

Grenz- statt Menschenchutz?

Asyl- und Flüchtlingspolitik in Europa

DOSSIER



Grenz- statt Menschenschutz?

Asyl- und Flüchtlingspolitik in Europa

DOSSIER

Heinrich-Böll-Stiftung

Juli 2011

Impressum

Herausgeberin

Heinrich-Böll-Stiftung
Schumannstraße 8
10117 Berlin
www.boell.de

Das Online-Dossier wurde veröffentlicht auf www.migration-boell.de im Juli 2011.

Direktlink: http://www.migration-boell.de/web/migration/46_2925.asp

V.i.S.d.P. Olga Drossou, MID-Redaktion, Heinrich-Böll-Stiftung

Dossier-Redaktion: Bernd Kasperek und Mareike Schodder

Lektorat: Dr. Heike Jensen

Titelfoto: Sperre, von Tabbo107, Quelle: Flickr.com, Lizenz: CC BY-SA 2.0



Das gesamte Dossier und die einzelnen Beiträge stehen unter einer [Creative Commons Lizenz](http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/deed.de). Sie dürfen verbreitet, vervielfältigt oder öffentlich zugänglich gemacht werden unter folgenden Bedingungen:

- **Namensnennung** – Sie müssen den Namen des Autors/der Autorin und des Rechteinhabers (Heinrich-Böll-Stiftung) sowie die URL des Werks (Direktlink) nennen.
- **Weitergabe unter gleichen Bedingungen** - Wenn Sie das lizenzierte Werk verändern, dürfen Sie die daraufhin neu entstandenen Werke nur unter Verwendung von identischen oder vergleichbaren Lizenzbedingungen weitergeben.

Abweichungen von diesen Bedingungen bedürfen der Genehmigung des Rechteinhabers.

Kontakt: MID-redaktion@boell.de

Lesen Sie den ausführlichen Lizenzvertrag unter <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/deed.de>

Inhalt

Über das Dossier	6
I Flucht & Grenzen	7
STEFAN TELÖKEN	
Millionen auf der Flucht	8
CHRISTOPHER HEIN.....	
Zugang zur EU – Zugang zum Rechtsschutz.....	12
BERND KASPAREK	
Europas Grenzen.....	16
JUDITH KOPP	
Europa verliert seine Torwächter	21
II Rechtlicher Schutz & Hürden	27
KLAUDIA DOLK.....	
Die Dublin II-Verordnung – Verantwortungsteilung im europäischen Flüchtlingsschutz?.....	28
TIMO TOHIDIPUR	
Justiz als Wächterin der Menschenrechte: Gerichtshöfe in Europa und ihr Verhältnis zur politisch-demokratischen Konstitution	33
GEORG CLASSEN	
Das Asylbewerberleistungsgesetz und seine Novellen auf dem Prüfstand.....	39
VOLKER MARIA HÜGEL	
Leben in der Warteschleife - Bleiberecht für Flüchtlinge	45
III Flüchtlinge in Deutschland	48
TOBIAS PIEPER	
Flüchtlingspolitik als Lagerpolitik	49
UCHE AKPULU.....	
Dahoam ist dahoam! Der Alltag in einem Münchner Flüchtlingslager	52
BEN RAU	
Protest von unten – Kampf gegen diskriminierende Flüchtlingspolitik und die Kampagne <i>Abolish!</i>	57
AGNES ANDRAE / ANNE MAYA.....	
Flüchtlingsfrauen in Deutschland – Unterstützungsprojekte aus Bayern	61

Über das Dossier

Im Jahr 2010 waren weltweit rund 44 Millionen Menschen auf der Flucht. Nach Einschätzungen des UNHCR fanden vier von fünf Flüchtlingen Zuflucht in einem Entwicklungsland, wo die Flüchtlinge unter oft widrigsten Verhältnissen überleben müssen. Die Bereitschaft der Industrieländer, Flüchtlinge auf ihren Territorien aufzunehmen und in ihre Gesellschaften zu integrieren, ist dagegen nach wie vor enttäuschend gering.

Auch die Europäische Union hat im letzten Jahrzehnt die Abschottung ihrer Grenzen immer weiter vorangetrieben, und ist weiterhin wenig geneigt, ihre Aufnahmekapazitäten zu erweitern und damit die Bemühungen internationaler Organisationen, Flüchtlingen aus Konfliktregionen einen sicheren Bleibeort zuzuweisen, zu unterstützen. So werden derzeit lediglich 6% (in Zahlen 4.700) der Aufnahmeplätze weltweit für die Umsiedlung von Flüchtlingen und Asylsuchenden in sichere Länder von den 27 EU-Ländern bereitgestellt. Auf diesem beschämend niedrigen Bereitschaftsniveau sind Anerkennungsverfahren und –quoten sowie die Lebensbedingungen von Asylsuchenden in den einzelnen EU-Ländern immer noch höchst uneinheitlich. Und obwohl sich die Europäische Union seit 1997 mit dem Vertrag von Amsterdam eine Harmonisierung der Flüchtlingschutz- und Asylpolitik mit hohen menschenrechtlichen Standards zum Ziel gesetzt hat, scheint die Praxis eher weiter auseinander zu driften.

Allein in der Grenzsicherungs- und Flüchtlingsabwehrpolitik erreichten die EU-Staaten mit der Politik der Externalisierung der Grenze, also ihrer Vorverlagerung unter Einbeziehung von nordafrikanischen Diktaturen in die Migrations- und Flüchtlingsabwehr den höchsten Harmonisierungsstand. Die Folgen dieser Politik des letzten Jahrzehnts haben sich im öffentlichen Bewusstsein durch die Bilder aus Tunesien, Libyen, Marokko oder Lampedusa eingebrannt, Bilder von hoffnungslos gestrandeten, eingezäunten Flüchtlingen und TransitmigrantInnen, von überfüllten Fluchtbooten und ausgespülten Menschenleichen. Doch die politische Dynamik durch die Aufstände im Maghreb verstärkt den Druck auf die EU-Länder, ihre Migrations- und Flüchtlingspoli-

tik auf neue Grundlagen zu stellen, auch unter Einbeziehung der neuen demokratisch legitimierten Regime.

Einmal in einem EU-Land angekommen, stehen die Flüchtlinge vor vielfachen Hürden. Sie leiden vor allem an den Folgen der Auseinandersetzung unter den Mitgliedsländern um die Zuständigkeit für ihre Asylverfahren. Denn durch das Dublin II-Abkommen, wird die Zuständigkeit für die Unterbringung und Durchführung der Asylverfahren auf das Land der ersten Ankunft, also in aller Regel auf die südlichen Mitglieder (v.a. Griechenland, Italien, Malta) abgewälzt. Diese haben sich jedoch nicht in der Lage gezeigt, den Flüchtlingen menschenwürdige Lebensbedingungen und zügige Verfahren für die Flüchtlinge zu gewährleisten. Es waren nicht zuletzt europäische Gerichte, die vor diesem Hintergrund mit ihren Entscheidungen den Dublin II-Kompromiss erschüttert und den Druck auf die Regierungen für seine Reformierung erhöht haben. Was also muss am Dublin II-System geändert werden? Welche Änderungen werden bereits angemahnt?

Deutschland, weit entfernt von den Grenzen Europas, hat sich schon 1993 mit dem so genannten Asylkompromiss eine Asylpolitik verordnet, die vor allem auf die Abwehr von Flüchtlingen setzt. Zentrales politisches Instrument ist hier das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLg), das die sozialen Lebensbedingungen von Flüchtlingen in Deutschland regelt. Nicht zuletzt aufgrund des zivilgesellschaftlichen Widerstands gegen die repressiven und inhumanen Vorschriften dieses Gesetzes steht seine Reform auf der politischen Agenda. Welche Vorschriften müssen aufgehoben werden? Und ist überhaupt ein Gesetz nötig, um den Flüchtlingen ein selbstbestimmtes Leben und gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen? Muss nicht den jahrzehntelang „geduldeten“ Flüchtlingen in Deutschland endlich ein Bleiberecht eingeräumt werden?

In diesem Dossier werden diese Dynamiken in Europa und Deutschland analysiert, einzelne Entwicklungen und Missstände hervorgehoben und Ansätze eines Politikwechsels vorgestellt.

Olga Drossou
Heinrich Böll Stiftung

Bernd Kasperek, Mareike Schodder
Dossier Redaktion

I Flucht & Grenzen

Wenn von Flucht nach Europa die Rede ist, so dominiert ein Bild in den Nachrichten: Es ist das Bild eines kleinen Bootes, welches mit schwarzen Menschen überbelegt ist und kurz vor dem Kentern steht. Ganz Europa weiß um das Sterben von Flüchtlingen an seine Meeresgrenzen. Und tatsächlich: Europas Grenzen sind die größte und am schwersten zu überwindende Hürde für Flüchtlinge.

Der Vertrag von Amsterdam (1997) hat sowohl eine europäische Grenzschutzpolitik als auch eine gemeinsame Asyl- und Migrationspolitik formuliert. Doch während erstere schon umgesetzt wurde, insbesondere mit der Schaffung der europäischen Grenzschutzagentur Frontex, ist letztere immer noch im Stadium einer Absichtsbekundung.

Es stellt sich also die Frage des Verhältnisses zwischen Grenzen und Flucht. Muss es einen alternativen Zugang zum Territorium der Europäischen Union geben, um dort effektiv Schutz suchen zu können? Oder geht

es vielmehr darum, europäischem Recht, also insbesondere auch der europäischen Grundrechtecharta, Geltung im Grenzraum der EU zu verschaffen? Vor allem letzteres würde jedoch einen großen Bruch mit den bisherigen Grenzziehungsprozessen bedeuten.

- **Stefan Telöken** gibt eine Übersicht über aktuelle Fluchtbewegungen in der Welt und erörtert mit Fokus auf Europa gegenwärtige Herausforderungen der Asylpolitik.
- **Christopher Hein** diskutiert, ob die Flüchtlingspolitik der Europäischen Union neue Zugangswege zu Asyl schaffen muss.
- **Bernd Kasperek** gibt einen Überblick über die Entstehung der europäischen Außengrenze in den letzten Jahrzehnten und geht dabei auf zentrale Politikinstrumente ein.
- **Judith Kopp** arbeitet heraus, wie die Vorverlagerung der europäischen Grenze im Zusammenspiel mit diktatorischen Regimen vorangetrieben wurde.

Stefan Telöken

Millionen auf der Flucht

Heinrich Böll lebte nach seiner eigenen Einschätzung in einem „Jahrhundert der Flüchtlinge“. Das Millennium bedeutete hierbei leider keine Zeitenwende. 60 Jahre nach Verabschiedung der Genfer Flüchtlingskonvention ist die Zahl der Menschen, die weltweit vor religiös, politisch oder ethnisch motivierter Verfolgung, vor massiven Menschenrechtsverletzungen und der allgemeinen Gewalt bewaffneter Konflikte fliehen müssen, so hoch wie seit 15 Jahren nicht mehr.

Die jüngste UNHCR-Statistik weist insgesamt 43,7 Millionen Menschen auf der Flucht aus. Sie gilt für das Jahr 2010 und kann deshalb jüngste Entwicklungen nicht berücksichtigen. Doch zur Jahresmitte 2011 ist bereits klar, dass mit den Konflikten in Libyen, Syrien und der Elfenbeinküste auch die Zahl der Flüchtlinge um viele hunderttausend Menschen weiter gestiegen ist. Besonders erschreckende Nachrichten kommen derzeit aus Somalia, wo inzwischen zwei Millionen Menschen, knapp ein Viertel der Gesamtbevölkerung, auf der Flucht sind. Viele der Menschen, die täglich versuchen, in Kenia oder Äthiopien Zuflucht zu suchen, sind unterernährt und erschöpft. Kinder sind besonders betroffen. Es droht mit den Worten des UN-Flüchtlingskommissars António Guterres „eine menschliche Tragödie unvorstellbaren Ausmaßes“.

Somalia ist auch ein Beispiel für die weitgehend unbekannte Tatsache, die sich seit Jahren in den UNHCR-Jahresstatistiken widerspiegelt: Die Zahl jener Menschen, die aufgrund von inneren Konflikten und Kriegen innerhalb ihres Heimatlandes faktisch zu Flüchtlingen geworden sind, übertrifft bei weitem jene Zahl der Menschen, die aus den gleichen Gründen Zuflucht außerhalb der Grenzen ihres Heimatlandes gefunden haben.

Derzeit geht UNHCR von 27,5 Millionen Binnenvertriebenen aus, der höchsten Zahl seit einem Jahrzehnt. Hinzu kommt: Vier von fünf Flüchtlingen weltweit leben in Entwicklungsländern. Dabei haben einige der ärmsten Länder der Welt eine besonders hohe Zahl von Flüchtlingen aufgenommen. *„Ängste vor angeblichen Massenfluchtbewegungen in die Industrieländer sind massiv übertrieben“*, so deshalb der UN-Flüchtlingskommissar.

Hinzu kommt, dass immer mehr Menschen über einen immer längeren Zeitraum Flüchtlinge bleiben. Nach der jüngsten Statistik leben 7,2 Millionen Menschen unter UNHCR-Mandat länger als fünf Jahre im Exil, zum Teil bereits seit mehreren Jahrzehnten – so viele wie noch nie seit 2001.

Zentrale Problembereiche

Aus Sicht von UNHCR ergibt sich vor diesem Hintergrund eine Vielzahl von Herausforderungen. Drei große Problembereiche seien genannt:

Die erste Herausforderung betrifft nicht nur, aber vor allem die Unterstützung für Binnenvertriebene: Der „humanitäre“ Spielraum für die Arbeit von UNHCR ist deutlich geringer geworden. In den aktuellen Konflikten gibt es eine Vielzahl von AkteurlInnen, viele von ihnen missachten systematisch die Menschenrechte, humanitäre Prinzipien und damit auch die Arbeit jener Organisationen, die sich für die Opfer von Konflikten einsetzen.

In den Konfliktgebieten heute tummeln sich neben regulären Armeen, ethnisch oder religiös orientierten Milizen, auch Aufständische und BanditInnen. Es gibt Regierungen, die humanitäre Organisationen in ihrem Land gar nicht erst zulassen oder sie des Landes verweisen. Hinzu kommt, dass viele humanitäre Einsätze in einem Umfeld angesiedelt sind, in dem keine klare Trennlinie zwischen zivilem und militärischem Einsatz vorhanden ist.

Es gibt ‚Blauhelm-Peacekeeping‘-Einsätze, wo es keinen Frieden gibt, so dass Blauhelme unweigerlich zur Kriegspartei werden. Militäreinsätze werden mitunter auch in der Selbsteinschätzung und Außendarstellung als humanitäre Arbeit betrachtet - mit der Folge, dass einige besonders zynisch und brutal auftretende Kombattantengruppen die hierdurch entstandene Verwirrung ausnützen und gezielt humanitäre HelferInnen angreifen. Damit ist die eigentliche Grundlage humanitärer Arbeit in Frage gestellt.

Eine weitere, zentrale Herausforderung: Nicht nur die humanitäre Arbeit zugunsten von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen, sondern auch die Institution des Asyls hat in den letzten Jahren weltweit gelitten.

UNHCR spricht von einer Zunahme „dysfunktionaler Asylsysteme“. Mit anderen Worten: Vielen Systemen mangelt es, wenngleich vielleicht zumindest noch auf Papier vorhanden, in der Praxis an ausreichenden Verfahrens- und Schutzstandards, zudem werden aber auch Essentials des internationalen Flüchtlingsrechts in Frage gestellt.

Zunehmend wird Asylsuchenden der Zugang zum Asylverfahren überhaupt verweigert, selbst das Kernstück der Genfer Flüchtlingskonvention, das so genannte ‚Non-refoulement‘-Gebot wird missachtet, also das Verbot der Ausweisung und Zurückweisung von Flüchtlingen über die Grenzen von Gebieten, in denen ihr Leben oder ihre Freiheit wegen ihrer ethnischen, religiösen Zugehörigkeit, ihrer politischen Meinung, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder Staatsangehörigkeit bedroht sein würde.

Die Genfer Flüchtlingskonvention

Aber auch diejenigen Schutzsuchenden, die es in ein Asylverfahren schaffen, haben viele Hürden zu überwinden, ehe ihr Schutzgesuch anerkannt wird. Über 140 Staaten haben weltweit die Genfer Flüchtlingskonvention ratifiziert. Das heißt jedoch leider nicht, dass sie sich immer entsprechend der hieraus resultierenden Verpflichtungen verhalten. Oftmals hört man in diesem Zusammenhang den Einwand, die Konvention mit ihrer Flüchtlingsdefinition greife nur für einen sehr kleinen Teil der Flüchtlinge weltweit.

Dass die Konvention Lücken hat, zum Beispiel nichts über die Ausgestaltung eines Asylverfahrens aussagt, kann nicht bestritten werden. Und gewiss hätte man es im Sinne des weltweiten, internationalen Flüchtlingsschutzes einfacher, wenn sich die Flüchtlingsdefinition ausdrücklich auch auf Gewaltopfer bezieht, also auf Menschen, die vor inneren Konflikten und Aufruhr außerhalb ihres Heimatlandes Schutz suchen. In Afrika und Lateinamerika wurde die Flüchtlingsdefinition entsprechend formal von den Staaten in eigenen regionalen Rechtsdokumenten erweitert.

