ECRE 2001a:4f.]. Haftbedingungen müssen stärker als bisher der Tatsache Rechnung tragen, dass Abschiebehäftlinge Insassen eines polizei- und ordnungsrechtlichen Gewahrsams sind¹⁸, also nicht Häftlinge, die von einem Ge-

¹⁸auch wenn der Vollzug in Gebäuden von Justizvollzugsanstalten stattfindet

richt wegen einer Straftat rechtskräftig verurteilt wurden und folglich Häftlinge im Justizvollzug wären.

4.2. Ebene der Europäischen Union

4.2.1. Eindeutigkeit bezüglich Schutzgarantien

Um sowohl keine Zweifel bezüglich der Ernsthaftigkeit, Flüchtlinge zu schützen, aufkommen zu lassen, aber auch, um Einzelstaaten daran zu hindern, Zweideutigkeiten in ihrer nationalen Praxis zuungunsten der Flüchtlinge auszulegen - was von besonderer Bedeutung ist, wenn die Einmaligkeit einer Antragstellung akzeptabel sein soll - muss die Liste der "Basic Principles and Guarantees" [PCD: chapter II] eindeutiger formuliert werden [vgl. Lords: § 109, 142f.]

4.2.2. Reform der Dubliner Konvention

Die Dubliner Konvention hat sich nicht in allen Bereichen als ideal erwiesen. Bei der Suche nach einem Nachfolgeinstrument muss illegalitätsvermindernden Maßnahmen eine große Bedeutung zugemessen werden. Der Jesuiten-Flüchtlingsdienst unterstützt das Vorhaben, dass der Flüchtling nur einen Asylantrag im Gebiet der EU stellen darf, wenn, und nur dann, wenn er diesen Staat selbst bestimmen darf. Hierbei wird v.a. bestehenden Familienbanden, historischen, kulturellen und sprachlichen Aspekten Rechnung getragen, aber auch - bis zur Harmonisierung der materiellen und prozeduralen Asylverfahren - seinem Schutzbedürfnis, indem er den Antrag in dem Staat stellen kann, wo seine Fluchtgründe die größten Chancen auf Anerkennung haben [hierzu z.B. COM: § 2.5. + Caritas u.a.: § 2.5.].

4.2.3. Harmonisierung der Verfahrens- und Aufenthaltsstandards

Die Harmonisierung der Verfahrens- und Aufnahme standards im Unionsgebiet darf nicht auf der Ebene des kleinsten gemeinsamen Nenners gesucht werden. Vielmehr sollte sie in beiden Bereichen, durch Anwendung der "*best practice*"- Methode, auf der höchstmöglichen Ebene erfolgen. Bei gestuften Statussen müssen die in der Genfer Flüchtlingskonvention enthaltenen Rechte und Standards die unterste Grenze bilden [Caritas u.a.: §§ 2.4., 3.1.+3.2., UNHCR 2001: § 5, Lords: § 111f und COMECE].

4.3. Verbesserungen im deutschen Kontext

Was Verbesserungsvorschläge zum deutschen Asylverfahren betrifft, so wird hierbei, über das Vorstehende hinaus, generell auf die Ausführungen in Alt 2001:96-98 verwiesen. Diesbezüglich wird mir von Vertretern des Bundesamts für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge vorgehalten - ich zitiere aus einem Brief des Direktors Albert Schmid - dass den "entscheidungsbefugten Mitarbeitern... in einem breiten Aus- und Fortbildungsangebot Kenntnisse und Fähigkeiten vermittelt [werden], die sie in die Lage versetzen, das Asylverfahren den schlimmen Erfahrungen dieser Menschen angemessen zu gestalten" [21. 12. 2000]. Nach allem, was der Verfasser jedoch von befreundeten Anwälten zur Entscheidungsqualität des Bundesamts und entsprechender Gerichtskammern erfährt, besteht hier immer noch sehr hoher Bedarf, oder anders, besteht hier immer noch eine große Gefahr, dass der Schutzbedürftigkeit und -würdigkeit von Menschen nicht angemessen Rücksicht getragen wird.

