

BERICHT

Bericht über die internationale wissenschaftliche Tagung „Zeitgemäßes Zuwanderungs- und Asylrecht – ein Problem der Industriestaaten“

Vom 16. bis 18. Juni 2002 lud das Japanisch-Deutsche Zentrum Berlin in seinen Räumen zu einer internationalen wissenschaftlichen Tagung „Zeitgemäßes Zuwanderungs- und Asylrecht – ein Problem der Industriestaaten“, welche durch die Unterstützung der *ZEIT-Stiftung* ermöglicht wurde. Ziel der Tagung, an der sich auch die DJJV beteiligte, war es, das in den meisten Industriestaaten aktuelle Thema von Ausländerzustrom und -ablehnung, Asylgewährung und -versagung darzustellen und vor allem die Rechtsgrundlagen des jeweiligen Einwanderungs- und Asylrechts einschließlich des völker- und europarechtlichen Kontextes zu erörtern. Darüber hinaus sollten Reformvorschläge für ein zeitgemäßes Recht für diese Problemkreise vorgestellt werden.

Die Teilnehmer stammten vorwiegend aus Japan und Deutschland, aber auch aus den USA, Südafrika und verschiedenen europäischen Ländern. Die Referate und die Beiträge in den sich anschließenden Diskussionen analysierten eindrucksvoll die komplexe tatsächliche und rechtliche Lage der Zuwanderung und Asylgewährung in den jeweiligen Staaten.

Alle Beiträge können in der unter Leitung von *Prof. Dr. Klaus Stern* herausgegebenen Veröffentlichung des Verlages Duncker & Humblot nachgelesen werden. An dieser Stelle soll daher nur überblickhaft über ausgewählte Aspekte informiert und zur weiteren Lektüre angeregt werden.

In seiner Begrüßungsansprache würdigte der Generalsekretär des Japanisch-Deutschen Zentrums *Volker Klein* die Veranstaltung als einen Höhepunkt der diesjährigen Aktivitäten des Hauses und als die Verwirklichung eines lang gehegten Wunsches. Das JDZB solle ein Instrument des Meinungsaustausches zwischen Japan und Deutschland werden über Themen, die beide Länder in gleicher Weise betreffen. Letzteres sei bei den demographischen Veränderungen, die bevorstehen, und ihren Konsequenzen in besonderem Maße der Fall. Er hoffe, dass die Veranstaltung zu konkreten Empfehlungen für beide Regierungen führen möge.

Botschafter *Issei Nomura* erörterte in seinem Grußwort die positiven und negativen Aspekte der Globalisierung. Unter diesem Gesichtspunkt notwendig seien insbesondere Antworten darauf, in welchen Gebieten des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen

Lebens Ausländer akzeptiert werden sollten, welche Erfahrungen und welchen sozialen Hintergrund diese Ausländer mitbringen sollten, um ein harmonisches Miteinander in der japanischen Gesellschaft zu gewährleisten, und welche Arbeits- und Lebensbedingungen Japan für diese neuen Zuwanderer schaffen sollte.

Prof. Stern leitete die folgenden Referate mit den für Deutschland ab 2020 prognostizierten dramatisch zurückgehenden Bevölkerungszahlen ein. Er verwies darauf, dass nach Angaben des Instituts für Wirtschaftsförderung in Berlin ein jährlicher Bedarf von etwa 200.000 Zuwanderern bestünde, um die deutsche Bevölkerungszahl zu stabilisieren und die Funktionsfähigkeit der Sozialversicherungssysteme zu sichern. Dieser Bevölkerungsrückgang könnte den Ruf nach verstärkter Zulassung der Einwanderung auslösen, zumal dann, wenn es sich um befähigte Arbeitskräfte für Mangelberufe handelt. Folgt man einer Studie der Vereinten Nationen, so könnten nahezu alle Industrienationen, um die Überalterung ihrer Bevölkerung abzufedern, auf Einwanderer angewiesen sein, da nicht zu gewährleisten sei, dass sich die Geburtenrate spürbar erhöhen werde.

Als erster Referent sprach *Prof. Dr. Albrecht Randelzhofer* von der Freien Universität Berlin über die völker- und verfassungsrechtlichen Grundlagen des deutschen Asylrechts. Er stellte fest, dass das deutsche Asylrecht mit dem Asylrecht als Anspruch des Individuums auf der Ebene der Verfassung weit über das Völkerrecht hinausgeht und auch weit über das, was in den meisten anderen Staaten geltendes Recht ist. Dieses weitreichende Asylrecht sei nicht zuletzt der Grund dafür, dass Deutschland einen extrem hohen Zuspruch unter Asylbewerbern erlebte. Im zweiten Halbjahr (!) 1992 waren es mehr als eine Viertel Million.