Dennoch gilt, dass die Konvention - flexibel angewandt, so wie es deren Präambel verspricht -, auf die meisten gegenwärtigen Situationen von Flucht und Vertreibung durchaus Anwendung finden kann. Denn in den meisten Konflikten sind massive Menschenrechtsverletzungen zu beklagen, die durchaus die „negative Qualität“ von religiös, politisch, ethnisch motivierter Verfolgung erreichen. Dies gilt gewiss für all die Konflikte in dem

großen „Krisenbogen“, der sich von Südwestasien über den Mittleren und Nahen Osten, neuerdings auch Nordafrika, bis hin zu dem Gebiet der Großen Seen in Zentralafrika erstreckt, und auf dessen Gebiet zwei Drittel aller Flüchtlinge weltweit und drei Viertel der rund 14,7 Millionen Binnenvertriebenen leben, die von UNHCR unterstützt werden.

Will man dem Geist und Wortlaut der Konvention entsprechen, braucht es also eine liberale, generöse Interpretation, aber gewiss auch eine Auslegung, die über Staaten hinweg Konsistenz bei der Beantwortung der Frage aufweist, wer ein Flüchtling ist, wer schutzbedürftig ist.

Drei mögliche Lösungswege für die Probleme von Flüchtlingen

Eng verbunden mit der Frage des Asyls, also dem Kerngedanken des Flüchtlingsschutzes, ist auch die Frage, welche dauerhaften Lösungen es für die Probleme von Flüchtlingen gibt. International festgeschrieben, wie auch im Statut von UNHCR, sind die drei Alternativen freiwillige Rückkehr ins Heimatland, Integration im Erstasyland oder das so genannte ‚Resettlement‘, also die Neuansiedlung von Flüchtlingen aus Erstzufluchtsländern in Drittländer.

Freiwillige Rückkehr

Insgesamt ist die aktuelle Bestandsaufnahme in diesem Punkt nicht allzu erfreulich. Im letzten Jahr konnten nur knapp 200.000 Flüchtlinge freiwillig in ihre Heimatländer zurückkehren. Dies ist die niedrigste Zahl seit 1990. Ein Hauptgrund für den Rückgang: Die zum Teil dramatisch verschlechterte bzw. wenig veränderte Sicherheitslage in Staaten wie Afghanistan, Süd-Sudan oder im Osten der Demokratischen Republik Kongo.

Integration im Erstasyland

Auch die lokale Integration in Erstasystaaten gelingt derzeit nur in Ausnahmefällen. Dies aber ist eine düstere Nachricht für jene Flüchtlinge, die seit Jahren ohne Aussicht auf ein Ende des Flüchtlingsdaseins zumeist in Lagern oder eigenen Siedlungen untergebracht sind. „Die Welt lässt diese Menschen im Stich und zwingt sie, die Instabilität in ihrer Heimat auszusitzen. Das Leben der Betroffenen endet für unbestimmte Zeit in einer Warteschleife“, so Guterres. Viele dieser Flüchtlinge können weder vor noch zurück, sie sitzen praktisch in einer Falle. Sie können nicht nach Hause gehen, weil sich ihre Herkunftsländer im Krieg befinden oder von schweren Menschenrechtsverletzungen erschüttert

sind, zum Beispiel Afghanistan, Irak, Myanmar, Somalia oder der Sudan. Lokale Integration bleibt ihnen allgemein versperrt.

Resettlement

Und die dritte Alternative, das so genannte ‚Resettlement‘, also die Neuansiedlung in einem Drittland, kommt nur für wenige Flüchtlinge in Erstzufluchtsländern überhaupt in Frage. Es ist deshalb das erklärte Ziel von UNHCR, die Kapazitäten im weltweiten ‚Resettlement‘ zu erhöhen. Der Bedarf ist weitaus höher als die bislang zur Verfügung gestellten Plätze. Derzeit stehen UNHCR weltweit deutlich unter 80.000 Aufnahmeplätze zur Verfügung. Die Gesamtzahl jener Flüchtlinge, die in Erstzufluchtsländern auf einen Aufnahmeplatz in einem Drittland warten, ist jedoch fast zehnmal so hoch. Der Anteil europäischer Staaten am weltweiten ‚Resettlement‘ von Flüchtlingen in Zusammenarbeit mit UNHCR ist dabei gering. Lediglich 4.700 Flüchtlinge fanden auf diesem Wege im letzten Jahr dauerhafte Aufnahme in der EU. UNHCR ist der Auffassung, dass die 27 EU-Mitgliedstaaten in der Lage sein sollten, ein ‚Resettlement‘-Programm in der Größenordnung der USA auf die Beine zu stellen. Im letzten Jahr wurden dort 54.000 Flüchtlinge aus einem Erstzufluchtsland aufgenommen.

Nach unserer Auffassung besteht hier bei den EU-Staaten also dringender Handlungsbedarf. Lediglich 6,5 Prozent der ohnehin geringen Gesamtzahl der weltweit zur Verfügung stehenden ‚Resettlement‘-Plätze zur Verfügung zu stellen – das ist einfach zu wenig für die Europäische Union. So ist sie zum Beispiel aktuell und akut gefordert, dem dringenden UNHCR-Appell zur Aufnahme von rund 8.000 Flüchtlingen aus Sub-Sahara-Staaten zu folgen. Diese Menschen harren vor dem Ausbruch der Kämpfe in Libyen als Flüchtlinge und Asylsuchende aus und sind nun in den Nachbarländern gestrandet. UNHCR benötigt dringend Angebote für Aufnahmeplätze, um diese Schutzbedürftigen aus ihrer Notlage zu befreien. Europa hat in den letzten Jahrzehnten gerade in der Weiterentwicklung des Flüchtlingsschutzes – im Guten wie im weniger Guten – eine wichtige, oftmals ausschlaggebende Rolle für Grundlagen und Standards des internationalen Flüchtlingsschutzes gespielt.

Notwendigkeit der EU-Harmonisierung

Deshalb spielt das Thema EU-Asylharmonisierung auch eine wichtige Rolle in der Arbeit von UNHCR. Nach dem so genannten Stockholmer Programm soll bis

Ende 2012 ein EU-weites Asylsystem stehen, so haben es die Mitgliedstaaten verabredet, zuletzt erneut die EU-Regierungs- und -Staatschefs bei ihrem Gipfel in Brüssel. In den letzten Jahren wurde ein Bündel von Richtlinien im Bereich des Asyl- und Flüchtlingsschutzes auf den Weg gebracht. Viele Bestimmungen, das war von Anfang an klar, sind jedoch dringend verbesserungswürdig, zumal im Sinne des Flüchtlingsschutzes. Das Vorschlagsrecht im Rücken, hat die EU-Kommission deshalb in den letzten drei Jahren ein Asylpaket geschnürt, dessen Inhalt dazu dienen soll, Missstände und Lücken sowohl bei den rechtlichen Vorgaben als auch bei deren Umsetzung in den Mitgliedstaaten zu beseitigen, zumindest deren Auswirkungen zu mildern.

Der Flüchtlingsschutz in der EU ist oft mit einem Lotteriespiel verglichen worden, bei dem Schutzbedürftige von Land zu Land völlig unterschiedliche Erfolgschancen haben. Statt Harmonisierung ist die Praxis immer weiter auseinandergedriftet. So schwankte die Schutzquote für SomalierInnen innerhalb der EU im letzten Jahr zwischen 33 und 93 Prozent. Frappante Unterschiede ergaben sich auch bei der Anerkennung der Schutzbedürftigkeit für irakische Asylsuchende – sie variierte innerhalb der EU von 14 bis 79 Prozent, bei AfghanInnen sogar von 0 bis 91 Prozent. Ebenso sind himmelweite Unterschiede bei der sozialen Behandlung von Asylsuchenden festzustellen. Geordnete Aufnahmesysteme hier, ein Leben auf der Straße dort – in der EU lassen sich hierzu viele Beispiele finden.

Dieser Zustand ist unhaltbar und hat folgerichtig in diesem Jahr zu einem höchstrichterlichen Paukenschlag geführt. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg entschied am 21. Januar, dass Belgien einen Asylbewerber aus Afghanistan nicht nach Griechenland zur Durchführung seines Asylverfahrens hätte rücküberstellen dürfen. Begründung: Aufgrund der dortigen Haft- und Lebensbedingungen für den Beschwerdeführer sei Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention verletzt worden, also das Verbot unmenschlicher und erniedrigender Behandlung. Zudem sahen die Richter einen Verstoß gegen Artikel 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention, da der Betroffene keinen wirksamen Rechtsschutz gegen seine Rücküberstellung habe geltend machen können und in Griechenland kein effektives Asylverfahren gewährleistet sei.

Dieses Urteil verdeutlicht zweierlei: Der Flüchtlingsschutz im 21. Jahrhundert ist gerade auch hier in Euro-

pa mittlerweile mit dem individuellen Menschenrechtsschutz eine symbiotische Verknüpfung eingegangen. Dies wiederum bedeutet für die Harmonisierungsbestrebungen der EU-Staaten auf dem Gebiet der Asyl- und Flüchtlingspolitik: Nicht länger kann man ignorieren, wie der auf Papier erhobene Anspruch eines EU-weiten Asylsystems, das vorgeblich gleiche Chancen, Rechte und Pflichten für die betroffenen Schutzsuchenden bietet, mancherorts durch die bittere Realität kontrariert wird.

Mancherorts, auch hier in Deutschland, stoßen die Vorschläge der EU-Kommission, die sie jüngst noch einmal in modifizierter Form vorgelegt hat, auf verbreitete Skepsis. Zu viel auf einmal und vor allem zu kostenträchtig, so die gängigen Argumente. Doch gerade Länder wie Deutschland mit einem im EU-Vergleich soliden Asylsystem plus relativ hoher Schutzquote sollten ein Interesse daran haben, für eine europaweite Verbesserung des Flüchtlingsschutzes und damit Klarheit bei den Betroffenen zu sorgen. Dies zahlt sich letzten Endes für alle Seiten aus.

Letztes Jahr wurden in der EU insgesamt 236.000 Asylanträge gestellt, 11.000 weniger als im Jahr zuvor. Die Zahlen sind seit Jahren auf einem unvergleichlich niedrigeren Niveau als noch zu Beginn der 90er Jahre. Auch der arabische Frühling und der Aufbruch in Nordafrika hat nicht dazu geführt, dass die Asylbewerberzahlen in diesem Jahr dramatisch gestiegen sind. Die EU ist nicht überfordert, wenn sie ihren Anspruch endlich umsetzt, ein Asylkontinent zu sein, dessen Schutzsystem auf Qualität und Solidarität beruht.

Notwendige nächste Schritte

In einigen zentralen Punkten sind möglichst rasch Veränderungen nötig, um für den Flüchtlingsschutz Fortschritte zu erzielen. Aus UNHCR-Sicht gibt es hier vor allem Reformbedarf bei dem so genannten Dublin-II-Übereinkommen, das klärt, welches Land die Prüfung eines Asylantrages zu übernehmen hat. Der Fall Griechenland hat überdeutlich werden lassen, dass die Grundprämisse des Dublin-Systems in Wirklichkeit eine Schimäre ist. Notwendig bleibt es deshalb, den Rechtsschutz gegen eine Rücküberstellung innerhalb des Dublin-Systems zu verstärken.

Dringend erforderlich ist es auch, verbindliche EU-weite Vorschriften zu erlassen, die eine willkürliche und unbegrenzte Inhaftierung von Asylsuchenden verhindern. Es braucht Standards für eine gerichtliche Überprüfung

der Haft sowie zumutbare Bedingungen der Unterbringung. Vor allem dürfen Kinder und andere besonders schutzbedürftige Gruppen nicht willkürlichem Arrest ausgesetzt sein.

Bei den Asylverfahren ist es EU-weit immer noch nicht gewährleistet, Schutzsuchenden die Möglichkeit zu geben, in einer persönlichen Anhörung Fluchtgründe vorzutragen. Zudem ist nicht sichergestellt, dass die Betroffenen im Falle einer Berufung gegen eine negative Entscheidung auch im Land bleiben dürfen. Wie notwendig eine solch aufschiebende Wirkung im Sinne des Flüchtlingsschutzes ist, beweist die Statistik. Einer von fünf Flüchtlingen erhält seinen Schutzstatus in der EU erst im Berufungsverfahren.

Schließlich ist für UNHCR die rechtliche Gleichstellung so genannter subsidiär Geschützter, also zum Beispiel Bürgerkriegsflüchtlinge mit Konventionsflüchtlingen, ein vorrangiges Anliegen, gerade auch hier für Deutschland. In ihrem Heimatland waren Angehörige beider Gruppen ähnlich schwerwiegenden und anhaltenden Bedrohungen ausgesetzt. Dass ihnen im Zufluchtsland unterschiedliche Rechte eingeräumt werden, erscheint vor diesem Hintergrund nicht stichhaltig und darüber hinaus ungerecht. Beim Zugang zum Arbeitsmarkt, bei Integrationsmaßnahmen und der Familienzusammenführung sollten sie die gleichen Rechtsansprüche geltend machen können.

Wer angesichts dieser Vorschläge in Deutschland die Grundfeste des nationalen Asylsystems gefährdet sieht, bedient einen Popanz. Statt im Hauptfeld zu bremsen, gehört ein Land wie Deutschland mit seinem fundierten Asylsystem und seiner engagierten Zivilgesellschaft an die Spitze des Pelotons, wenn es darum geht, den Berg hin zu einem gemeinsamen europäischen Asylsystem zu überwinden. Dieses System muss auf hohen Standards beruhen und Zufluchtssuchenden nicht nur die Möglichkeit eröffnen, ein Schutzgesuch zu stellen, sondern auch garantieren, dieses fair und effizient zu prüfen.

60 Jahre nach Verabschiedung der Genfer Flüchtlingskonvention hat die Wertegemeinschaft der Europäischen Union die Möglichkeit, den Flüchtlingsschutz für die Zukunft weiterzuentwickeln. Die Festung Europa kann dabei nicht Vorbild sein. Um im Bild zu bleiben: Es ist Zeit, die Zugbrücken herunterzulassen.

Stefan Telöken ist Pressesprecher der UNHCR-Vertretung für Deutschland und Österreich.

Zugang zur EU – Zugang zum Rechtsschutz

Die gegenwärtige Situation in Nordafrika und die Fluchtbewegungen, die daraus resultieren, bringen das Thema des Zugangs zum Gebiet der Europäischen Union für Menschen, die internationalen Rechtsschutz bedürfen, erneut und in dramatischer Form auf die Tagesordnung. Seit dem Beginn der „Jasmin-Revolution“ in Tunesien im Dezember 2010, gefolgt von der radikalen Umwälzung in Ägypten und dem Aufstand in Libyen, haben mindestens 800 Menschen ihr Leben im Meer, auf der Überfahrt nach Europa, verloren. Darunter befinden sich Hunderte von Flüchtlingen aus Eritrea, Somalia und anderen Ländern des subsaharischen Afrika, die seit Jahren – auf ihrem Weg nach Europa – in Libyen bleiben mussten, weil seit 2009 die Überfahrt von dort unmöglich gemacht wurde. In Libyen hatten sie keinerlei Rechtsschutz; viele von ihnen wurden in unmenschlichen Abschiebezentren unbefristet festgehalten, bis sich endlich ab März 2011 auf Grund des Bürgerkriegs die Möglichkeit eröffnete, sich auf seeuntüchtigen Booten auf die lebensgefährliche Reise zu begeben.

Der Italienische Flüchtlingsrat, der in Libyen an einem Projekt des UNHCR zur Hilfe für Flüchtlinge und Migranten teilnahm, hatte schon Ende Februar an die Regierungen der EU, zuvorderst die italienische Regierung, sowie die Europäische Kommission und den Rat appelliert, sofort eine humanitäre Evakuierung dieser Flüchtlinge aus Libyen einzuleiten. Die italienische Regierung hat in zwei Operationen in März insgesamt 115 überwiegend eritreische Flüchtlinge aus Tripolis nach Kalabrien mit Militärflugzeugen ausgeflogen; die Kommission hat sich in einem Gespräch Anfang März verständnisvoll gezeigt; kein anderer Mitgliedsstaat hat auf den Appell reagiert.

Die Eröffnung eines *humanitären Korridors* wurde auch vom UNHCR gefordert. In der Zwischenzeit hatten es einige Hundert Flüchtlinge aus dem Horn von Afrika geschafft, unter ständiger Bedrohung und Ausplünderung von Libyen an die Grenze sowohl zu Tunesien als auch zu Ägypten zu gelangen. Dies in der Hoffnung, sich von dort Richtung Europa einschiffen zu können, da sie auch in diesen Ländern auf Asyl nicht hoffen konnten. Bis jetzt haben etwa 2.000 eritreische und somalische Flüchtlinge, darunter viele Frauen und klei-

ne Kinder, Sizilien und Malta erreicht und Asylanträge gestellt. Wenn man von einer statistischen „Überlebensquote“ sprechen will – und ich meine, man muss es tun – so liegt die etwa bei 80 Prozent, während 20 Prozent der Menschen ertrinken.

Die Frage des Zugangs zum Rechtsschutz wird sich in erheblichem Umfang auch dann stellen, wenn, wie zu erwarten, eine größere Zahl von Libyerinnen zur Flucht gezwungen sein werden. Welches Land wird für sie „sicher“ sein, und wie werden sie dorthin kommen?

Noch in den achtziger Jahren des letzten Jahrhunderts kamen etwa 90 Prozent aller Asylbewerber legal nach Westeuropa, in die angestrebten Asylländer. Heute sind über 90 Prozent aller Asylbewerber zu irregulären Einreisewegen gezwungen, über das Meer, über Flüsse wie den Evros, der die Grenze zwischen Türkei und Griechenland markiert, auf dem Landwege, mit gefälschten Papieren per Flug, und in jedem Fall mit der Hilfe von heftig bezahlten Schleppern. Was ist in diesen 20 Jahren passiert, warum hat sich die Proportion umgekehrt?