4.4. Drei weitere illegalitätsverringemde Maßnahmen

Auf dem Hintergrund des oben unter "2" Gesagten sollen abschließend noch folgende Punkte als hilfreich zur Illegalitätsverringering bei Flüchtlingen allgemein angesprochen werden:

1. Auf dem Hintergrund der generellen Zuwanderungsdebatte ist Folgendes zu bedenken: Warum sollte man nicht zunächst Menschen, *denen man aus humanitären Gründen verpflichtet ist, einen Zugang zu gewähren*, die aufgrund der zur Antragsprüfung vorgesehenen Verfahren einen mehr oder weniger langen Aufenthalt haben und denen man aus oben (4.1.7.) dargelegten Gründen auch den Zugang zum Arbeitsmarkt erlauben sollte, einen dauerhaften Status verleihen und statt dessen mühsam versuchen, andere Migranten aus dem Ausland anzuwerben? Vorteile:
 - Menschen, die Arbeit finden, gelingt dies oftmals aufgrund von Qualifikationen, die derzeit zunehmend auf dem öffentlichen Arbeitsmarkt vermisst werden.
 - Während des Asylverfahrens stehen ihnen grundsätzlich Integrationsmöglichkeiten offen, die erst Anzuwerbende nicht haben und erst nachträglich erwerben müssen.
 - Dadurch, dass weitere Anwerbungen aus dem Ausland vermieden werden, wird auch die Gefahr zusätzlicher Migrationsbrücken für illegale Zuwanderung reduziert¹⁹

2. Es wird selbst bei sorgfältiger Prüfung aller Sachverhalte bei Flüchtlingen immer noch Personen und Schicksale geben, die den materialrechtlichen Kriterien für eine Statuszuerkennung nicht genügen, denen aber der gesunde Menschenverstand dennoch aus humanitären

¹⁹Alt 2001:94f.. Zu diesem Problemkomplex auch Oberndörfer: "Asylbewerber und Flüchtlinge, die sich in langen Aufenthalten als potentiell gute Bürger ausgewiesen haben, sollten nicht mehr unter Gesichtspunkten der Abschreckung und im Namen rechthaberischer Prinzipienreiterei abgeschoben werden. Ihnen sollte eine Chance des Verbleibens in einem Land gewährt werden, das dringend auf tüchtige Zuwanderer angewiesen ist." [§ 1.8.]

Natürlich *kann* hier, wie grundsätzlich bei keiner Regelung, Missbrauch nicht ausgeschlossen werden. Auf der anderen Seite würde niemand sagen, dass die von Deutschland aufgenommenen Bosnier und Kosovo-Albaner vornehmlich aus wirtschaftlichen Erwägungen nach Deutschland kamen. DASS man sich seitens der Wirtschaft nun gerne den vorhandenen und zugewachsenen Fertigkeiten dieser Menschen bedienen würde, zeigen die jüngsten Versuche mehrerer Bundesländer, diese Menschen von einer Abschiebung aus zunehmen. In einem entsprechenden Erlass des Landes Rheinland-Pfalz heißt es hierzu beispielsweise:

"Zur Zeit wird darüber diskutiert, wie unregelt stattfindende Zuwanderung nach Deutschland zukünftig gesteuert werden kann, wobei man sich sicher an Bedarf und Integrationsfähigkeit und -bereitschaft der Gesellschaft orientieren muss.... Vor diesem Hintergrund stoßen Abschiebungen von Personen, die hier trotz der eingeschränkten Möglichkeiten für Ausländer Arbeit gefunden haben und keine Sozialhilfe oder Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz beziehen, auf erheblichen Widerstand von Arbeitgebern. Auch kann man im Hinblick auf die Diskussion um ein Zuwanderungsgesetz die Abschiebung dieser ausreisepflichtigen Personen nur schwer verständlich machen." [Erlass vom 6.12.2000]

Eine ähnliche Zielrichtung haben

- Baden-Württemberg: Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums über die stärkere Berücksichtigung arbeitsmarktpolitischer Interessen des Mittelstandes bei der Anwendung von § 8 AAV vom 8.1.2001, Az. 4-133/78 (Beschluss des baden-württembergischen Ministerrats), und
- Nordrhein-Westfalen: Dort hielt Innenministers Behrens eine Abschiebung der Kosovo-Albaner, die in Deutschland einen festen Arbeitsplatz haben, "weder aus humanitären noch aus wirtschaftlichen Gründen (für) sinnvoll." Zu dieser Meinung trugen auch Briefe von CDU Bürgermeistern sowie des Vorsitzenden der CDU Mittelstandsvereinigung in NRW, Hartmut Schauerte, bei, der ein Verbleib der Arbeitnehmer "unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten als notwendig" bezeichnet [vgl. Süddeutsche Zeitung vom 31.1.2001].