Die Reform des Asylrechts, die seit dem 1. Juli 1993 mit dem neuen Art. 16 a GG in Kraft getreten ist, habe diese Asylbewerberzahl deutlich reduziert, obgleich der Kern des Asylrechts damit nicht beseitigt wurde, wohl aber die Möglichkeiten, unter bloßer Berufung auf ein Asylrecht sich jahrelang in der Bundesrepublik aufhalten zu können, deutlich verringert wurden.

Der Zustrom von letztlich erfolglosen Asylbewerbern sei aber noch immer hoch. Weitere nur nationale Maßnahmen würden, jedenfalls wenn das Asylrecht im Kern erhalten bleiben soll, keine entscheidende Veränderung bewirken. Das Problem sei wohl nur dann zu entschärfen, wenn Lösungen auf der Ebene des Europarechts und des allgemeinen Völkerrechts gefunden würden. Leicht werde das nicht sein, da dazu vielfacher Eigennutz der Staaten überwunden werden muss bzw. müsste.

Es folgte *Prof. Dr. Hiroaki Kobayashi* von der Nihon Universität Tokyo, welcher zunächst die völkerrechtlichen Rechtsgrundlagen für das Asyl der Flüchtlinge in Japan, dann die verfassungsrechtlichen und die einfach-gesetzlichen Rechtsgrundlagen darstellte und schließlich Ausführungen über die Lösungsmöglichkeiten der Asyl- und

Flüchtlingsprobleme angesichts der spezifischen sicherheitspolitischen Sonderlage in Asien im allgemeinen und in Japan im besonderen machte.

Er verwies darauf, dass das Asyl- und Ausländerrecht Japans nach den einfachgesetzlichen Rechtsgrundlagen zwar den Bestimmungen des völkerrechtlichen Vertragsrechts (vor allem der Genfer Flüchtlingskonvention) entspreche. Seine Einreisekontrollmaßnahmen seien aber äußerst rigide. Im Gegensatz zu Europa, könne in Asien vom Ende des Kalten Krieges noch nicht gesprochen werden. Es könnten leicht zwischenstaatliche Konflikte und innere Unruhen entstehen, so dass der Nährboden für die Flucht von Menschen latent vorhanden sei. Entstände beispielsweise in der internationalen Taiwan-Meerenge oder auf der Koreanischen Halbinsel ein Militärkonflikt, müsste Japan in der Lage sein, die Flüchtlinge – wenn auch nur vorläufig – aufzunehmen. Japan sei darauf jedoch weder gesetzlich noch physisch, psychologisch oder finanziell vorbereitet, da hier die nötige Notstandsverfassung und Gesetzgebung fehlten.

Als Lösungsvorschläge nannte *Prof. Kobayashi* den Erlass einer Notstandsverfassung und einer Notstandsgesetzgebung, in die sog. Schubladengesetze einzubauen seien, und zwar z.B. zur Errichtung von ausreichenden Flüchtlingsaufnahmelagern und die größtmögliche Ausnutzung des Ermessensspielraumes des Justizministers zugunsten der Flüchtlinge.

Nach einer langen Diskussion sprach *Prof. Dr. Rudolf Streinz* (Universität Bayreuth) zum Thema „Gibt es ein europäisches Einwanderungs- und Asylrecht?“. Er fasste die Probleme der Vergemeinschaftung mit den folgenden Thesen zusammen:

1. Asylrecht und Einwanderungspolitik gehören nicht nur mit zu den „sensibelsten“ Bereichen der Innenpolitik und damit zu den „Reservaten“ nationaler Souveränität. Sie sind auch aufgrund unterschiedlicher rechtlicher Konzeptionen (individuelles Grundrecht/institutionelle Garantie/Gnadenrecht) und politischer Beurteilungen, auch geographischer Umstände, in den Mitgliedstaaten uneinheitlich ausgestaltet. Unterschiede zeigen sich z.B. im Verständnis der Begriffe „Flüchtlinge“ und „politische Verfolgung“ sowie in der Handhabung der Konzepte „Sichere (Dritt-)Staaten“ und „Sicherer Herkunftsstaat“.
2. Die Erfordernisse des Gemeinsamen Marktes – deutlich erkannt im Konzept des Binnenmarktes als eines Raums ohne Binnengrenzen (vgl. Art. 14 Abs. 2 EGV) –, zeigen auf, dass (rein) nationale Lösungsversuche damit unvereinbar sind und daher gemeinsame Lösungen gefunden werden müssen. Dies führt zu den völkerrechtlichen Konzepten der EPZ (Europäische Politische Zusammenarbeit), sodann zur intergouvernemental geprägten ZBJI (Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres), schließlich zur „Vergemeinschaftung“ in Art. 63 EGV. Letzteres ist aber nur eine Rechtsgrundlage, die der Realisierung durch sekundäres Gemeinschaftsrecht bedarf.

3. Die Überlagerung völkerrechtlicher und gemeinschaftsrechtlicher Instrumente macht die Rechtslage unübersichtlich. Dies wird durch die Sonderregelungen für das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark noch verstärkt.
4. Die besten Instrumente können fehlenden gemeinsamen politischen Willen nicht ersetzen. Die Sensibilität der Materie und die erforderliche Akzeptanz erklären und rechtfertigen das grundsätzliche Festhalten am Einstimmigkeitsprinzip, so schwerfällig dies – gerade im Hinblick auf die bevorstehende Erweiterung der EU – auch ist.
5. Die bisherige Entwicklung der sekundärrechtlichen Realisierung zeigt, dass man sich auf „defensive“ Maßnahmen leichter einigt als auf gestaltende, „positive“ Maßnahmen.
6. Einigendes Band für die Asylpolitik ist die Genfer Flüchtlingskonvention, die Art. 63 Abs. 1 Nr. 1 EGV zum verbindlichen Bestandteil des Gemeinschaftsrechts macht.
7. Um das Konzept einer gemeinsamen Einwanderungspolitik wird noch gerungen.
8. Erfordernisse des Binnenmarktes und Druck von außen werden die „Vergemeinschaftung“ des Einwanderungs- und Asylrechts beschleunigen.

Es folgte der Vortrag „Zuwanderungsbegrenzung oder Zuwanderungserleichterung? – Konsens und Dissens in der Einwanderungs- und Asylpolitik in Deutschland und Europa“ von *Prof. Dr. Kay Hailbronner* (Universität Karlsruhe).

Er stellte dar, dass von dem umfangreichen Wunschkatalog der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“, der unter anderem die Veranstaltung von Deutschkursen für Mütter mit Migrationshintergrund, interkulturelle Ausbildung von Erziehern und vieles mehr gefordert hatte, nur ein Teil übernommen wurde. Das nehme den Forderungen der Kommission nicht ihre Berechtigung. Allerdings sei zu berücksichtigen, dass Integration zu erheblichen Kosten führe. Bei der Anbietung unentgeltlicher Integrationskurse für die Erstförderung setze die Kommission bei zunächst 220.000 Kursplätzen einen Kostenaufwand von 615 Millionen DM an. Der Gesamtaufwand dürfe aber leicht in mehrstelligen Milliardenbeiträge gehen. Zu erwägen wäre, ob nicht zumindest partiell die Ausländer auch an den Kosten der Integration beteiligt werden sollten. Auf der anderen Seite würde die Integration unvermeidlich erheblich höhere finanzielle Mittel erfordern, wenn die dringend benötigten Integrationsmaßnahmen unterblieben.

Anschließend referierte *Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Koichi Miyazawa* (Keiō Universität, Tokyo) zur „Neueren japanischen Ausländerpolitik unter besonderer Berücksichtigung der Straffälligkeit von Gastarbeiterkindern aus Brasilien“.

Er führte aus, dass die achtziger Jahre, die in Brasilien die „verlorenen zehn Jahre“ heißen, da auf Grund einer fehlgeschlagenen Wirtschaftspolitik der brasilianischen Regierung viel Arbeitslosigkeit entstanden war und sich daneben die sozialen Unterschiede zwischen arm und reich vergrößert hatten, im Gegensatz dazu in Japan als eine Zeit wirtschaftlicher Blüte von vorher nie gekanntem Maße erlebt wurden. Insbesondere die

kleinen sowie die mittelgroßen Betriebe benötigten mehr Arbeitskräfte, als auf dem japanischen Markt zu finden waren. Auf Grund dieser Umstände habe die japanische Regierung ihre strikte Einwanderungspolitik zugunsten japanischstämmiger Brasilianer gelockert und für sie günstige Arbeitszulassungsbedingungen geschaffen.