Das immer ausgefeiltere „Schengen-System“, die Einführung der unionseinheitlichen Visumsplikt für alle Länder, aus denen Flüchtlinge kommen oder kommen könnten, die Abschottung der Außengrenzen Europas, die Vorverlagerung der Kontrollen in Drittländer, die Abkommen mit diesen Staaten, seien es Herkunfts- oder Transitländer für Flüchtlinge, die ausgefeilten *intelligence*-Leistungen der europäischen Grenzagentur FRONTEX mit ihren Frühwarn- und Koordinierungstätigkeiten – all diese Maßnahmen, die unter dem Programm „Bekämpfung der illegalen Einwanderung, der organisierten Kriminalität, des Schlepperwesens und des Terrorismus“ zusammengefasst sind und ungeheure finanzielle Aufwendungen erfordern, haben dazu geführt, dass für Flüchtlinge der Zugang zum Rechtsschutz, zum Asylverfahren, äußerst erschwert und in vielen Fällen unmöglich gemacht worden ist.

Das Asylwesen

Die gesamte Tradition des Asylwesens basiert auf der Anforderung, dass ein Asylbewerber auf dem Gebiet des angestrebten Asyllandes physisch anwesend sein

muss. Nur dort kann ein Antrag gestellt werden, nur dort kann ein vorläufiger Rechtsschutz für die Dauer des Asylverfahrens erlangt werden. Schon in der Antike bezeichnete „asylòn“ immer einen sicheren Ort, zu dem der Mensch auf der Flucht in irgendeiner Weise gelangen musste, um Schutz vor Verfolgung genießen zu können. Auch das mittelalterliche, in vielen Ländern bis in die Neuzeit fortgeführte Kirchenasyl setzte das Erreichen des heiligen Platzes voraus. Das subjektive Recht auf Asyl, wie es von vielen Verfassungen proklamiert wird, kann nach vorherrschender Meinung erst dann geltend gemacht werden, wenn der Flüchtling auf Grund seiner Anwesenheit unter die Jurisdiktion des entsprechenden Staates gelangt. Hingegen ist in der lateinamerikanischen Tradition des diplomatischen Asyls, also der Schutz in der im Verfolungsland angesiedelten Botschaft des angestrebten Asyllandes, ein Schritt zu einem anderen Asylkonzept gemacht worden.

Die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) spricht nicht von Asyl, sondern von der Flüchtlingseigenschaft, die im Prinzip auch festgestellt werden kann, ohne dass daraus ein Aufenthaltsrecht abgeleitet ist. Die Staaten sind nur dazu gehalten, das Prinzip des Non-Refoulement, des Verbots der Ausweisung oder Rückschiebung in unsichere Länder zu respektieren und unter bestimmten Voraussetzungen illegale Einreise nicht zu bestrafen. Nach der GFK ist es daher auch möglich, dass ein Staat die Flüchtlingseigenschaft einer Person, die nicht im Staatsgebiet anwesend ist, anerkennt. Und das UNHCR, dass natürlich nicht Asyl gewähren kann, da es über kein Gebiet verfügt, ist in allen Ländern mit Ausnahme des Herkunftslandes ermächtigt, die Flüchtlingseigenschaft unter seinem Mandat anzuerkennen und damit ein Minimum an Rechtsschutz zu garantieren.

Resettlement

Einen anderen Schritt des Zugangs zum Rechtsschutz hat die UNO-Generalversammlung schon 1950 vorgesehen, in dem sie in dem Statut des UNHCR die Möglichkeit des *resettlements*, der Überführung von Flüchtlingen in sichere Drittländer, die sich hierzu bereit erklären, vorsieht. Außerdem gehört es zu den Aufgaben des UNHCR, laut Statut, die Aufnahme von Flüchtlingen in anderen Staatsgebieten zu befördern. Das schließt auch ein, von den betroffenen Staaten den physischen Zugang unter sicheren Bedingungen zu solchen Gebieten in sicherer Weise zu fordern.

Die Frage, wie die Verschärfung der europäischen Grenzkontrollen und die Bekämpfung illegaler Zuwanderung mit dem Zugang zum Rechtsschutz für Flüchtlinge zu vereinbaren ist, wird schon 1999 in den Entschlüssen des Europäischen Rats in Tampere angesprochen. Darin wird die Union aufgefordert, gemeinsame Politiken für die Menschen zu entwickeln, die gerechtfertigter Weise Zugang zum Unionsgebiet benötigen. Auf dieser Grundlage hat sich Europäische Kommission in einer Reihe von Mitteilungen an den Rat und das Europaparlament gewandt, in denen verschiedene Wege des organisierten, normalen und legalen Zugangs zum Gebiet und zum Rechtsschutz in Europa für diejenigen, die solchen Schutzes bedürfen, vorgeschlagen werden.

Im Wesentlichen bestehen diese Wege zum einen in der Verabschiedung eines europäischen Resettlement-Programms, zum andern in Überlegungen über die Einführung von *Protected Entry Procedures* (PEP), Verfahren zur geschützten Einreise. Während *resettlement* als Gemeinschaftsaufgabe – wenn auch auf freiwilliger Ebene, d.h. die Mitgliedsstaaten sollen nicht verpflichtet werden, Plätze für die Überführung von Flüchtlingen aus Drittländern zur Verfügung zu stellen – auch in das Stockholmer Programm vom Dezember 2009 über die gemeinsame Einwanderungs- und Asylpolitik für die nächsten 5 Jahre aufgenommen ist, hat es bislang keine Einigung zwischen den Staaten über geschützte Einreiseverfahren gegeben, obwohl die Kommission schon im Jahr 2002 eine Machbarkeitsstudie hierzu in Auftrag gegeben hatte und 2003 eine internationale Konferenz unter der italienischen Ratspräsidentschaft mitorganisierte.

Das Stockholmer Programm beschränkt sich auf die Aussage, dass die notwendigen Einreisekontrollen an den Außengrenzen nicht dazu führen dürfen, dass Personen, die internationalen Rechtsschutz benötigen, keinen Zugang finden. Aber wie das geschehen soll, bleibt eine offene Frage. Wo und in welcher Weise soll zum Beispiel die Unterscheidung zwischen ArbeitsmigrantInnen und Flüchtlingen getroffen werden, wenn sie zusammen auf demselben Boot das Mittelmeer überqueren? Wie kann sichergestellt werden, dass in von FRONTEX koordinierten Rückschiebeoperationen das Refoulement-Verbot nicht verletzt wird und Menschen möglicherweise in Gebiete abgeschoben werden, wo ihnen Verfolgung und Folter droht? Aber vor allem, welche Alternative kann Flüchtlingen angeboten werden, um gar nicht erst ihr Leben auf solchen Booten aufs Spiel zu setzen?

Überlegungen zu geschützten Einreiseverfahren gehen davon aus, dass es möglich sein sollte, einen Asylantrag an eines der EU-Mitgliedsstaaten zu stellen, bevor die Person physisch auf dem EU Gebiet anwesend ist. Nehmen wir den Fall eines Flüchtlings aus Eritrea, der sich in Ägypten befindet, wo er – bis jetzt – kein Asyl finden kann und Gefahr läuft, in sein Land zurückgeschoben zu werden. Gegenwärtig bleibt ihm keine Wahl als entweder über Schlepper das Meer zu überqueren oder zu versuchen, auf dem Landweg über Israel, Syrien und die Türkei nach Griechenland zu reisen, und dabei konkrete Gefahr zu laufen, in der Sinai-Wüste entführt und verschleppt zu werden, zur Auspressung von Lösegeldzahlungen seitens seiner Familie. Eigentlich will er nach Italien, wo, sagen wir einmal, sein Bruder ansässig ist und ihm über die ersten Schwierigkeiten hinweghelfen könnte. Er wendet sich an die italienische Botschaft in Kairo, bittet um ein Visum. Die Antwort ist negativ: diesen Fall sehen die Schengener Visabestimmungen nicht vor. Wäre es nicht logisch, die Möglichkeit einzuräumen, in der Botschaft einen Antrag auf Rechtsschutz zu stellen, und, wenn die Bedingungen erfüllt sind, eine Einreiseerlaubnis nach Italien zu erhalten, wo er dann sicher und für ein Zehntel der Kosten, die an die Schlepper zu zahlen wären, per Flug ankommen kann?

Eine Reihe von Mitgliedsstaaten der EU haben oder hatten im einheimischen Recht die Möglichkeit der Asylantragstellung in ihren diplomatischen Vertretungen in Drittländern vorgesehen und damit Erfahrung gemacht: Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Niederlande, Österreich und Spanien; in einigen Ländern ist dieses Verfahren aber wieder abgeschafft (Dänemark, Niederlande) oder eingeengt worden (Spanien). Die weitreichendsten Regelungen sind bislang in einem Nicht-Mitgliedsstaat, der Schweiz, vorgesehen, wo gegenwärtig eine Debatte um die Abschaffung des Botschaftsverfahren geführt wird. Auch wenn in keinem der zitierten Länder die Zahl der auf diesem Wege eingereisten Asylbewerber oder Flüchtlinge auch nur annähernd die Zahl der anderweitig Eingereisten erreicht hat, wird die Abschaffung dieser Form von geschützten Einreiseverfahren vor allem damit begründet, dass die Gefahr grösserer „Anstürme“ auf die Botschaften solange besteht, wie nur einige wenige Länder solche Regelungen kennen und es keine europaweite Lösung gibt. Außerdem unterscheiden sich die einzelnen nationalen Modelle erheblich voneinander.

Geschützte Einreiseverfahren

In der Tat werden unter dem Begriff *Geschützte Einreiseverfahren*, besser bekannt unter dem englischen Namen *Protected Entry Procedures* (PEP), verschiedene Formen des Zugangs zum Rechtsschutz zusammengefasst, und man könnte sich auch einen graduellen Prozess vorstellen, der der politische Sensibilität gegenüber diesen Fragen Rechnung trägt. Von einer flexibleren Handhabung der Visabestimmungen, die es den Konsulaten ermöglicht, einen humanitären Ermessensspielraum bei der Bescheidung eines Visumsantrags zu handhaben bis hin zu einem verbindlichem einheitlichen *Botschafts asylverfahren* – bei dem in jedem Fall die Entscheidung von der normalen innerstaatlichen Asylbehörde getroffen würde und die diplomatischen Vertretung, oder eines Tages auch eine Auslandsvertretung der Europäischen Kommission, auf die Rolle beschränkt wären, ein Asyl- und Visumsge such entgegenzunehmen, weiterzuleiten und eine Erstanhörung vorzunehmen – gibt es eine gestaffelte Palette von Möglichkeiten.

Ein wie immer geartetes PEP darf jedenfalls nur eine zusätzliche, wenn auch äußerst wichtige Option zu den bisherigen, auf dem EU Gebiet eingeleiteten Verfahren sein. Es muss sichergestellt werden – wie es auch die Europäische Kommission wiederholt unterstrichen hat – dass in keinem Fall das Bestehen von PEP-Regelungen ein Vorwand ist, um spontan und irregulär eingereisten Bewerbern den Zugang zum Asylverfahren zu verweigern oder sie gar zurückzuschieben mit der Aufforderung, den Antrag in einem Drittland an eine Botschaft zu stellen.

In der Debatte um geschützte Einreiseverfahren werden – häufig in gegenläufiger Weise – von Regierungs- wie von Flüchtlingsverbänden und AnwältInnenvereinigungen eine Reihe von Bedenken geäußert. Von Regierung und PolitikerInnen wird befürchtet, dass eine unkontrollierbare und vermutlich große Zahl von Drittstaatsangehörigen von solchen Verfahren Gebrauch machen und die diplomatischen Vertretungen als auch die Aufnahmekapazitäten überlasten würden. Das führt natürlich zu der Frage, welche Bedingungen erfüllt sein müssen, um eine Einreise genehmigung zu bekommen.

Erstens muss der/die AntragstellerIn nachweisen können, dass er oder sie internationalen Rechtsschutzes bedarf, auch wenn dies in eiligen Fällen nur in Form einer prima facie Prüfung, einem Vorverfahren geprüft

würde. Zweitens muss ersichtlich sein, dass die Person in dem Drittland, in dem der Antrag gestellt wird, aus objektiven Gründen keinen effektiven Rechtsschutz erhalten kann. Und schließlich sollte der Nachweis erbracht werden, dass Bindungen an ein bestimmtes Mitgliedsland der EU bestehen, etwa in Form der Ansässigkeit von Familienangehörigen – auch solchen, die nicht zu einem Familiennachzug berechtigen würden –, früherer legaler Aufenthalte, sprachlicher oder kultureller Bindungen. So jedenfalls sieht es Gregor Noll vom Dänischen Menschenrechtsinstitut, der 2002 von der Europäischen Kommission mit einer Machbarkeitsstudie betraut wurde. Diese Anforderungen würden den Kreis der Berechtigten erheblich einschränken, aber ihnen gleichzeitig eine konkrete Alternative zur irregulären Einreise bieten.

Auf der anderen Seite wird das Bedenken vorgebracht, dass in einem solchen im Drittland eingeleiteten Rechtsschutzverfahren nicht dieselben Rechtsgarantien gewährt sind wie in einem inländischen Verfahren. Insbesondere würde nach dieser Meinung die Europäische Menschenrechtskonvention keine Anwendung finden und die in der EU Richtlinie über Asylverfahren aufgestellten Mindestvoraussetzungen für eine gerech-

te und gründliche Prüfung des Asylgesuchs nicht vollständig eingehalten werden können. Außerdem befände sich der Antragsteller während der Dauer des Verfahrens im Drittland ohne ausreichenden Schutz.

Diesen Bedenken sollten zukünftige Regelungen soweit als mögliche Rechnung tragen. Es wird allerdings in der Debatte häufig übersehen, dass geschützte Einreiseverfahren in erster Linie eine positive Antwort auf die gegenwärtige unhaltbare und häufig unmenschliche Situation der Unmöglichkeit eines sicheren Zugangs zu Rechtsschutz und zum EU Gebiet geben wollen. Nach unserer Überzeugung ist jeder Schritt zum Bau von Brücken in die Festung Europa ein Schritt in die richtige Richtung. Über die Ausgestaltung der Verfahren im Einzelnen wird zu diskutieren sein. Das Wichtige ist, dass die Frage des Zugangs zum Rechtsschutz nicht weiter in die Zukunft geschoben oder mit Leerformeln beantwortet wird, und Europa in der Zwischenzeit schweigend zuschaut, wie weitere Tausende von Flüchtlingen auf dem Fluchtweg umkommen.

Dr. Christopher Hein ist Geschäftsführer des Italienischen Flüchtlingsrates.

Bernd Kasperek

Europas Grenzen

Seit dem Ausbruch des Bürgerkriegs in Libyen, und der damit ausgesetzten Kooperation Libyens mit Italien zu Zwecken der Unterbindung von undokumentierten Überfahrten gen Italien schaut Europa wieder auf das Mittelmeer. Wie jedes Jahr berichten die Medien über überfüllte Boote, in denen sich Flüchtlinge und MigrantInnen auf den Weg machen, in der Hoffnung auf Schutz und ein besseres Leben in Europa. Und wie jedes Jahr wieder berichten die Medien, wie viele dieser Überfahrten mit dem Tod der InsassInnen enden. Im ersten Halbjahr 2011 wurden bereit über 1.400 Tote allein im Dreieck Tunesien, Libyen und Italien gezählt.

Die kritische öffentliche Auseinandersetzung läuft gerne unter dem Stichwort "Festung Europa". Europa schotte sich ab, der Zugang zu Asyl und Schutz sei zu oft ein tödliches Unterfangen. Während all dies stimmt, hat die Metapher der "Festung Europa" dennoch eine entscheidende Schwäche. Das Sprechen über die Festung Europa suggeriert eine institutionelle Homogenität, unterstellt schlechthin die Existenz eines geschlossenen politischen Apparats, der gnadenlos die perfekte Abschottung Europas verfolgt.

Eine solche politische Konzeption der europäischen Migrationspolitik kann dann aber lediglich der Anprangerung der vielen Skandale dienen, die die derzeitige Politik tatsächlich produziert. Aber wo kann eine kritische öffentliche Auseinandersetzung ansetzen, um eben nicht lediglich anzuprangern, sondern eine Umwälzung der menschenverachtenden Politik zu bewirken? Es muss also darum gehen, die Grenzziehungsprozesse der Europäischen Union besser zu verstehen, um mit dem Wissen um Konflikte und konkurrierende Konzeptionen Spielräume für eine kritische Intervention zu eröffnen.

Schengen, Außengrenze

Seit den 1980er Jahren kam es vermehrt zu Migrations- und Fluchtbewegungen, die ihren Ursprung außerhalb Europas hatten. Die neuen MigrantInnen fanden jedoch eine zerklüftete legislative Landschaft vor, in der manche Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU) irreguläre Einwanderung de facto duldeten, während andere die nationalen Arbeitsmärkte zu schützen suchten und die Asylgesetzgebung starke Unterschiede

aufwies. Als Reaktion entwickelte sich eine Tendenz in Europa, undokumentierte Migration als Problem zu betrachten und ihr eine gemeinsame Lösung entgegen setzen zu wollen.

1985 unterzeichneten VertreterInnen Deutschlands, Frankreichs, der Niederlande, Belgiens und Luxemburgs im luxemburgischen Kurort Schengen das gleichnamige Abkommen. Dessen Inhalt war, auf Personenkontrollen an gemeinsamen Grenzen zu verzichten und im Gegenzug die Außengrenze des neu konstruierten Schengenraums zu schützen. Die Freizügigkeit in diesem Raum sollte also mit einer verstärkten Sicherung der Grenzen zu den so genannten Drittländern, also Ländern außerhalb des Schengener Abkommens, gekoppelt werden.