Gründen ein Aufenthaltsrecht zubilligen würde. Hier kämen dann meine Vorschläge der "kriteriengeleiteten Legalisierung von Härtefällen" bzw. gesetzlichen Härtefallklauseln ins Spiel [vgl. hierzu auch Alt 2001:104f., Gibney:48 und Alt 1999:229f.]²⁰

3. Man sollte ferner - nicht nur auf humanitärem, sondern auch auf ordnungspolitischem Hintergrund - überlegen, ob es für die Aufnahmegesellschaft nicht besser (und billiger) ist, Menschen anonym eine Rückkehr- oder Weiterwanderung zu finanzieren als in Kauf zu nehmen, dass illegale Aufenthaltsverhältnisse sich gezwungenermaßen perpetuieren (s.o. 2) [vgl. Alt 2001:102 und Gibney:48].

5. SCHLUSSBEMERKUNG

These: Illegale Migration wird man auf absehbare Zeit nicht verhindern können. Die Diskrepanz zwischen migrationsauslösenden und -lenkenden Gründen auf der einen Seite, sowie rechtlichen Instrumenten, diese Wanderungsbewegungen zu kontrollieren, wird weiterhin groß sein oder gar wachsen. Jeder Versuch, dieses Problem weitgehend oder gar ausschließlich repressiv zu lösen, wird eine Reihe negative Folgen haben, die vielleicht (hoffentlich) vom Gesetzgeber nicht einmal gewollt sind. Beispielsweise würden auf der Nachfrageseite, also den Migranten, die trotz Hindernissen in die reichen Länder der Welt reisen wollen, die Bereitschaft zur Verschuldung und zu anderen Risiken (bis hin zur Inkaufnahme des Todes) steigen, auf der Angebotsseite wird Findigkeit und Profit bei all jenen Organisationen wachsen, die solche Migrationen auch weiterhin ermöglichen werden.

Die Unabhängige Kommission Zuwanderung würde den Erwartungen vieler nicht gerecht werden, wenn sie diese Tatsachen nicht in ihre Überlegungen einbeziehen würde. Dabei geht es zu diesem Zeitpunkt ja auch nicht um die Erarbeitung perfekter Lösungen. Vielmehr gilt es, nach pragmatischen Umgangsmöglichkeiten, Ansätzen und Konzepten zu suchen, die die schlimmsten Auswüchse für die Migranten und die Zielländer bestmöglich zu vermeiden suchen.

Hierbei möchte ich zwei ermutigende Aspekte als Schlusspunkte setzen:

- Hier geht es nicht um Gnadenakte, die uns viel Geld kosten. Zum einen zahlen 'illegale' Migranten in Deutschland erkleckliche Beträge an indirekten Steuern²¹, sodann gibt sehr viele Bereiche, in denen eine Verbesserung der Position 'Illegaler' auch der Gastgesellschaft entgegenkommt. Eine solche Interessenkohärenz war der eben dargelegte Vorschlag, das "Humankapital" der Menschen stärker für unsere Gesellschaft zu nützen, andere Beispiele können für den Bereich Gesundheitsfürsorge, Verbrechensbekämpfung und zwischenstaatliche Entwicklungszusammenarbeit (Ressourcentransfer) gegeben werden [vgl. Alt 2001:99-101 und Alt 1999:421f.].
- Es geht zu diesem Zeitpunkt nicht um perfekte Lösungen. Wohl aber benötigt unser

²⁰Hier ist ausdrücklich NICHT von generellen Legalisierungen die Rede, wie sie in den USA oder Italien durchgeführt wurden und wie sie auch in Deutschland gefordert werden (z.B. Oberndörfer: § 2.5.3., kein mensch ist illegal).

²¹Der Linzer Wirtschaftswissenschaftler Prof. Dr. Friedrich Schneider ist aufgrund komplexer ökonomischer Berechnungen zu dem Schluss gekommen, dass 'illegale' Migranten jährlich in Deutschland 26 Milliarden DM erwirtschaften. Er geht ferner davon aus, dass zwei Drittel dieser Summe in Deutschland ausgegeben werden und somit angenommen werden kann, dass dem Staat über indirekte Steuern eine beachtliche Summe an Geld zufließt.

Land dringend ein Signal, dass mit diesem Thema ab so fort nicht nur repressiv, sondern auch kreativ umgegangen muss. Was am besten bei den vorhandenen Problemen hilft, kann kaum theoretisch vorab überlegt werden, sondern erfordert auch Mut zum unkonventionellen Experimentieren und Testen verschiedenster Instrumente und Maßnahmen.