Die Folge war, dass die Zahl der legal eingewanderten Brasilianer in den achtziger Jahren stark zugenommen hat, nämlich um beinahe das Vierfache. Eine weitere Folge war das starke Ansteigen der Zahl jugendlicher Straftäter insbesondere unter Kindern der brasilianischen Gastarbeiter. Wie die demographische Entwicklung der Zahl der neu aufgenommenen Insassen in den Jugendklassifikationszentren sowie in den Jugend-Trainingsschulen, die den europäischen Jugendstrafanstalten entsprechen, zeigt, war die Anzahl der brasilianischen Insassen anfangs praktisch null und nahm dann sprunghaft zu. Im Jahre 2001 nahm deren Zahl sogar die erste Stelle der ausländischen Insassen sowohl im Klassifikationszentrum als auch in der Jugend-Trainingsschule ein.

An dieser Entwicklung sei die Immigrationspolitik Japans keineswegs unschuldig. Sie orientiere sich lediglich am Gewinn der Arbeitskraft für die Industrie, denke jedoch allzu wenig daran, dass die Gastarbeiter auch Familien hätten, die in das Alltagsleben in Japan integriert werden müßten. Zwar spreche die erste Generation der japanischen Immigranten aus Brasilien Japanisch und sei mit der japanischen Kultur verbunden. Das ändere sich jedoch völlig im Hinblick auf die zweite, dritte oder gar vierte Generation. Viele Kommunalregierungen sind jedoch inzwischen diesen neuartigen sozialen Problemen begegnet und haben sich mit Erfolg um eine intensive Integrationspolitik bemüht.

Prof. Miyazawa verwies jedoch darauf, dass Kriminalität einschließlich der Jugendkriminalität im Japan der Gegenwart ein verhältnismäßig kleines soziales Problem sei. Wesentlich ernstzunehmender sei die rasend verlaufende Überalterung der Bevölkerung, die mit ständig sinkenden Geburtenzahlen einhergeht. Innerhalb der nächsten 25 Jahre wird die Zahl der Jugendlichen, d. h. der Personen unter 20 Jahren, sich um ca. vier Millionen und die der 20- bis 29-Jährigen um ca. sechs Millionen vermindern, während die Zahl der Personen, die älter als 65 Jahre sind, sich um neun Millionen vermehren wird. Besonders ausgeprägt sei die Überalterungstendenz bei den über 75-Jährigen. Deren Zahl werde sich innerhalb des nächsten Vierteljahrhunderts von ca. 9 Millionen (2000) auf ca. 19 Millionen (2025) mehr als verdoppeln. In der Presseerklärung der japanischen Regierung stehe jedoch nach wie vor, dass der Arbeitsmarkt für einfache Tätigkeiten für Ausländer wie bisher schmal bleiben wird, da die Arbeitschancen für die weibliche sowie die betagte japanische Bevölkerung vergrößert werden sollen. Zur Begründung solch unsinniger Immigrationspolitik heiße es gleichzeitig, dass man befürchte, Mehrkosten in bezug auf die ärztlichen sowie die schulischen Ausgaben für Gastarbeiter und ihre Familienangehörigen übernehmen zu müssen. Die sozialen Probleme, die das Bild der demographischen Entwicklung Japans aufzeigt, könne man jedoch nicht so leicht lösen. Japan brauche eine ordentliche Immigrationspolitik. Nur diese könne eine langfristige Lösung für die Bevölkerungsprobleme bieten.

Der zweite Veranstaltungstag begann mit einem Beitrag von *Prof. Hidemi Suzuki* (Nihon Universität, Tokyo) zur verwaltungsbehördlichen Praxis bezüglich der Asyl- und Ausländerproblematik in Japan. Die verwaltungsgerichtliche Praxis erläuterte im Anschluss daran *Prof. Go Koyama* (Keiô Universität, Tokyo).

Prof. Suzuki legte den Schwerpunkt ihres Referats auf die Asylproblematik, die aus verschiedenen Gesichtspunkten scharf kritisiert wird.