Das erste Schengener Abkommen markierte also die Geburt der Europäischen Außengrenze als Institution und sie ging von Anfang an Hand in Hand mit der Abwehr von Flucht- und Migrationsbewegungen. Die praktische Umsetzung dieser Idee sollte jedoch noch ein weiteres Jahrzehnt dauern. Festzuhalten ist hier, dass die lediglich zwischenstaatlichen, also völkerrechtlichen Abkommen von Schengen außerhalb des EG-Rahmens stattgefunden haben und erst mit dem europarechtlichen Vertrag von Amsterdam 1997 in die EU integriert wurden.

1990 wurde Schengen II unterzeichnet, in dem die konkreten Verfahrensabläufe der Umsetzung des Schengener Übereinkommens in gesetzlicher, aber vor allem auch technischer Hinsicht festgelegt wurden. 1991 trat der Vertrag von Maastricht in Kraft, der die Gründung der EU markierte und ein Drei-Säulen-Modell einführte. Mit der Integration der Migrationspolitik in die dritte Säule war diese endgültig auf der europäischen Ebene angekommen, wenngleich auch immer unter dem Vorzeichen der Abwehr und der Bekämpfung von Flucht und Migration und unter Mitsprache der Mitgliedsstaaten. Zeitlich fällt diese Entwicklung zusammen mit dem Zusammenbruch des Ostblocks und dem Aufkommen von Kriegen auf dem Balkan und einer weiter verstärkten Migration aus Ländern außerhalb Europas. Anfang der 1990er Jahre waren mehrere Millionen Menschen innerhalb und in Richtung Europa

unterwegs, und die neu gegründete EU mitsamt ihrer Mitgliedsstaaten war bemüht, ihre Grenzen zu schließen.

In Deutschland führte dies beispielsweise zu dem Asylkompromiss von 1993, der das Konzept der sicheren Drittstaaten und der Exterritorialität einführt. Das Konzept der sicheren Herkunfts- und Drittstaaten schloss nun Menschen aufgrund ihrer Herkunft vom Asylrecht aus: AsylantragstellerInnen aus einem "sicheren Herkunftsstaat" wurde das Asylrecht per se verwehrt. Es wurde aber auch allen anderen Personen, die über einen so genannten "sicheren Drittstaat" nach Deutschland einreisen, verwehrt – ganz gleich wie die Menschenrechtslage dort wirklich aussah. Das Argument, dass ein Asylantrag ebenso in dem sicheren Drittstaat hätte gestellt werden können, wurde zur Grundlage für die sofortige Rückschiebung dieser Person in den Drittstaat. Der Asylkompromiss enthielt damit schon drei wesentliche Elemente der zukünftigen EU-Migrationspolitik: 1. Illegalisierung von Migration, 2. Vorverlagerung und Aufrüstung der Grenze sowie 3. den Gedanken der Exterritorialität, also der Postulierung eines Grenzraums außerhalb des Territoriums der Europäischen Union, in dem zwar Migrationsabwehr betrieben werden darf, aber in dem nationale Gesetze, europäische Verordnungen und völkerrechtliche Vereinbarungen zum Schutz der Menschenrechte nur bedingt gelten.

1995 trat das Abkommen von Schengen, mittlerweile mit weiteren Ländern, faktisch in Kraft. Die Grenzkontrollen zwischen den Mitgliedsländern fielen 1997, im Gegenzug für die Sicherung eines Abschnitts einer bis dato nicht existenten gemeinsamen Außengrenze, 2000/2001 und 2007 fanden weitere Beitrittsrunden statt, die dazu führten, dass der Schengenraum sich nach und nach dem Territorium der EU annäherte. Erst mit Schengen wurde die EU-Außengrenze eine praktische Realität und ihre Sicherung eine immer bedeutendere Aufgabe, die mehr und mehr von der europäischen Ebene behandelt wird, auch wenn die formale Hoheit weiter bei den Mitgliedsstaaten liegt. Die enorme Bedeutung, die der Sicherung der Außengrenze und damit der europäischen Territorialität zukommt, wird dadurch verdeutlicht, dass die Umsetzung der Schengener Abkommen immer eine der ersten Bedingungen für den Beitritt zur EU war und ist.

Ab 1998 kommt der Prozess der Vorverlagerung der EU-Außengrenze in Fahrt. Mit dem Aktionsplan Irak wird erstmals die Eindämmung von Flüchtlingsströmen

in der Herkunftsregion und die Einbindung der Transitländer, durch die MigrantInnen reisen (hier vor allem die Türkei und die Balkanstaaten) in die Abwehr von Flüchtlingen praktiziert. Weitere Aktionspläne folgen (Marokko, Albanien, Somalia, Sri Lanka, Afghanistan). 1999 findet mit der Stationierung von italienischer Polizei, Grenzschutz und Militär in Albanien zur Migrationsverhinderung ein Präzedenzfall der exterritorialen Sicherung der Grenze statt. 1999 tritt der Vertrag von Amsterdam in Kraft, mit dem neben der Überführung der Schengener Abkommen in EU-Recht auch eine stärkere Zusammenarbeit von Polizei, Zoll und Justiz in Migrations- und Asylfragen beginnt. Über die Erstellung eines Fünf-Jahres-Plans für die Harmonisierung von Asylverfahren und Abwehr von Migration wird zusätzlich versucht, politischen Einfluss zu nehmen.

Die Dynamik ab 2000 wird vor allem von der so genannten G5-Gruppe (Deutschland, Frankreich, Spanien, Italien, Großbritannien) bestimmt. In ihr vertreten sind die Innenminister der genannten Staaten. Ihr Ziel ist es, durch Vorstöße die Blockade in der EU-Innenpolitik aufzubrechen. Die Staaten der G5-Gruppe werden sich konsequenterweise auch stark in Frontex, der europäischen Grenzschutzagentur, engagieren. 2000 schlagen Deutschland und Italien erstmals den Aufbau einer EU-Grenzschutzpolizei vor, und dieser Vorschlag wird von Spanien vehement befürwortet. 2001 wird beim Treffen des Ministerrats in Laeken der Aufbau eines EU-Grenzschutzes angeregt.

Frontex

Im Jahr 2002 legt die Europäische Kommission das Papier "Towards integrated management of the external borders of the member states of the EU"¹ vor, in dem die Idee einer Europäischen Grenzschutzagentur weiter aufgegriffen und präzisiert wird. Zwar lehnen die EU-Mitgliedsstaaten diese Idee ab, doch am 26. Oktober 2004 verabschiedet der Rat der Europäischen Union die Verordnung (EG) 2007/2004² zur Schaffung von Frontex, der Europäischen Grenzschutzagentur. Der martialisch klingende Name bezieht sich auf den französischen Begriff für Außengrenzen, *frontières extérieures*. Die Agentur nimmt im Jahr 2005 ihre Arbeit auf, und zwar in ihrem Hauptquartier in der polnischen Hauptstadt Warschau. Dort arbeiten die mittlerweile knapp 300 MitarbeiterInnen, die mehrheitlich aus dem

¹ Online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0233:FIN:EN:PDF>

² Online: <http://www.ulb.ac.be/assoc/odysseus/CEAS/EC2007-2004.pdf>

Grenzschutzapparat eines der EU-Mitgliedsstaaten kommen. Die Agentur verfügte im Jahr 2010 über rund 90 Millionen EUR, die zu zwei Dritteln für operative Vorgänge ausgegeben werden.

Dank des Rechtsstatus als europäische Agentur handelt Frontex relativ autonom. Das Europäische Parlament verfügt im Wesentlichen nur en bloc über das Budget, die eigentliche Kontrolle wird vom Verwaltungsrat ausgeübt, in dem neben zwei VertreterInnen der Europäischen Kommission jeweils ein/e VertreterIn der EU-Mitgliedsstaaten sowie der Nicht-EU-Mitgliedsstaaten im Schengenvertrag (bspw. Schweiz, Norwegen) sitzen. Damit bewegt sich Frontex auf einer Zwischenebene: als multilaterale Organisation ist sie weder eine durch und durch europäische Institution noch die eines Mitgliedsstaates, sie steht vielmehr für die schrittweise Europäisierung des Grenzregimes in Europa.

In diesem Sinne ist Frontex selbst kaum involviert in die eigentliche Überwachung und Kontrolle der Grenze, und auf diese Feststellung hebt auch die Öffentlichkeitsarbeit von Frontex besonders ab. Frontex selbst verfügt auch gar nicht über das entsprechende Personal. Die hoheitliche Aufgabe der Grenzsicherung verbleibt bei den Grenzschutzeinheiten der Mitgliedsstaaten. Die Aufgabe, der Frontex vor allem nachkommt, ist die Koordinierung der Zusammenarbeit der Grenzschutzpolizeien der EU-Mitgliedsstaaten, wie auch der lange Name der Agentur andeutet: Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen. Zu diesem Zweck sind die verschiedensten Aufgaben in der Agentur zusammengefasst.

Frontex ist die konsequente Fortsetzung der Erfindung der Europäischen Außengrenze, die es nun auch durchzusetzen und zu regieren gilt. Frontex ist also eine weitere Materialisierung, eine weitere Verfestigung, mittels der die Grenze überhaupt erst als politische Einrichtung entsteht. In der so genannten „Risikoanalyse“ sammelt und bewertet Frontex die Geschehnisse an der Außengrenze, um zum einen neue Entwicklungen im border crossing, also bei der Grenzüberschreitung, aufzuspüren, zum anderen aber auch, um die Entwicklung der irregulären Migration nach Europa zu prognostizieren. Ferner ist Frontex im Forschungsbereich sowie in der Ausbildung von GrenzschützerInnen in Europa tätig. Vor allem letzteres wird in Zukunft verstärkt zu einer Harmonisierung der europäischen Grenzschutzpraxis führen. Zu diesem Zweck entwickelt Frontex Lehrgänge und Curricula, die an nationalen und europäischen Polizeiakademien gelehrt werden.

Die Hauptaktivität von Frontex liegt jedoch unbestritten im operativen Bereich. Zumeist von Frontex initiiert, finden an den verschiedensten Orten der Außengrenze so genannte „Gemeinsame Operationen“ statt, in denen Grenzschutzeinheiten der Mitgliedsstaaten gemeinsam die Grenze patrouillieren. Das bekannteste Beispiel ist die „Operation Hera“, die erste und mittlerweile umfangreichste Operation von Frontex. Ihr Ziel ist es, die irreguläre Migration im Westatlantik, ausgehend von Mauretanien und Senegal, zu unterbinden. Die Operation startete auf den Kanarischen Inseln, wo im wesentlichen BefragerInnen eingesetzt wurden, um Migrationsrouten zu identifizieren. Schnell trat jedoch der operative Aspekt in den Vordergrund: Aufgrund bilateraler Abkommen Spaniens war es der Operation möglich, die Küstengewässer der beiden afrikanischen Länder mit eigenen Schiffen zu patrouillieren und MigrantInnen abzufangen und an Land zurückzubringen. Dauerte diese Operation anfangs nur wenige Wochen, so findet sie mittlerweile rund ums Jahr statt und hat diese Route effektiv blockiert. Spanische Zeitungen berichten vom massiven Zurückgang der Überfahrten.

Entgegen der oftmals geäußerten Vermutung, Frontex wäre auch für die Praxis der illegalen Rückschiebungen nach Libyen im Mittelmeer verantwortlich, ist dies nicht der Fall. Zwar gab es in exakt diesem Bereich eine Operation von Frontex („Nautilus“), diese war jedoch einerseits wegen der mangelnden Kooperation Libyens und andererseits aufgrund von Streitigkeiten zwischen Malta und Italien, wer die abgefangenen MigrantInnen aufzunehmen habe, nicht erfolgreich. Italien hat im Alleingang das westatlantische Modell von Frontex, die Grenzkontrolle vor zu verlagern, kopiert und angewendet. Grundlage ist hier der sogenannte libysch-italienische Freundschaftsvertrag von 2008, in dem sich Italien für die Verbrechen der Kolonialzeit in Libyen entschuldigt, und der den Weg frei machte für ein libysch-italienisches Kooperationsabkommen bezüglich der Flüchtlingsabwehr. In Folge dessen unterband Libyen die Überfahrt von Flüchtlingen und MigrantInnen von libyschem Territorium und akzeptierte, dass Italien Flüchtlingsschiffe auf hoher See abfing und deren Insassen unverzüglich – insbesondere ohne Prüfung einer Schutzbedürftigkeit – nach Libyen zurückschob.

Zwar wurde diese Praxis allgemein kritisiert, da sie gegen das Refoulement-Verbot der Genfer Flüchtlingskonvention verstößt, also gegen das Verbot der Abschiebung von Schutzsuchenden in ein Land, in dem ihnen Schaden an Leib und Leben droht. Dennoch

wurde das Vorgehen Italiens von den anderen EU-Staaten begrüßt oder zumindest stillschweigend geduldet, während die EU-Kommission sich bemühte, ein ähnliches Abkommen für die gesamte EU zu verhandeln. An diesem Punkt zeigt sich, dass die Asylpolitik in der EU nicht von Menschenrechtserwägungen geleitet ist, sondern einem Abschottungsimperativ folgt. Es wird aber auch sichtbar, wie sich postkoloniale Herrschaftsverhältnisse drehen und Staaten der Transmigration ein neues Pfand für Verhandlungen mit den existierenden Machtblöcken gewonnen haben.

Dublin II, Migrations- und Asylpolitik

Neben dem Strang des Ausbaus des Grenzschutzes sowie der Vorverlagerung der Grenze zieht sich auch das Thema einer europäisch einheitlichen Asyl- und Migrationspolitik durch die Geschichte der EU-Integration. Seit die Kommission mit dem Vertrag von Amsterdam in dem Politikfeld ein gewisses Mitspracherecht erhalten hat, gab es ihrerseits mannigfaltige Initiativen, die jedoch im Großen und Ganzen scheiterten. Allem Anschein nach haben die EU-Mitgliedsstaaten lediglich ein Interesse an einer Kooperation in der Repression. So ist es auch kein Wunder, dass die einzige Regelung hin zu einer europäischen Harmonisierung des Asylrechts sich damit befasst, wann ein EU-Mitgliedsstaat kein Asylverfahren durchführen muss: die so genannte Dublin II-Verordnung. Auch sie ging aus einem Vertrag außerhalb des EU-Rahmens (Vertrag von Dublin) hervor und wurde nachträglich in die EU-Gesetzesordnung eingefügt.

Die Dublin II-Verordnung greift im Wesentlichen das Argument des sicheren Drittstaats im EU-europäischen Rahmen auf. Sie besagt, dass derjenige EU-Mitgliedsstaat, der die Einreise eines/einer tatsächlichen oder potenziellen Asylantragstellers/-stellerin verursacht hat (Verursacherprinzip), auch für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist. Dabei kann Verursachung beispielsweise die Vergabe eines Visums, aber auch die Nicht-Verhinderung einer undokumentierten Einreise bedeuten. Dublin II hat sich mittlerweile zum bürokratischen Monster entwickelt, auf Grund dessen Flüchtlinge und MigrantInnen, die ihr Heil in einem Asylantrag suchen, quer durch die EU abgeschoben werden. So machen beispielsweise Dublin II-Abschiebungen 40% aller 2009 in Deutschland durchgeführten Abschiebungen aus.

Es liegt auf der Hand, dass die Länder der EU, die einen großen Anteil an der Außengrenze haben, viel

mehr Asylanträge durchführen müssen. Gegenwärtig ist vor allem Griechenland, einstmals ein Auswanderungsland, das Ziel der meisten Dublin II-Abschiebungen. Dort findet ein Großteil der irregulären Einreisen in die EU statt. Obwohl Griechenland Teil der EU ist, haben doch die wenigsten Flüchtlinge und MigrantInnen die Absicht, sich dort niederzulassen. Der Wunsch, in die Länder im Zentrum und im Norden der EU weiterzureisen, ist in der migrantischen Bevölkerung Griechenlands quasi omnipräsent. Doch ohne Unionsbürgerschaft und/oder EU-Aufenthaltserlaubnis stellt sich die EU tatsächlich als Europa der Grenzen dar: Zwischen Griechenland und dem Norden liegen viele Grenzen, deren Überquerung keineswegs trivial ist, sondern die viele Gefahren birgt: Einerseits besteht immer die Möglichkeit der Entdeckung und des Aufgriffs, was unweigerlich zur Rückschiebung und teilweise zu (erneuter) Internierung führt, andererseits lauern auch reale Gefahren für Leib und Leben, und dies eben nicht nur an der Außengrenze, sondern auch innerhalb der EU.

Mittlerweile wurde das Ziel einer einheitlichen EU-Migrations- und Asylpolitik wieder nach hinten, diesmal auf das Jahr 2012 verschoben. Eine neu zu schaffende Agentur, das so genannte Asylunterstützungsbüro mit Sitz auf Malta soll dafür den Weg ebnen. Doch viel hat sich bisher, trotz aller Ankündigungen, nicht getan. Es sind derzeit lediglich die Gerichte, die in Frage stellen, ob eine europäische Asylpolitik, die als offensichtlich einziges Ziel die Vermeidung von Asylanträgen verfolgt, im Einklang mit selbsterklärten Menschenrechtsmaximen steht (siehe auch den Beitrag von Klaudia Dolk im Dossier).

Die Länder an den Außengrenzen fordern seit langem eine neue und gerechtere Gestaltung der Dublin II-Verordnung. Dies wird jedoch vor allem von der deutschen Regierung vehement blockiert.