LITERATUR

Alt, J. (2001) Die Verantwortung von Staat und Gesellschaft gegenüber 'illegalen' Migranten. In: *Alt, J./Fodor, R. (2001) Rechtlos? Menschen ohne Papiere - Anregungen für eine Positionsbestimmung*. Karlsruhe: von Loeper

Alt, J. (2000) Motive und Mechanismen illegaler Migration. In: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*. 20. Jahrgang, 2/2000, S. 73-77

Alt, J. (1999) *Illegal in Deutschland - Forschungsprojekt zur Lebenssituation 'illegaler' Migranten in Leipzig*. Karlsruhe: von Loeper

Amann, Chr. (1994) *Die Rechte des Flüchtlings - Die materiellen Rechte im Licht der travaux préparatoires zur Genfer Flüchtlingskonvention und die Asylgewährung*. Baden-Baden: Nomos

Caritas Europa - Migration Commission, CCME, COMECE, Commission Justice et Paix, ICMC, JRS, QCEA *Joint position on COM (2000) 755 final "Communication from the Commission to the Council and the European Parliament towards a common asylum procedure and a uniform status, valid throughout the Union, for persons granted asylum"*. Brüssel, Veröffentlichung bevorstehend. Zu beziehen von JRS-Europe, Haachtsesteenweg 8 B-1210 Brussels, Tel. 0032/2/250 3220, Fax. 0032/2/250 3229. **Abgekürzt: Caritas u.a.**

COMECE (COMmmission des Episcopats de la Communauté Européenne) *Erklärung der Bischöfe der COMECE im Hinblick auf eine gemeinsame Asyl- und Einwanderungspolitik für die Europäische Union*. Rom, 30.3.2001

Commission of the European Union *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament towards a common asylum procedure and a uniform status, valid throughout the Union, for persons granted asylum*. COM(2000) 755 final, Brussels, 22.11.2000. **Abgekürzt: COM**

Commission of the European Union *Proposal for a Council Directive on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status*. COM (2000) 578 final, Brussels. **Abgekürzt: PCD**

Deutscher Caritasverband (Hrsg.) (1999) *Migrationspolitische Positionen: Integration fördern - Zuwanderung gestalten*. In: Reihe *caritas spezial* Nr. 2 (1999). Freiburg. **Abgekürzt: DCV**

ECRE (European Consultation on Refugees and Exiles) (2001a) *Summary Comments from*

ECRE on the proposal on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status. Internetausgabe, London, 18.4.2001

ECRE (2001b) *An overview of proposals addressing migrant smuggling and trafficking in persons.* ECRE background paper, London, März 2001

ECRE (1999) *Guidelines on Fair and Efficient Procedures for Determining Refugee Status.* London, September 1999

Europäische Union, Rat (1999) *Presidency Conclusions of the Tampere European Council.* Tampere, 15./16.10.1999

Forschungsgesellschaft Flucht und Migration (1998) *Die Grenze - Flüchtlingsjagd in Schengenland (Arbeitstitel).* Verweise nach dem unveröffentlichten Manuskript. Berlin. **Abgekürzt: FFM**

Gibney, M. (2000) *Outside the protection of the Law: The Situation of Irregular Migrants in Europe.* A synthesis report commissioned by the Jesuit-Refugee-Service (Europe) and produced by the Refugee Studies Centre Queen Elizabeth House, University of Oxford. Refugees Studies Centre Working Paper No. 6, Dezember 2000.

House of Lords (2001) *Eleventh report by the Select Committee appointed to consider European Union documents and other matters relating to the European Union. Ordered to report Minimum Standards in Asylum Procedures.* Doc. No. 11622/00. Internetausgabe, London 27.3.2001. **Abgekürzt: Lords**

Oberdörfer, D. (2001) *Zuwanderungs- und Integrationsbedarfe.* Gutachten für die Enquete-kommission "Demographischer Wandel" des Deutschen Bundestages

UNHCR (2001) *Communication from the European Commission "Towards a common asylum procedure and a uniform status, valid throughout the Union, for persons granted asylum - UNHCR's preliminary observations.* Genf, Januar 2001

UNHCR (2000) *The trafficking and smuggling of refugees: The end game in European asylum policy.* Morrison J./Crosland B (eds.) Pre-Publication Edition, Internetversion, Juli 2000