Japan habe eine klare Asylpolitik. Es sei sehr schwierig für einen Ausländer, als Flüchtling anerkannt zu werden. Das Justizministerium bemühe sich, die Zahl von Flüchtlingen möglichst gering zu halten. Auch die verwaltungsbehördliche Praxis in diesem Bereich sei nicht asylbewerberfreundlich. Das Immigrationsamt (*Nyûkoku Kanri Kyoku*), das eine dem Justizministerium unterstellte Behörde ist, sei neben der Kontrolle der Immigration auch für die Entgegennahme und Prüfung aller Asylanträge zuständig. Das Immigrationsamt wende die gesetzlichen Regelungen des Flüchtlingsrechts auf die einzelnen Fälle sehr streng an.

Geschichtlich gesehen kamen ausländische Flüchtlinge von der koreanischen Halbinsel, aus China oder aus Rußland nach Japan. Aber die Zahl der Flüchtlinge blieb gering, weil Japan ein Inselstaat ist. Diese geschichtliche Erfahrung sei als ein Grund für die Zurückhaltung der japanischen Regierung in der Asylpolitik anzusehen.

Die Strenge der japanischen Asylpolitik führe dazu, dass die Zahl der Anerkennungen im Vergleich mit anderen Industrieländern beschämend gering ist. Im Jahre 2001 wurden 353 Asylanträge gestellt, aber nur 26 Asylbewerber konnten als Flüchtlinge anerkannt werden. Dazu gehörten zwei Asylbewerber, die mit Hilfe des Widerspruchsverfahrens die ablehnende Entscheidung des Justizministers erfolgreich anfechten konnten. Nach der Statistik des Justizministeriums wurden von 1982 bis 2001 2.532 Asylanträge gestellt und davon nur 291 anerkannt (sieben davon erst durch den Widerspruch). Dazu kommen 219 Ausländer, die von 1991 bis 2001 die Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen erhielten, obwohl sie nicht als Flüchtlinge anerkannt werden konnten.

Das japanische Justizministerium behauptet, dass der Prozentsatz der Anerkennung als Flüchtling in Japan 14,5 % betrage und damit keine schlechte Zahl im Vergleich zu den anderen Industrieländern sei. Aber 156 von den gesetzlich anerkannten Flüchtlingen waren Flüchtlinge aus Indochina, die in den achtziger Jahren nach Japan kamen. Sie brauchten eigentlich keine gesetzliche Anerkennung als Flüchtlinge, weil die japanische Regierung aus außenpolitischen Gründen bereit war, sie ohne gesetzliche Grundlage in Japan aufzunehmen. Der Prozentsatz der Anerkennung sinke auf 7,3 %, wenn man die Zahl 156 von 291 abzieht. Dieser Prozentsatz könne die wirkliche Situation, in der Asylbewerber sich in Japan befinden, genauer zeigen als der Prozentsatz der Anerkennung, den das Justizministerium offiziell nennt.

Anschließend gab sie einen Überblick über das japanische Asylverfahren und berichtete über die Kritik von *Amnesty International* am ungenügenden Schutz der Flüchtlinge aus dem Jahre 1993 und über die Situation heute. Seit der Veröffentlichung dieses Be-

richts sind schon neun Jahre vergangen. Im Jahr 1998 öffnete der Justizminister die Tür für Asylbewerber ein bisschen weiter. Durch die Vermehrung des Personals läuft das Asylverfahren seit 1998 schneller als bisher. Die Zahl der Anerkennungen habe seitdem etwas zugenommen. Aber an den von Amnesty International kritisierten Problemen des japanischen Flüchtlingsrechts habe sich bisher grundsätzlich nichts geändert.

Das japanische Flüchtlingsrecht und die behördliche Praxis seien aus verschiedenen Aspekten reformbedürftig. Namentlich fehle es am verfahrensrechtlichen Schutz für die Flüchtlinge. Es bestehe jedoch die Hoffnung, dass die vorgesehene Reform dem japanischen Flüchtlingsrecht gründliche Verbesserung bringen werde.

Prof. Koyami schloss an, dass die Grundlinie – strenge gesetzliche Regelungen, strenge Anwendung in der behördlichen Praxis – im Großen und Ganzen auch in der gerichtlichen Praxis zu bestätigen sei. Allerdings sei in der jüngsten Rechtsprechung auch eine etwas asylfreundlichere Tendenz erkennbar. Es folgte ein Überblick über die wichtigsten gerichtlichen Entscheidungen zur Asylfrage.

Das Symposium endete nach den Statements von Frankreich, Portugal, Italien, der Schweiz, den Niederlanden, Polen, Schweden, Südafrika und den USA mit einer erneuten lebhaften Diskussion.

Grit Säger