Fazit

12 Jahre nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam ist die Europäische Union kaum einen Schritt in Richtung einheitlicher Asyl- und Migrationspolitik vorangekommen. Zwar haben drei Richtlinien eine gewisse Angleichung der Verhältnisse in den einzelnen Mitgliedsstaaten herbeigeführt, dennoch unterscheidet sich die Lebensrealität der Flüchtlinge immer noch erheblich. Während Flüchtlinge in Deutschland gegen ihre Unterbringung in Lagern und die Gängelung durch das Asylbewerberleistungsgesetz kämpfen, sind Flüchtlinge

in Italien, Griechenland und weiteren Staaten akut der Obdachlosigkeit und absoluten Bedürftigkeit ausgesetzt, oftmals trotz Flüchtlingsanerkennung.

Im Grunde wird die europäische Asyl- und Migrationspolitik von den Mitgliedsstaaten im Norden dominiert, die ihren Fokus auf Verhinderung von Migration legen und weitestmöglich auch Flüchtlingen keine Zuflucht bieten wollen. Eine Politik, die sich dem Wohl der

Flüchtlinge, und des Respekts gegenüber MigrantInnen verschreibt, ist in Europa immer noch nicht abzusehen.

Bernd Kasperek promoviert zur Transformation des europäischen Grenz- und Migrationsregimes. Er ist Mitglied im Netzwerk Kritische Migrations- und Grenzregimeforschung und Mitherausgeber des Sammelbandes Grenzregime. Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa (Assoziation A, 2010).

Judith Kopp

Europa verliert seine Torwächter

Mit den revolutionären Umbrüchen in Nordafrika zu Beginn des Jahres 2011 verlor die Europäische Union verlässliche Partner ihrer Politik der Migrations- und Fluchtverhinderung. Seit die autoritären Regime Tunesiens und Ägyptens durch die Demokratiebewegungen gestürzt wurden, werden die Repräsentanten der Übergangsregierungen unter Druck gesetzt, um die Blockadepolitik fortzusetzen.

Rund 17.000 Menschen verloren nach Schätzungen von Fortress Europe in den letzten zwanzig Jahren entlang der europäischen Außengrenzen ihr Leben³, etwa 12.200 davon im Mittelmeer und im Atlantischen Ozean. Mitverantwortlich für diese Tragödien ist eine Politik von Seiten der Europäischen Union (EU) und ihrer Mitgliedstaaten, die insbesondere auf die Verhinderung von Flucht und Migration in Richtung Europa abzielt. Doch die revolutionären Umbrüche in den afrikanischen Mittelmeeranrainerstaaten führten zu neuen Flucht- und Migrationsbewegungen über das zentrale Mittelmeer: Knapp 30.000 Flüchtlinge erreichten in den ersten vier Monaten dieses Jahres in maroden Holzbooten die Küsten Italiens und rund 1.500 die Insel Malta. Italien rief bereits nach den ersten Anlandungen den „Notstand“ aus und verlangte die Unterstützung der europäischen Grenzschutzagentur Frontex. So schnell wie möglich sollte das Mittelmeer wieder zum „Mare Nostrum“ werden, indem die Fluchtwege blockiert werden.

Jahrelang hatte man die Machthaber entlang des Mittelmeers hofiert – auch Zine el-Abidine Ben Ali, Husni Mubarak und Muammar-Al Gaddafi galten als geeignete Torwächter des europäischen Territoriums. Zwar beteuert Europa, dass es den demokratischen Wandel im Norden Afrikas begrüße. Ignoriert wird dabei jedoch, dass die Forderung der Revolutionäre nach demokratischen Freiheitsrechten vor dem Anspruch auf Reisefreiheit nicht Halt macht. Brüssel und einzelne Mitgliedstaaten verschließen vor diesen demokratischen Ansprüchen die Augen – bislang zeichnet sich kein grundlegender Wandel der Migrations- und Fluchtverhinderungspolitik Europas ab.

Vorverlagerung der Grenzen

Diese Politik war bis zu den revolutionären Umbrüchen in Nordafrika aus Sicht der EU eine Erfolgsgeschichte. Insbesondere zwei Strategien ergänzen sich dabei: Zum einen rüstet die Europäische Union ihre Außengrenzen auf. Zäune und Mauern gehören mittlerweile zu ihrem festen Repertoire. Gleichzeitig ist Frontex an den verschiedensten Grenzabschnitten präsent, um ‚Eindringlinge‘ vor der Wohlstandsinsel Europa abzuwehren. Zum anderen werden die europäischen Grenzen bis an den Rand der Sahara vorverlagert. Die Grenzkontrollen der EU finden längst nicht mehr an den tatsächlichen Außengrenzen des Schengen-Territoriums statt, sondern vornehmlich auf außereuropäischem Terrain. Die Bemühungen der EU, im Bereich der Migrationsregulierung verstärkt mit Herkunfts- und Transitländern zusammenzuarbeiten, sind mit dem Haager Programm 2004 zu einem zentralen Bestandteil der Politik an den EU-Außengrenzen geworden.⁴

Drittstaaten werden als Grenzwächter in die europäische Migrationsverhinderungspolitik eingespannt – oftmals als Gegenleistung für Entwicklungshilfsgelder. Der Einfluss der Europäischen Union reicht sogar so weit, dass in mehreren nordafrikanischen Transitstaaten ein neuer Strafbestand geschaffen wurde: Zahlreiche junge Menschen sitzen seither mit Verdacht auf „illegale Ausreise“ oder Beihilfe dazu im Gefängnis. Entsprechende Gesetze wurden in Marokko (2003), Algerien (2008), Tunesien (2004) und Libyen (2010) erlassen.

Was die Einbindung der Drittstaaten in die europäische Migrationskontrollpolitik angeht, so wird im EU-Jargon gerne von „Mobilitätspartnerschaften“ gesprochen. Dabei werden vermeintliche „win-win-Situationen“ prognostiziert, von denen Zielstaaten wie auch Herkunftsländer profitieren sollen. Das „win“ der Herkunftsländer liegt in Programmen „legaler Migration“, Visaerleichterungen und Hilfgeldern, die ihnen von europäischer Seite gewährt werden. Als Gegenleistung müssen die Partnerstaaten an der Bekämpfung „irregulärer

³ Online: <http://fortresseurope.blogspot.com/2006/01/rassegna-stampa-completa.html>

⁴ Rat: Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union (2005/C 53/01).

Migration“ mitwirken.⁵ Die Grenzen der EU verlieren mit den Mechanismen der Externalisierung ihre konventionelle – lineare – Bedeutung in Anbetracht der unterschiedlichen Abwehrmechanismen, die den Zugang von Nicht-EU-BürgerInnen zum europäischen Territorium regulieren, kontrollieren und insbesondere verhindern.

Ein zentrales Element dieser Politik sind Abkommen, die die Rückschiebung von Flüchtlingen und MigrantInnen ermöglichen. Die Europäische Kommission nahm bereits im September 2000 mit Marokko Verhandlungen über ein Rückübernahmeabkommen auf, 2002 folgten Annäherungen an Algerien, und weitere Abkommen mit Ägypten und Tunesien wurden auf die Agenda gesetzt. Im selben Jahr identifizierte der Europäische Rat neun Staaten, mit denen die EU die Kooperation im Politikfeld Migration und Grenzsicherung stärken sollte. Darunter waren wiederum Marokko, Tunesien und Libyen. Dass es sich bei diesen Ländern um diktatorische Regime handelte, in denen Menschenrechtsverletzungen an der Tagesordnung waren, wurde von Europa billigend in Kauf genommen.

Neben dem Ziel, die autoritären Regime in die Migrationsabwehr einzuspannen, spielten auch wirtschaftliche und sicherheitspolitische Interessen eine bedeutende Rolle. Insbesondere libysches Öl und Gas waren im Streben nach Energiesicherheit von Bedeutung: Nach Angaben der Internationalen Energieagentur gingen rund 85% aller libyschen Öl-Exporte in europäische Staaten – insbesondere nach Italien, Deutschland, Frankreich und Spanien⁶. Auch im Kampf gegen Islamisierungstendenzen waren die autoritären Regime zuverlässige Partner.

Italienisch-libyische Kooperation: „Mehr Gas, mehr Benzin, weniger illegale Einwanderung“

Wenn die geplante Kooperation mit Drittstaaten auf europäischer Ebene noch nicht umgesetzt werden kann, werden stattdessen über bilaterale Abkommen einzelner Mitgliedstaaten ganze Grenzabschnitte unpassierbar gemacht. So kooperierte Italien bereits seit Mitte der 1990er Jahre mit der Diktatur Libyen. Seit 1998 wurden weitere Rückübernahmeabkommen mit

den Machthabern in Tunesien, Marokko und Ägypten abgeschlossen.

Neben der Unterzeichnung von Rückübernahmeabkommen trugen polizeiliche Kooperationen und die Entsendung italienischer VerbindungsbeamtInnen aus dem Innenministerium in die Mittelmeerränderstaaten zu einer immer effektiveren Zusammenarbeit im Kampf gegen „irreguläre Migration“ bei⁷. Anreize wurden von italienischer Seite durch erweiterte Möglichkeiten legaler Einwanderung aus den Kooperationsstaaten, Entwicklungsgelder, technische Unterstützung, Trainingsprogramme für Behörden sowie internationale politische Unterstützung und Handelspartnerschaften geschaffen. Im Rahmen des italienisch-tunesischen Rückübernahmeabkommens von 1998 wurden gar tunesische Haftzentren von Italien finanziert.

Am ‚effektivsten‘ war die Kooperation Italiens mit Libyens Diktator al-Gaddafi. Sie erreichte einen ersten Höhepunkt 2004 und 2005, als Tausende Flüchtlinge direkt von der Insel Lampedusa nach Libyen abgeschoben wurden. Im Frühjahr 2009 bekam die Kooperation eine neue Qualität: Anfang Mai begann Italien, Bootsflüchtlinge auf hoher See aufzugreifen und nach Libyen abzuordern. Nur eine Woche später kündigten die beiden Staaten gemeinsame Patrouillenfahrten in libyschen und internationalen Gewässern an. Kurz nachdem die neue Zusammenarbeit angelaufen war, wurden 500 Bootsflüchtlinge gewaltsam nach Libyen zurück verfrachtet. Die Anzahl der Boote, welche die Reise von Libyen nach Italien wagten, nahm daraufhin rasant ab und die Haftzentren auf Lampedusa leerten sich im Laufe des Sommers.

Die enge Kooperation zwischen Libyen und Italien war im August 2008 durch den „Vertrag über Freundschaft, Partnerschaft und Kooperation“ weiter vertieft worden. Die darin vereinbarte italienische Geldzahlung an Libyen in Höhe von 5 Milliarden Dollar wurde als Kompensation für die Verbrechen durch Italien während der Kolonialzeit (1911-1943) ausgewiesen. Im Vertrag wurde auch die Absicht einer „intensivierten“ Kooperation bei der „Bekämpfung von Terrorismus, organisiertem Verbrechen, Drogenhandel und illegaler Migration“ festgehalten⁸. „Wir werden mehr Gas und Benzin aus

⁵ KOM(2011) 200: Gemeinsame Mitteilung an den Europäischen Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen eine Partnerschaft mit dem südlichen Mittelmeerraum für Demokratie und Gemeinsamen Wohlstand: S. 7.

⁶ Online: <http://www.eia.doe.gov/cabs/libya/pdf.pdf>

⁷ Vgl: Cuttitta, Paolo 2008: The Case of the Italian Southern Sea Borders: Cooperation across the Mediterranean? In: Documentos CIDOB No. 17.

⁸ Human Rights Watch: Pushed Back, Pushed Around. Italy's Forced Return of Boat Migrants and Asylum

Libyen bekommen und weniger illegale Einwanderung“, war Berlusconi zuversichtliche Prognose kurz nach Beginn der gemeinsamen Aktionen im Mittelmeer. Innenminister Roberto Maroni forderte die übrigen EU-Staaten auf, sich der erfolgreichen italienischen Strategie anzuschließen und rühmte sie ein „Modell für Europa“.

Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR), der Menschenrechtskommissar des Europarates sowie der Vatikan zeigten sich tief besorgt über diese Abschiebepaxis. Auch im Jahresbericht von Amnesty International von 2010 wurde Italiens Kooperation mit Libyen aufs schärfste kritisiert. Der italienische Außenminister Franco Frattini nannte den Bericht „schändlich“ und wandte ein, Italien sei das Land, das die meisten Bootsflüchtlinge auf See gerettet habe. Aber die Realität auf hoher See straft diese humanitäre Rhetorik Lügen: In vollem Bewusstsein und mit Billigung der EU wird mit dem Abdrängen von Bootsflüchtlingen auf See der wichtigste Grundsatz der Genfer Flüchtlingskonvention verletzt, das Non-Refoulement-Prinzip. Denn Schutzsuchende werden daran gehindert, überhaupt einen Asylantrag zu stellen. Zurück in Libyen, wo ein funktionierendes Asylsystem nicht existiert, wird ihnen jeglicher Schutz verwehrt.

Kooperation mit Diktaturen – Ein Modell für Europa?

Mit dem „Schurkenstaat“ Libyen zu kooperieren, wurde von der EU lange Zeit für nicht vertretbar erachtet. Diese Haltung spiegelte sich in wirtschaftlichen Sanktionen und einem Waffenembargo von 1992 bis Oktober 2004 wider. Noch am gleichen Tag, an dem das Embargo aufgehoben wurde, kündigte der Rat an, mit Libyen im Bereich der Migrationsbekämpfung zusammenarbeiten zu wollen. Den Wandel vom sanktionierten ‚Schurkenstaat‘ hin zu einem salonfähigen Kooperationspartner schien Libyen binnen Stunden vollzogen zu haben.

Die Kooperationsbemühungen mit Libyen wurden 2004 mit einer „technical mission“ der EU-Kommission konkretisiert. Obwohl der Bericht der Delegation die Haftbedingungen von Flüchtlingen und MigrantInnen in Libyen kritisierte, sollte eine Zusammenarbeit weiterhin angestrebt werden. Handfest wurde diese Kooperation schließlich in Form von technischen Hilfslieferungen an

Libyen; darunter in zynischer Voraussicht auch tausend Leichensäcke. Eine weitere Delegationsreise nach Libyen unter der Leitung der Grenzagentur Frontex fand im Frühjahr 2007 statt. Der entsprechende Bericht dokumentiert, dass zum Zeitpunkt des Aufenthaltes der Delegation etwa 60.000 Flüchtlinge und MigrantInnen in Libyen inhaftiert waren. Berichten von Menschenrechtsorganisationen zufolge hatte Libyen Flüchtlinge und MigrantInnen misshandelt und eritreische Schutzsuchende in ihren Verfolgerstaat abgeschoben. Dessen ungeachtet forderte die europäische Delegation von Libyen eine ‚Wunschliste‘ fehlender Materialien an. Geliefert wurden Kommandostände, Überwachungsradars, Nachtsichtgeräte, Fingerabdruck- und Bilderkennungssysteme, satellitengestützte Kommunikation, Navigationsgeräte, Lastwagen („für die Entfernung von Wüsteneindringlingen“) sowie Patrouillenboote. Die von der EU vorangetriebenen Kooperationsverhandlungen mit Libyen führten seit 2004 auch zu mehreren finanziellen Investitionen in Libyen. Im Bereich der Migrationskontrolle finanzierte die EU mehrere Projekte mit, welche vom italienischen Innenministerium, von der Internationalen Organisation für Migration (IOM) und dem UNHCR durchgeführt wurden. (siehe Box).

AENEAS

- Across Sahara (2006-2007): „Grenzsicherung der libysch-nigrischen Grenze“: 1,57 Millionen Euro
- Across Sahara II (2008-2009): „Grenzsicherung libysch-algerische Grenze“: 1 Million Euro
- TRIM (2006-2008): „Transit and Irregular Migration Management in Libya“: 2 Millionen Euro

Thematisches Programm für die Kooperation mit Drittstaaten im Bereich Migration und Asyl

- Prävention irregulärer Migration (2008): 2 Millionen Euro
- Management des Drucks irregulärer Migration (2008): 3,5 Millionen Euro
- Sofortmaßnahmen (2009): 4,5 Millionen Euro

Finanzielle Kooperation EU-Libyen 2004-2009

Was allerdings noch fehlte, war ein Rahmenabkommen zur rechtlichen Fundierung der Zusammenarbeit zwischen der EU und Libyen. Nach acht Verhandlungsrunden konnte am 5. Oktober 2010 zumindest ein Teilabkommen über Migrationszusammenarbeit mit Libyen unterzeichnet werden. Die EU verpflichtete sich darin, Libyen für den Zeitraum 2011 bis 2013 rund 60 Millionen Euro zur Verfügung zu stellen. Der Zeitpunkt war

Seekers, Libya's Mistreatment of Migrants and Asylum Seekers. September 2009: S. 25.

brisant: Kurz zuvor hatte Libyen das UNHCR des Landes verwiesen, was das EU-Parlament zu einer unmissverständlichen Stellungnahme veranlasste: In den libyschen Auffanglagern komme es „zu Misshandlungen, Folter und Ermordungen“ und Flüchtlinge würden „im menschenleeren Grenzgebiet zwischen Libyen und anderen afrikanischen Staaten ausgesetzt“⁹, so die ParlamentarierInnen. Dennoch blieb das Rahmenabkommen mit Gaddafi auf der europäischen Agenda.

Im Januar 2011, nur wenige Wochen bevor die demokratischen Proteste Libyen erreichten, bezog das Europäische Parlament erneut Stellung zu den fortgeführten Verhandlungen mit Libyen: Es forderte den Rat nachdrücklich auf,

*Libyen dringend zu empfehlen, die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und deren Protokoll von 1967 zu ratifizieren, einschließlich uneingeschränkter Zusammenarbeit mit dem UNHCR, um Migranten einen angemessenen Schutz und angemessene Rechte zu garantieren, und ein Asylgesetz zu verabschieden, durch das der Status von Flüchtlingen und ihre Rechte entsprechend anerkannt werden, insbesondere das Verbot von Kollektivausweisungen und der Grundsatz der Nichtzurückweisung*¹⁰.

Noch in dem Entwurf zu der Empfehlung war folgende Forderung an den Rat formuliert worden:

*das angestrebte Rückübernahmeabkommen mit Libyen aufzugeben, da die Abschiebung von Personen in Länder, in denen die Menschenrechte nachweislich dauerhaft verletzt werden und die Todesstrafe vollstreckt wird, gegen die gesetzlichen Verpflichtungen der EU zum Schutz der Menschenrechte verstoßen würde*¹¹.

Es waren jedoch nicht die Mahnungen des EU-Parlaments, die im Februar 2011 zum Abbruch der Verhandlungen zwischen der EU und Libyen führten.

⁹ Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments zu den Hinrichtungen in Libyen. 17. Juni 2010.

¹⁰ Europäisches Parlament: Empfehlung des Europäischen Parlaments vom 20. Januar 2011 an den Rat zu den Verhandlungen über ein Rahmenabkommen zwischen der EU und Libyen.

¹¹ Europäisches Parlament: Entwurf einer Empfehlung an den Rat eingereicht gemäß Artikel 121 Absatz 1 der Geschäftsordnung zu den laufenden Verhandlungen über ein Rahmenabkommen zwischen der EU und Libyen.

Zum Einlenken der EU-Kommission führten erst die brutalen Gewaltexzesse, die Gaddafi gegen seine eigene Bevölkerung verübte und die diese zu Tausenden auf die Straßen von Tripolis und Bengasi trieben. Ende Februar, als Gaddafi bereits international völlig isoliert war, kündigte die EU-Außenbeauftragte Catherine Ashton an, die Verhandlungen mit Libyen auszusetzen.

FRONTEX-Seeoperationen: Arbeitsteiliger Völkerrechtsbruch

Die Grenzschutzagentur Frontex spielt seit ihrer Gründung im Jahr 2004 eine immer wichtigere Rolle an den südlichen Außengrenzen der EU und insbesondere im Mittelmeer. Die Operation „Nautilus“, die auf die Fluchtroute zwischen Nordafrika und Italien/Malta ausgerichtet war, zeitigte bis 2008 noch keinen Erfolg: Keine einzige Person konnte nach Nordafrika zurückgeschoben werden. Ein zentraler Grund war, dass es Frontex nicht gelungen war, ein Arbeitsabkommen mit dem wichtigsten Transitland Libyen zu schließen.

Richtig ins Laufen kamen die Operationen Mitte Juni 2009, als 74 Bootsflüchtlinge – darunter Frauen und Kinder – 110 Meilen südlich von Malta im zentralen Mittelmeer von der italienischen Küstenwache aufgehalten und nach Libyen zurückgewiesen wurden. Um eine rein bilaterale Operation handelte es sich hierbei nicht. Das Szenario des „arbeitsteiligen Völkerrechtsbruchs“¹² spielte sich folgendermaßen ab: Eine deutsche Hubschraubereinheit hatte die Informationen über die Ortung eines Flüchtlingsboots „zuständigkeitshalber“ an die maltesische Küstenwache weitergegeben. Diese wiederum informierte die italienischen Kollegen, die nach Abfangen des Bootes die Flüchtlinge einem libyschen Patrouillenboot übergaben, das sie nach Tripolis brachte und dort einer Militäreinheit überstellte. Die deutsche Regierung beteuerte nach den Geschehnissen jedoch, die Aktion sei keine Maßnahme im Rahmen der Frontex-Operation Nautilus gewesen: Keiner will die Verantwortung für die Einsätze auf hoher See übernehmen.

Die intensive Zusammenarbeit zwischen Frontex, Italien, Malta und Libyen wurde in höchsten Tönen gelobt. Der Vize-Direktor von Frontex, Gil Arias-Fernandez, führte die erfolgreiche Entwicklung der anfänglich zähen Nautilus-Operation hauptsächlich auf die neue

¹² Online: <http://www.graswurzel.net/345/eu.shtml>.

Intensität der Kooperation zwischen Italien und Libyen zurück.¹³

Neue Demokratiebewegungen – alte Blockadepolitik

Seit Mitte Februar 2011 wurde das zentrale Mittelmeer auf einen Schlag erneut zur wichtigsten Fluchtroute aus Nordafrika: Der Ausfall der Grenzkontrollen im Zuge der demokratischen Umbrüche im Maghreb hatte den Seeweg unerwartet geöffnet. Bis Ende April landeten rund 30.000 Bootsflüchtlinge auf Lampedusa. Italiens Innenminister, Roberto Maroni, sprach bereits nach den ersten Ankünften von Flüchtlingsbooten von einem „*Exodus biblischen Ausmaßes*“, gegen den Frontex in Stellung gebracht werden sollte. Bereits Jahre zuvor hatte Italien es verstanden, mit militärischen Begriffen wie „Invasion“ oder „Angriff auf die italienischen Küsten“ und entsprechender medialer Aufbereitung Notstandsszenarien zu inszenieren und politisch nutzbar zu machen. Noch im Februar 2011 lief die Frontex-Operation „Hermes“ unter Leitung Italiens an. Indessen verschlechterten sich die Bedingungen auf Lampedusa für die bereits angekommenen Flüchtlinge dramatisch. Viel zu spät fanden erste Transfers auf italienisches Festland statt.

Der demokratische Umbruch in Nordafrika hat keinen Politikwechsel Europas bewirkt. Stattdessen wird bereits an der Wiederaufnahme alter Abkommen gearbeitet, und neue Kooperationsvorhaben sind in Planung. Italien bemühte sich sogleich mit Nachdruck um die Wiederaufnahme der Grenzkontrollen vor der tunesischen Küste, die mit Ben Alis Flucht nach Saudi-Arabien zusammengebrochen waren. Die „irregulären Migranten“ sollten so schnell wie möglich zurückgeschoben werden, kündigte Innenminister Maroni an. Bereits am 5. April 2011 wurde ein Abkommen unterzeichnet, das es Italien erlaubt, die neu ankommenden Flüchtlinge aus Tunesien umgehend zurückzuschieben. Drei Tage später fanden erste Abschiebungen statt. Auch Frankreichs Premierminister Francois Fillon reiste Mitte Mai nach Tunesien, um eine intensivere Zusammenarbeit im Kampf gegen irreguläre Migration zu fordern.

Bereits Mitte März kündigte auch der Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten des Europäischen Parlaments an, die Verhandlungen der EU über ein Rah-

menabkommen mit Libyen fortzusetzen, sobald eine neue Regierung im Amt sei¹⁴. EU-Innenkommissarin Cecilia Malmström hatte bei ihren Reisen nach Tunesien und Ägypten nach den revolutionären Umbrüchen bereits über den Abschluss sogenannter Mobilitätspartnerschaften verhandelt. Kommissionspräsident José Manuel Barroso bot Tunesien indessen finanzielle Unterstützung an, falls das Land bei der „*Bekämpfung des Flüchtlingsstroms*“ und der Rückführung von Flüchtlingen mit Europa kooperieren würde. Konkret stellte er bis 2013 jährlich rund 140 Millionen Euro zusätzliche Finanzhilfe in Aussicht. Tunesien sei das erste Land gewesen, in dem der Umbruch stattgefunden habe und er hoffe, es werde auch das erste Beispiel für eine neue Generation der Partnerschaft sein, so Barroso. Der EU-Kommissar für die europäische Nachbarschaftspolitik, Stefan Füle, reiste Mitte Mai nach Algerien, um dort die nun vierte Verhandlungsrunde über ein Rückübernahmeabkommen anzustoßen.

Frontex kündigte indessen an, „so schnell wie möglich“ ein neues Rückführungsabkommen mit Tunesien zu unterzeichnen. Frontex-Chef Ilkka Laitinen erklärte Anfang April, dass auch eine einfache „informelle Vereinbarung“ mit Tunis die Abschiebungen bereits vereinfachen würde. Die neue tunesische Regierung sei bisher jedoch ziemlich kritisch gegenüber den Rückführungen gewesen, bedauerte Laitinen. Letztendlich erklärte sich der Chef der Grenzagentur bereit, die laufende Operation Hermes in und um Lampedusa herum zu verstärken. Unter anderem sollten neue Patouillenschiffe und mehr ExpertInnen eingesetzt werden.

Ausblick

Die Vorverlagerung des Grenzregimes bis weit vor die Tore Europas unter Einbeziehung von Transitstaaten ist nach wie vor eine zentrale Strategie europäischer Flüchtlingspolitik. Ob der demokratische Umbruch in Nordafrika diese Strategie nachhaltig verändern wird, ist stark zu bezweifeln. Mehr denn je ist zivilgesellschaftlicher Widerstand in den betroffenen Staaten Nordafrikas und hier in Europa notwendig, damit die neuen Regierungen des arabischen Frühlings nicht zu den neuen Wachhunden der Europäischen Union werden. Hoffnungsvoll stimmen Aussagen aus den Kreisen der tunesischen Übergangsregierung. So erklärte der Oppositionspolitiker Abdeljelil Bedoui: „*Die Verträge, die*

¹³ Online: <http://www.ansamed.info/en/top/ME12.WAM40249.html>

¹⁴ Online: <http://www.europarl.europa.eu/en/pressroom/content/20110314IPR15475/html/Flight-from-north-African-unrest-a-long-term-solution-needed>

*es mit den Diktatoren gab, interessieren uns nicht mehr, das waren auch Verträge, die uns davon abhielten, frei zu leben.*¹⁵ Bleibt zu hoffen, dass sich auch in den anderen Ländern Nordafrikas solche Rufe nach Selbstbestimmung durchsetzen können. Europa hingegen steht in der Verantwortung, die Flüchtlinge – insbesondere diejenigen, die aus dem Kriegsgebiet Libyen flüchten – aufzunehmen. Die Fluchtwege über das Mittelmeer dürfen keinesfalls erneut blockiert werden.

In die Jubelrufe der Befreiungsbewegungen stimmte man auch in Europa gerne ein. Aber nur unter dem Vorbehalt, dass demokratische Freiheit keine Reisefreiheit bedeutet. Wenn Europa den demokratischen

Wandel in Nordafrika tatsächlich unterstützen und die Tragödien im Mittelmeer beenden will, muss die Flüchtlings- und Migrationspolitik von Grund auf geändert werden. Die Fortsetzung der Abschottungspolitik ist nicht nur ein Affront gegen die Demokratiebewegungen – sie zerstört den Flüchtlingsschutz, produziert mehr Menschenrechtsverletzungen und führt zu noch mehr Toten.

Judith Kopp studiert in Frankfurt am Main Soziologie und arbeitet bei PRO ASYL in der Abteilung Europa und Internationales.

¹⁵ Online: <http://jungle-world.com/artikel/2011/16/43028.html>

II Rechtlicher Schutz & Hürden

Die Rechte und Möglichkeiten von Flüchtlingen in Europa sind oftmals durch besondere Gesetzgebungen stark eingeschränkt. Zwar wird den Flüchtlingen vor allem durch die Genfer Flüchtlingskonvention ein Anspruch auf Schutz zuerkannt. Aber Menschen, die diesen Schutz in Anspruch nehmen möchten, müssen sich erst Gehör verschaffen, um ihre Schutzbedürftigkeit begründen und legitimieren zu können.

Mit der Dublin II-Verordnung hat die Europäische Union ein Rechtsinstrument geschaffen, welches die Möglichkeiten, Schutz einzufordern, stark einschränkt. Mittlerweile hat jedoch beispielsweise der Europäische Menschenrechtsgerichtshof in Straßburg festgestellt, dass dabei die Rechte der Flüchtlinge ausgehöhlt werden. Damit ist eine politische Öffnung für eine Reform dieser Verordnung erreicht worden. Doch was ist von einer neuen europäischen Gesetzgebung zu erwarten, wenn immer noch das Paradigma der Abwehr von Flüchtlingen und kaum der Respekt vor ihren Rechten vorherrscht?

Die Chance auf einen grundlegenden Politikwechsel mag eher im Vertrag von Lissabon liegen, der die europäische Grundrechtecharta für die EU als bindend vorschreibt. Diese kann nun auch vor Gerichten, etwa

dem Europäischen Gerichtshof, durchgesetzt werden. Damit besteht erstmals die Hoffnung, dass die proklamierte Grundrechteorientierung der EU zu einer neuen Geltung kommt, und auf diesem Wege auch die Rechte der Flüchtlinge in der EU aufgewertet werden. Das Beispiel Deutschland zeigt jedoch, wie hartnäckig sich Politiken gegen Flüchtlinge in Gesetzen halten. Das Bundesverfassungsgericht hat 1996 den so genannten Asylkompromiss für verfassungskonform erklärt und damit insbesondere das Asylbewerberleistungsgesetz und das Ausschlussinstrument Duldung neu legitimiert. Sie definieren den sozialen wie auch juristischen Ausschluss aller Flüchtlinge in Deutschland, denen eine Asylanerkennung verwehrt wird.

- **Klaudia Dolk** erläutert die so genannte Dublin II-Verordnung der EU im Lichte aktueller Gerichtsentscheidungen.
- **Timo Tohidipur** setzt sich mit der Transnationalisierung des Grundrechtsschutzes in der Europäischen Union auseinander.
- **Georg Classen** beschreibt Inhalt, Anwendungsbereiche und Auslegungen des Asylbewerberleistungsgesetzes.
- **Volker Maria Hügel** macht sich für ein allgemeines Bleiberecht für Flüchtlinge stark

Die Dublin II-Verordnung – Verantwortungsteilung im europäischen Flüchtlingsschutz?

Flüchtlinge, die von Verfolgung in ihrem Heimatstaat bedroht sind, sollen in der Europäischen Union (EU) Schutz erhalten. Hierzu sind die EU-Staaten völkerrechtlich und europarechtlich verpflichtet. Ein Flüchtling kann sich allerdings nicht aussuchen, in welchem EU-Staat sein Asylverfahren durchgeführt wird. Die Zuständigkeit des jeweiligen EU-Staates wird seit 2003 in einer EU-Verordnung, der sog. Dublin II-Verordnung¹⁶, geregelt. Bevor also geprüft wird, ob die Voraussetzungen für eine Flüchtlingsanerkennung vorliegen, wird immer erst in einem gesonderten Verfahren nach der Dublin II-Verordnung (dem sog. Dublin-Verfahren) geprüft, welcher EU-Staat für die Durchführung eines Asylverfahrens zuständig ist.

Das Dublin-Verfahren ist in den letzten Jahren zunehmend in die öffentliche Kritik geraten, insbesondere seit in zahlreichen Berichten von Flüchtlings- und Menschenrechtsorganisationen wie Pro Asyl, dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR), Human Rights Watch und Amnesty International die unzumutbare Flüchtlingssituation in Griechenland dokumentiert und Abschiebungstopps nach Griechenland gefordert wurden. Aktuell steht derzeit besonders Italien wegen der dortigen Aufnahmebedingungen für Flüchtlinge im Fokus der Medien.

Zuvor hatte schon im Jahre 2008 die EU-Kommission nach einer Evaluierung der Dublin II-Verordnung Änderungsvorschläge gemacht, über deren Umsetzung bis heute unter den EU-Staaten auf politischer Ebene keine Einigkeit erzielt werden konnte. Die Dublin II-Verordnung gilt seit dem Inkrafttreten im Jahre 2003 unverändert fort, obwohl ihre Anwendung in der Praxis zu erheblichen Problemen führt. Einige dieser Problemfelder und auch erste Lösungsansätze durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) sollen hier als Grundlage für die dringend erforderliche breite und öffentliche Diskus-

sion der Auswirkungen der Dublin II-Verordnung im Spannungsfeld zwischen europäischer Verantwortungsteilung und Flüchtlingsschutz dargestellt werden.

Hintergrund und Ziele der Verordnung

In der Dublin II-Verordnung wird (allein) geregelt, welcher Mitgliedstaat für die Durchführung eines Asylverfahrens zuständig ist und unter welchen Voraussetzungen gegebenenfalls eine Überstellung (gemeint ist immer eine Abschiebung) in einen anderen, d. h. den zuständigen Mitgliedstaat erfolgen kann. Die Dublin II-Verordnung ist eine EU-Verordnung; EU-Verordnungen gelten – anders als EU-Richtlinien – unmittelbar in den EU-Staaten, sie bedürfen also keiner Umsetzung in ein nationales Gesetz in den einzelnen Ländern.

Hintergrund für die Regelung eines europäisch einheitlichen Verfahrens zur Bestimmung des jeweils zuständigen EU-Staates für die Durchführung eines Asylverfahrens war vor allem die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen der EU. Verhindert werden sollten einerseits Wanderbewegungen der Flüchtlinge, sie sollten nicht mehrfache Asylverfahren in verschiedenen EU-Staaten erhalten (sog. „Asylum-Shopping“). Andererseits sollten aber auch alle Flüchtlinge ein Recht auf eine inhaltliche Prüfung ihrer Asylanträge haben, d. h. es sollte die Praxis beendet werden, dass Flüchtlinge zwischen den EU-Staaten ohne eine Prüfung ihrer Asylanträge hin- und hergeschoben werden (sog. „refugees in orbit“).

Die Bestimmung der Zuständigkeit eines EU-Staates für ein Asylverfahren folgt in der Dublin II-Verordnung Kriterien, die sich insbesondere nach dem „Prinzip der Verantwortung“ richten: Die Staaten, die für die Einreise oder den Aufenthalt eines Flüchtlings in einem EU-Staat verantwortlich sind, sollen für die Durchführung eines Asylverfahrens zuständig sein. Verantwortlich in diesem Sinne und somit zuständig nach der Dublin II-Verordnung ist ein Staat vor allem, wenn der Flüchtling unerlaubt (ohne Visum) über eine EU-Außengrenze eingereist ist oder auch wegen der Erteilung eines Einreisevisums oder eines Aufenthaltstitels. Dieses Verantwortungsprinzip wird allerdings teilweise durchbrochen, beispielsweise wenn es gilt, die Kernfamilie,

¹⁶ Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist; die VO gilt in allen EU-Staaten sowie in Norwegen, Island und der Schweiz.

d. h. Eheleute oder Eltern und minderjährige Kinder, nicht zu trennen, oder bei unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen und in wenigen Ausnahmefällen aus humanitären Gründen.

Voraussetzung von Mindeststandards für Asylsuchende in Europa

Die Dublin II-Verordnung beruht auf der Annahme, dass Asylsuchende in allen Mitgliedstaaten vergleichbare (Mindest-)Aufnahmebedingungen vorfinden und dass über ihre Asylanträge unter vergleichbaren (Mindest-)Verfahrensgrundsätzen mit vergleichbaren Chancen auf eine Anerkennung entschieden wird. Hierfür sind verschiedene EU-Richtlinien erlassen worden. Letztlich soll es also für Flüchtlinge unerheblich sein, in welchem EU-Staat ihre Asylverfahren durchgeführt werden. In der Realität ist dies leider nicht so.

Dies zeigt sich besonders deutlich am Beispiel Griechenlands¹⁷. Spätestens seit der Veröffentlichung von Berichten über die dortige Situation von Flüchtlingen wird diskutiert, ob Asylsuchende auch in EU-Staaten überstellt werden dürfen, in denen die europarechtlichen Mindeststandards für Flüchtlinge nicht gewährleistet sind - auch wenn nach Erwägungsgrund 2 der Dublin II-Verordnung alle EU-Staaten als sichere Drittstaaten gelten.

Entsprechende Gerichtsverfahren sind zur Klärung dieser Frage beim Europäischen Gerichtshof in Luxemburg (EuGH), der für die Auslegung der Dublin II-Verordnung zuständig ist, anhängig. Es bleibt abzuwarten, welche Vorgaben der EuGH für die Lösung dieses Problems geben wird.

Auch in Deutschland sieht man – ganz unstreitig – ein Problem. Vor diesem Hintergrund wurde die Aufnahme von Flüchtlingen aus Malta beschlossen, ohne allerdings gleichzeitig von weiteren Dublin-Überstellungen nach Malta abzusehen. Und im Januar 2011 hat das Bundesinnenministerium erklärt, dass für die Dauer eines Jahres keine Dublin-Überstellungen mehr durchgeführt werden, wenn Griechenland nach der Dublin II-Verordnung zuständig ist. In diesen Verfahren übt Deutschland den sog. Selbsteintritt nach Art. 3 Abs. 2 Dublin II-Verordnung aus, d. h. Deutschland übernimmt die Zuständigkeit für die Durchführung des Asylverfahrens, auch wenn nach der EU-Verordnung Griechen-

land eigentlich dafür zuständig wäre. Ein solcher Selbsteintritt ist den EU-Staaten nach der Dublin II-Verordnung jederzeit ohne Angabe von Gründen möglich.

Angesichts der jahrelangen massiven Kritik von Flüchtlings- und Menschenrechtsorganisationen darf dies als ein erster großer Erfolg für die Flüchtlinge betrachtet werden, die nun nicht mehr nach Griechenland im Rahmen eines Dublin-Verfahrens überstellt werden dürfen. Fraglich ist – und es darf angesichts der täglichen Medienberichte über die allgemeine Lage in Griechenland ernsthaft bezweifelt werden –, ob nach Ablauf dieses Jahres die Aufnahme- und Verfahrensbedingungen in Griechenland den europäischen Mindeststandards entsprechen werden und andernfalls Deutschland weiterhin von Überstellungen nach Griechenland absehen wird.

Skeptisch stimmt insoweit, dass das Bundesinnenministerium vor den zahlreichen dramatischen Berichten über die Flüchtlingssituation in Griechenland jahrelang beharrlich die Augen verschlossen und im Gegenteil behauptet hat, Griechenland würde die erforderlichen Flüchtlingsschutzstandards einhalten. Erst vor dem Eindruck einer mündlichen Verhandlung in einem Grundsatzverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht und dem Abschiebungsstopp anderer EU-Staaten nach Griechenland, kam man Mitte Januar 2011 zu dem Entschluss, für ein Jahr Überstellungen nach Griechenland auszusetzen. Hierbei betonte das Bundesinnenministerium jedoch erneut, dass Griechenland nach der Auffassung Deutschlands ein sicherer Drittstaat für Asylsuchende sei und sich das Dublin-System bewährt habe¹⁸.

Die Grundsatzentscheidung „M.S.S.“ des EGMR vom 21.1.2011

Von großer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang daher eine Grundsatzentscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Straßburg (EGMR) vom 21.1.2011 in einem Dublin-Verfahren. Der EGMR hat in dem Verfahren Griechenland und Belgien u.a. wegen einer Verletzung von Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), dem Verbot unmenschlicher und erniedrigender Behandlung, verur-

¹⁷ Siehe hierzu Kopp/Pelzer, Die Missachtung des europäischen Flüchtlingsrechts durch Griechenland, ASYLMAGAZIN 12/2009, S. 3 ff.

¹⁸ Pressemitteilung des BMI vom 19.1.2011: Deutschland übt Selbsteintrittsrecht aus, online: [http:// www.bmi.bund.de](http://www.bmi.bund.de).

teilt¹⁹: Griechenland wegen der menschenrechtswidrigen Aufnahme-, Haft- und Asylverfahrensbedingungen; Belgien, weil in Kenntnis dieser Bedingungen eine Dublin-Überstellung nach Griechenland erfolgt ist.

Zugrunde lag der Fall eines Flüchtlings aus Afghanistan, der in die EU über Griechenland eingereist war, dann in Belgien Asyl beantragte und von den belgischen Behörden nach Griechenland abgeschoben wurde, weil nach der Dublin II-Verordnung Griechenland für die Durchführung seines Asylverfahrens zuständig war, da die unerlaubte Einreise in die Europäische Union über Griechenland erfolgte und Griechenland hierfür somit „verantwortlich“ war.

Die Entscheidung des EGMR betrifft unmittelbar zwar nur Griechenland und Belgien in einem Einzelfall. Enthalten sind in der umfangreichen Grundsatzentscheidung aber Aspekte, die auch für Verfahren in Deutschland von Bedeutung sein können²⁰. Beachtlich ist für Dublin-Verfahren insbesondere, dass auch Belgien vom EGMR wegen einer Verletzung von Art. 3 EMRK verurteilt wurde, weil die belgischen Behörden in Kenntnis der menschenrechtswidrigen Aufnahme-, Haft- und Asylverfahrensbedingungen den afghanischen Flüchtling nach Griechenland überstellt haben. Der EGMR hat in diesem Zusammenhang erneut klargestellt, dass sich die EU-Staaten ihrer Verantwortung zur Prüfung drohender Verletzungen der EMRK nicht durch Zuständigkeitsaufteilungen mit anderen Staaten entziehen dürfen. Wenn also eine Verletzung von Art. 3 EMRK in einem anderen Land droht, darf ein Flüchtling in dieses Land nicht abgeschoben werden, dies gilt auch für eine Überstellung in einen anderen EU-Staat.

Der afghanische Flüchtling war in Griechenland monatelang obdach- und mittellos. Der EGMR sieht in diesen Lebensbedingungen eine erniedrigende Behandlung im Sinne von Art. 3 EMRK, denn es zeige sich fehlender Respekt für seine Würde. Seine Situation habe außerdem zweifellos Gefühle der Angst und Minderwertigkeit ausgelöst, die – so der EGMR – zur Verzweiflung führen können. Solche Lebensbedingungen, zu denen in dem Fall noch die Unsicherheit und fehlende Aussicht auf eine Verbesserung kommen würden, können Art. 3 EMRK verletzen.

Der EGMR stellt in dieser Grundsatzentscheidung wiederholt darauf ab, wie ein Flüchtling sich fühlt. So stellt der Gerichtshof hinsichtlich der griechischen Haftbedingungen fest, dass durch diese ein Gefühl der Willkür und Unterlegenheit sowie Angst hervorgerufen würden und die Menschenwürde verletzt sei. Hinzu komme – so der EGMR –, dass das Leid des afghanischen Flüchtlings durch seine Verletzlichkeit, die sich aus seiner Situation als Asylsuchendem ergebe, noch verstärkt worden sei.

Diese Beachtung der Gefühle des einzelnen Flüchtlings muss deutschen LeserInnen ungewöhnlich erscheinen, denn solcherlei Überlegungen sind der Entscheidungsfindung im behördlichen und gerichtlichen Dublin-Verfahren in Deutschland eher fremd. Bei rein juristischen Zuständigkeitsprüfungen gerät der einzelne Flüchtling insoweit häufig aus dem Blick.

Das Dublin-Verfahren aus der Sicht der Flüchtlinge

Flüchtlinge, die sich in einem für ihr Asylverfahren unzuständigen EU-Staat aufhalten, können und sollen in den nach der Dublin II-Verordnung zuständigen Staat zur dortigen Durchführung des Asylverfahrens abgeschoben werden. Dies gilt auch, wenn in einem anderen Staat der Asylantrag schon abgelehnt wurde und die Betroffenen, statt die EU nach der Ablehnung zu verlassen, in einem anderen EU-Staat bleiben möchten. Ausnahmen gelten nur, wenn aus anderen Gründen ein Aufenthaltsrecht in diesem anderen EU-Staat besteht, dies ist häufig jedoch nicht der Fall. Auch für anerkannte Flüchtlinge gilt, dass sie nach der Anerkennung in andere EU-Staaten nur für die Dauer von drei Monaten reisen dürfen. Bei einem längeren Aufenthalt werden sie in den Staat, in dem sie als Flüchtling anerkannt wurden, abgeschoben (allerdings nicht nach der Dublin II-Verordnung). Unter bestimmten Voraussetzungen sollen anerkannte Flüchtlinge zukünftig aber nach fünf Jahren in einem anderen EU-Staat leben dürfen. Dies sieht eine Änderung der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie vor, die jedoch noch einer Umsetzung in deutsches Recht bis zum 20.5.2013 bedarf²¹.

Im Ergebnis haben Flüchtlinge nach der Stellung eines Asylantrags demnach grundsätzlich keine Möglichkeit, selbst zu entscheiden, in welchem EU-Staat sie während der Dauer und auch nach Abschluss des Asylver-

¹⁹ EGMR, Urteil vom 21.1.2011 - 30696/09, M.S.S. v. Belgium and Greece (abrufbar bei www.asyl.net).

²⁰ Siehe hierzu Dolk, Bedeutung der Grundsatzentscheidung M.S.S. des EGMR für Deutschland, ASYLMAGAZIN 5/2011, S. 148 ff.

²¹ Die Richtlinie zur Erweiterung der DaueraufenthaltsRL auf Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte vom 19.5.2011 ist abrufbar bei www.asyl.net.

fahrens leben wollen. Die Bestimmung des zuständigen EU-Staats für ein Asylverfahren wirkt für sie auch nach dem Asylverfahren fort.

Flüchtlinge wählen aber häufig nicht ohne Grund ein bestimmtes europäisches Land als Ziel für ihre Flucht aus. Sie flüchten zu Verwandten und Bekannten oder sprechen vielleicht die Sprache des Fluchtlandes, hierdurch wird ihnen eine erste Orientierung in den oft fremden Verhältnissen erleichtert. Flüchtlinge richten sich mitunter auch nach den Erfolgsaussichten für eine Flüchtlingsanerkennung oder den Aufnahmebedingungen bei ihrer Entscheidung, in welchem europäischen Land sie ihren Asylantrag stellen möchten. Denn die Chance auf eine Anerkennung kann in den einzelnen EU-Staaten sehr unterschiedlich sein. Hierauf hat auch der EGMR in der Grundsatzentscheidung vom 21.1.2011 hingewiesen und es für nachvollziehbar gehalten, dass der afghanische Flüchtling auch aufgrund der extrem niedrigen Schutzquote Griechenlands im Vergleich zu anderen EU-Ländern kein Vertrauen mehr in das griechische Asylverfahren hatte.

Problembereiche des Dublin-Verfahrens in Deutschland

Auch wenn derzeit keine Flüchtlinge mehr im Dublin-Verfahren nach Griechenland aus Deutschland abgeschoben werden, werden weiterhin aus Deutschland regelmäßig Flüchtlinge in andere EU-Staaten und gleichzeitig aus anderen EU-Staaten Flüchtlinge nach Deutschland zuständigkeitshalber hin- und hergeschoben. Ein Blick in die Statistiken des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge zeigt, dass in den Jahren 2009 und 2010 jeweils für mehr als 9.000 Flüchtlinge ein Übernahmeersuchen von Deutschland an einen anderen EU-Staat gerichtet wurde, den Deutschland für zuständig hielt. Bei Asylerstantragszahlen in Deutschland von 27.649 in 2009 und 41.332 in 2010 bedeutet dies, dass Deutschland bei ca. einem Drittel der AsylerstantragsstellerInnen einen anderen EU-Staat für zuständig hielt. Tatsächlich überstellt wurden jedoch in beiden Jahren jeweils nur ca. 3.000 dieser Flüchtlinge.

Flüchtlinge in Deutschland werden regelmäßig von den Behörden nicht frühzeitig informiert, ob und wann ihnen eine Überstellung in einen anderen EU-Staat droht. Ganz im Gegenteil kommt es häufig vor und ist vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, das für die Dublin-Verfahren zuständig ist, auch so erwünscht, dass die betroffenen Flüchtlinge erst unmittelbar vor einer Überstellung in einen anderen EU-Staat informiert

werden. Den Flüchtlingen wird regelmäßig unmittelbar vor der Überstellung ein sog. Dublin-Bescheid ausgehändigt, in dem die Abschiebung angeordnet wird. Dadurch wird ihnen faktisch die Möglichkeit genommen, gegen den Bescheid Klage zu erheben, auch wenn eine solche Klagemöglichkeit gesetzlich vorgesehen ist. Eine Klageerhebung würde zudem eine eingeleitete Dublin-Überstellung auch nicht verhindern können, da sie keine aufschiebende Wirkung hat, d. h. selbst bei rechtzeitiger Klageerhebung kann der Flüchtling nach der Dublin II-Verordnung abgeschoben werden. Hinzu kommt, dass die Stellung eines gerichtlichen Eilantrags zur vorläufigen Verhinderung einer Überstellung nach deutschem Recht gesetzlich ausgeschlossen ist.

In der oben erwähnten Grundsatzentscheidung M.S.S. des EGMR vom 21.1.2011 wurde Belgien auch wegen einer Verletzung von Art. 13 EMRK, des Rechts auf wirksame Beschwerde, verurteilt. In dem dortigen Verfahren hatte der afghanische Flüchtling nach belgischem Recht laut EGMR keine Möglichkeit effektiven Rechtsschutzes gegen die Überstellung nach Griechenland. Bei Betrachtung der rechtlichen Erwägungen des EGMR hierzu sind auch die Rechtsschutzmöglichkeiten nach deutschem Recht auf den Prüfstand zu stellen. Laut EGMR bedarf es bei einer drohenden Verletzung von Art. 3 EMRK auch in Dublin-Verfahren einer eingehenden inhaltlichen Prüfung einer Beschwerde. Es sei eine effektive Beschwerdemöglichkeit zu gewähren. Effektiv ist – so der EGMR – eine Beschwerdemöglichkeit, wenn sie in der Praxis und im Recht zur Verfügung steht, insbesondere dürfe deren Einlegung nicht ungerechtfertigt durch ein Handeln oder Unterlassen der Behörden behindert werden.

Mit diesen kumulativen Vorgaben sind die Zustellungspraxis des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge in Dublin-Verfahren und der gesetzliche Ausschluss von Eilrechtsschutz (§ 34a Abs. 2 AsylVfG) nicht zu vereinbaren. Die Zustellungspraxis verhindert eine Beschwerdemöglichkeit in der Praxis, während nach geltendem deutschen Recht der Eilrechtsschutz in Dublin-Verfahren generell, d. h. ohne Ausnahme, ausgeschlossen ist²². Das Bundesverfassungsgericht hat auch in mehreren Eilrechtsbeschlüssen²³ darauf hinge-

²² Siehe hierzu Dolk, Bedeutung der Grundsatzentscheidung M.S.S. des EGMR für Deutschland, ASYLMAGAZIN 5/2011, S. 148 ff.

²³ Siehe etwa BVerfG, Beschluss vom 8.9.2009 – 2 BvQ 56/09 -, ASYLMAGAZIN 10/2009, S. 16. Dieser Beschluss und weitere entsprechende Eilrechtsbeschlüsse des Bundesverfassungsgerichts sowie Rechtsprechung in Dublin-Verfahren sind abrufbar bei www.asyl.net.

wiesen, dass die Dublin II-Verordnung die Möglichkeit von Eilrechtsschutz gegen Dublin-Überstellungen nicht ausschließt, sondern vielmehr selbst vorsieht. Allein die Tatsache, dass das Bundesverfassungsgericht selbst in mehreren Eilverfahren Überstellungen nach Griechenland gestoppt hat, zeigt, dass der generelle Ausschluss von Eilrechtsschutz in § 34a Abs. 2 AsylVfG nicht mehr aufrechterhalten bleiben kann.

Fazit

In Fachkreisen und auch in der Öffentlichkeit ist inzwischen erkannt worden, dass die Dublin II-Verordnung in ihrer Anwendung zu erheblichen Problemen für die Flüchtlinge und auch für einzelne EU-Staaten führen kann. Auf europäischer politischer Ebene konnte bisher jedoch keine Einigung für eine Lösung der Probleme gefunden werden. Allerdings wurde Malta durch die Aufnahme von Flüchtlingen in anderen EU-Staaten entlastet und viele Mitgliedstaaten haben angesichts dramatischer Griechenland-Berichte Dublin-Überstellungen nach Griechenland zeitweise ausgesetzt. Dies allerdings erst unter dem Druck verschiedener höchstrichterlicher Entscheidungen und Verfahren.

Auch aus der Grundsatzentscheidung des EGMR vom 21.1.2011 sind nunmehr Konsequenzen zu ziehen: Wenn Menschenrechtsverletzungen nach Art. 3 EMRK in einem anderen EU-Staat drohen, darf ein Flüchtling im Dublin-Verfahren nicht in diesen Staat überstellt werden. Für Deutschland gilt zudem, dass die Intransparenz und die Zustellungspraxis des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge in Dublin-Verfahren nicht aufrechterhalten bleiben können. Eilrechtsschutz gegen drohende Dublin-Überstellungen muss ermöglicht werden, wenn nicht sogar Klagen mit Suspensiveffekt nach den Vorgaben des EGMR geboten sind, d. h. Klagen mit einer aufschiebenden Wirkung, damit eine eingehende Prüfung drohender Verletzungen von Art. 3 EMRK auch in Gerichtsverfahren mit hinreichender Gründlichkeit erfolgen kann. Zu hinterfragen ist das beharrliche Festhalten des Bundesinnenministeriums an der Auffassung, dass Griechenland nach wie vor als sicherer Drittstaat anzusehen sei²⁴. Bedürfnisse von Flüchtlingen sind ferner auch in Dublin-Verfahren zu berücksichtigen.

Leider ist es kein neues Phänomen, dass die Judikative als Korrektiv fungiert, obwohl offenkundig Handlungs-

bedarf in anderen Bereichen besteht. So wies auch das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich darauf hin, dass „mit der Überforderung des Asylsystems eines Mitgliedstaats der Europäischen Union verbundene transnationale Probleme vornehmlich auf der Ebene der Europäischen Union zu bewältigen sind.“²⁵

Ein von allen Seiten als gerecht empfundener „Königsweg“ zur Lösung der Problematik ist noch nicht aufgezeigt worden. Gibt es systemimmanente Lösungen, z. B. durch eine weniger restriktive Anwendung des Selbsteintrittsrechts? Oder sind Alternativen zum derzeit geltenden Dublin-System zu entwickeln? Sollen Flüchtlinge nach Quoten auf die EU-Länder verteilt werden? Soll man statt Menschen besser Geld verteilen? Sollte die Dublin II-Verordnung abgeschafft oder jedenfalls ausgesetzt werden, bis die Mindeststandards in allen EU-Ländern erreicht worden sind? Oder würde dies zu einem weiteren „Wettlauf der Schabigkeiten“ führen, d. h. würden die EU-Staaten zur Abschreckung möglichst unattraktive Standards bieten, wenn die Flüchtlinge die freie Wahl hätten?

Es gilt, eine Lösung zu finden, die einerseits den Bedürfnissen der Flüchtlinge gerecht wird und andererseits von den EU-Staaten als gerecht und solidarisch empfunden wird. Langfristig sind die Mindeststandards in der europäischen Union für Flüchtlinge anzugleichen. Wie sich am Beispiel Griechenlands und aktuell auch Italiens zeigt, bedarf es jedoch dringend bereits jetzt einer kurzfristigen „Zwischenlösung“, um weitere Menschenrechtsverletzungen innerhalb der EU-Grenzen zu vermeiden. Hierfür ist ein Umdenken erforderlich: Von dem in Diskussionen vorherrschenden Argument einer „Lastenteilung“ sollte der Blick auf eine solidarische Verantwortungsteilung innerhalb der EU-Grenzen gerichtet werden. Das „Prinzip der Verantwortung“ sollte nicht nur Hintergrund der Zuständigkeitskriterien sein. Denn die Dublin II-Verordnung darf nicht dafür missbraucht werden, dass sich die EU-Staaten ihrer Verantwortung „zuständigkeitshalber“ entziehen, wenn es um Aufnahme und Schutz von Flüchtlingen innerhalb der EU-Grenzen geht.

Klaudia Dolk arbeitet als Juristin beim Informationsverbund Asyl und Migration in Berlin. Die hier geäußerten Ansichten sind die der Verfasserin und werden nicht unbedingt vom Informationsverbund Asyl und Migration bzw. dessen Trägerorganisationen geteilt.

²⁴ Siehe hierzu etwa die Pressemitteilung des BMI vom 19.1.2011, abrufbar unter www.bmi.bund.de.

²⁵ BVerfG, Beschluss vom 25.1.2011 – 2 BvR 2015/09 -, abrufbar bei www.asyl.net.

Justiz als Wächterin der Menschenrechte: Gerichtshöfe in Europa und ihr Verhältnis zur politisch-demokratischen Konstitution

Die Gerichtshöfe in Europa – also hier namentlich der Gerichtshof der EU (EuGH) und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) – haben seit ihrem Bestehen erhebliches konstituierendes Potential im politischen Raum Europa entwickelt. Das Recht der Europäischen Union (EU) und die Rechtsgarantien aus der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) bilden die Grundlage für eine Rechtsprechung zu Grund- und Menschenrechten, die nicht immer mit dem politischen Willen der Regierungen der Mitgliedstaaten einher ging und geht. Während die Gerichtshöfe manch politische Initiative bzw. gesetzgeberische Ausgestaltung aus menschenrechtlichen Erwägungen zügeln, sieht die Politik ihrerseits eine Notwendigkeit politischer Kontrolle der Rechtsprechung.

Garantie von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten in EU und Europarat

Das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit beschränkt sich in seiner konstituierenden Kraft nicht nur auf Staaten, sondern durchdringt auch die überstaatlichen politischen Konstrukte wie die EU oder den Europarat. Die EU hat die Rechtsstaatlichkeit mit dem Vertrag von Lissabon vom Prinzip zum Wert erhoben und formuliert dies selbstsicher in Art. 2 des EU-Vertrages (EUV). Der Europarat bezieht einen wesentlichen Teil seiner legitimatorischen Kraft aus dem Prinzip der „(Vor)Herrschaft des Rechts“, deren Anerkennung nach Art. 3 der Satzung die Pflicht jedes Mitgliedstaates ist. Die Rechtsstaatlichkeit hat dabei mindestens drei wesentliche Merkmale: In institutioneller Hinsicht verlangt sie eine Verteilung von Hoheitsgewalt, materiell hat sie eine menschenrechtliche Grundlegung, die in dieser Hinsicht eine Rechtssicherheit voraussetzt, und formal hat sie den Anspruch, ausreichende Zugänge zum Recht, also zur Rechtsdurchsetzung zu garantieren.

Die Konstituierung einer politischen Gemeinschaft verlangt grundsätzlich die steuernde Ausübung von Hoheitsgewalt, die zur Verhinderung von zu starker Machtkonzentration auf mehrere Gewalten aufgeteilt wird. Dabei nimmt die Politik mit ihrer Legislativgewalt eine gestaltende Funktion ein, die durch Gesetzgebung die grundlegenden Regeln des gesellschaftlichen Miteinanders eher abstrakt festlegt. Dagegen hat die Judi-

kative – also die Rechtsprechung – eine zunächst auf Auslegung und Anwendung der Gesetze im Einzelfall ausgelegte Aufgabe. Die in der Gewaltenteilung angelegte Trennung ist jedoch in dieser Striktheit praktisch kaum durchführbar und weicht daher zumeist einer Form der Gewaltenverschränkung, die zur Überschneidung der Funktionsbereiche führt. Letztlich ist auch die Anwendung und Auslegung von Gesetzen ein durchaus gestaltender Akt, der nicht nur einen die Streitparteien betreffenden Einzelfall entscheidet, sondern hierüber die abstrakten rechtlichen Regeln für die jeweilige Gesellschaft bzw. die politische Gemeinschaft justiert und anpasst.

Aspekte des Grundrechtsschutzes in der EU

Der EuGH als oberstes Gericht der EU hat einen deutlichen Auftrag durch Art. 19 EUV: „Er sichert die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge“. Diese umfangreiche Funktionszuweisung an die Gerichtsbarkeit ist durchaus in den Grundlagen des europäischen Integrationsprozesses angelegt und politisch gewollt, denn schon in der Montanunion kam allein dem EuGH eine weitreichende Kontrollfunktion gegenüber der ansonsten autarken Hohen Behörde zu. (Tohidipur 2008, 48 f., 60 ff.). Sie blieb mit der Fortbildung der Vertragsgrundlagen von der EWG bis zur EU erhalten und bekam durch die Ausdifferenzierung der Rechtstexte eine immer komplexere Grundlage. Unterschätzt wurde gleichwohl die Eigendynamik einer Integration durch Recht bzw. Gerichte.

Ein Paukenschlag war 1969 die erste Hervorhebung der „Grundrechte der Person“ durch die Rechtsprechung des EuGH in der Rechtssache Stauder (EuGH, Rs. 29/69, Slg. 1969, S. 419). Sie konnte auf keine ausdrückliche rechtliche Grundlage in den Verträgen zurückgreifen und legte somit als Urteil ihrerseits die Basis für die fortlaufende Berücksichtigung von Grund- und Menschenrechten im Hinblick auf Rechtsakte der EU durch die Rechtsprechung des EuGH. Die Legitimation einer Gewährleistung von Grund- und Menschenrechten durch Richterrecht wurde in Frage gestellt, wenngleich der EuGH in ständiger Rechtsprechung eine Dogmatik der Grundrechte weiter ausformte. Diese wurde dann dem Grundsatz nach auch

aus legislativer Sicht mit dem Maastrichter Vertrag 1991 endlich abgesichert und fand letztlich mit der Grundrechtscharta der EU (GrChEU) ihre politisch-initiierte und seit dem Vertrag von Lissabon rechtsverbindliche Grundlage.

Schon die Geschichte der Entstehung eines Grundrechtsschutzes auf EU-Ebene zeigt folglich eine deutliche Einflussnahme der Gerichtsbarkeit auf die politischen Akteure, die in den Verträgen zum EU-Recht – über die an einen wirtschaftlichen Tatbestand anknüpfenden Grundfreiheiten hinaus – keinen Grundrechtsschutz installiert hatten.

Die aktuellen Verbürgungen sind nun relativ umfassend: während Art. 2 EUV als grundlegenden Wert die „Wahrung der Menschenrechte“ nennt und Art. 6 Abs. 3 EUV ausdrücklich auf die Grundrechte aus der EMRK und aus den Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten Bezug nimmt, stellt die GrChEU ohnehin den Menschen in den Mittelpunkt und schließt über die UnionsbürgerInnen hinaus auch die Angehörigen von Drittstaaten ein. Ihre Präambel verweist dabei nicht nur auf den Text der EMRK, sondern ausdrücklich auch auf die Rechtsprechung von EuGH und EGMR. Diese Verknüpfung ist schon deswegen angezeigt, weil der Text der GrChEU über weite Strecken am Wortlaut der EMRK orientiert ist und somit deren Auslegung durch den EGMR auch Teil des rechtlichen Bezugsrahmens darstellt.

EMRK als Bezugsrahmen und kooperative Dimension der europäischen Gerichtshöfe

Im Gegensatz zum EuGH agiert der EGMR seit jeher auf der Basis des ausformulierten Menschenrechtskataloges der EMRK und dient ausweislich der Art. 19 ff. EMRK (neu gefasst durch das 11. Protokoll von 1998) ihrer Durchsetzung, indem er die Einhaltung der Verpflichtungen, die die Vertragsparteien übernommen haben, sichert. Der Kreis der Beschwerdeberechtigten beschränkt sich dabei nicht nur auf Staaten, sondern umfasst ausweislich des für die Individualbeschwerden maßgeblichen Art. 34 EMRK auch natürliche Personen sowie nichtstaatliche Organisationen oder Personengruppen, die eine konventionsbezogene Rechtsverletzung durch einen Vertragsstaat behaupten.

Doch im Unterschied zur Rechtslage bezüglich des Primär- und Sekundärrechts der EU hat die EMRK keine anerkannte Vorrangwirkung in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten des Europarates oder gar

der EU. Die rechtsverbindliche völkerrechtliche Konvention entfaltet in den unterschiedlichen Vertragsstaaten jeweils unterschiedliche Rechtswirkungen, was aus menschenrechtlicher Sicht zu kritisieren ist. Während die EMRK als völkerrechtlicher Vertrag im innerstaatlichen deutschen Recht den Rang einfachen Bundesrechts innehat, betont das Bundesverfassungsgericht im Fall Görgülü die Verpflichtung deutscher Behörden und Gerichte, die Urteile des EGMR zu berücksichtigen. Sie müssen zwar seiner Entscheidungspraxis nicht unbedingt folgen, aber eine fehlende Auseinandersetzung ist im Einzelfall möglicherweise ein rechtsstaatlich unverträglicher Grundrechtsverstoß (BVerfGE 111, S. 307 (323 f.)). Weit mehr noch als bei den Entscheidungen des EuGH bleibt daher die Rechtsprechung des EGMR auf die Akzeptanz durch die Vertragsstaaten und ihrer Organe angewiesen.

Von entscheidender Bedeutung ist mithin die fortlaufende Verzahnung der unterschiedlichen Bezugsebenen. Mit dem Verweis auf die Rechtsprechung von EuGH und EGMR durch die GrChEU werden zugleich Elemente eines überstaatlichen Rechtssystems in das andere übernommen und bieten einen Anknüpfungspunkt für gerichtliche „Übergriffe“. Auch in diesem Punkt hatten die europäischen Gerichtshöfe selbst bereits die maßgebliche Vorarbeit geleistet, indem sie ein Kooperationsverhältnis ausgebildet haben, das die Entscheidungen des jeweils anderen Gerichts grundsätzlich anerkennt und respektiert, ohne die Eigenständigkeit der Entscheidungskompetenz völlig aufzugeben. So hatte der EGMR in der Entscheidung Bosphorus, in der es um die Prüfung eines bereits vom EuGH für rechtmäßig befundenen Rechtsaktes der EU ging, ausdrücklich betont, dass bei Fortbestehen eines der EMRK gleichwertigen Grundrechtsschutzes auf EU-Ebene stets eine (allerdings im Einzelfall widerlegbare) „Vermutung zugunsten der Konventionskonformität“ des Rechtsaktes bestünde (EGMR, NJW 2006, S. 201 f., dazu eingehend Haratsch 2006, S. 929 ff.).

Gleichzeitig hatte der EGMR mehrmals deutlich hervorgehoben, dass sich die Mitgliedsstaaten ihrer Konventionspflichten nicht durch Übertragung von Hoheitsgewalt auf überstaatliche Einrichtungen (wie die EU) entledigen können (Walter 2009, S. 7). Die Kooperation zwischen den obersten Gerichtshöfen verläuft sicherlich nicht konfliktfrei, weist aber doch eine nicht zu unterschätzende Kohärenz auf, die für den Rechtsraum Europa auch zukünftig bestimmende Wirkung entfalten kann.

Justizielle Konstitutionalisierung und gerichtsfreie politische Räume

Während die EMRK einen explizit menschenrechtlichen Regelungsbereich hat, der nicht an bestimmte Politikbereiche, sondern generell an staatliches oder staatlich determiniertes Handeln anknüpft, orientiert sich die Funktionsweise der EU an definierten Politikfeldern. Die EU hat dabei keine kompetenzielle Allzuständigkeit, sondern darf nur agieren, wenn sie dazu primärrechtlich von den Mitgliedstaaten ermächtigt wurde (Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, Art. 5 Abs. 2 EUV). So sind bestimmte Politikbereiche über lange Zeit von ihrer Regulierung ausgeschlossen worden. Dies betraf beispielsweise den Bereich des Strafrechts, zudem besteht eine nur sehr eingeschränkte Kompetenz der EU im Bereich des Sozialrechts, und auch die Ausgestaltung des Staatsangehörigkeitsrechts bleibt im Rahmen der Kompetenzordnung den Mitgliedstaaten überlassen.

Zugleich steht die GrChEU in der Tradition umfassender Menschenrechtsdokumente, die keine Begrenzung auf Politikbereiche kennt, wobei auch keine neuen Kompetenzen aus dem Text der GrChEU begründet werden (Art. 6 Abs. 1 EUV). Die fehlende Begrenzung menschenrechtlicher Standards auf bestimmte Politikbereiche ist, wie gesehen, schon durch den Verweis auf die EMRK und die Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten in Art. 6 EUV ablesbar. Dieses weite Spektrum menschenrechtlicher Verbürgungen wissen die Gerichtshöfe zu nutzen, und sie erinnern die jeweiligen Vertragsstaaten gerne an die durch die Unterzeichnung übernommenen (Rechts-)Pflichten. Das lässt wirklich gerichtsfreie politische Räume – abgesehen von der weitgehend explizit ausgeschlossenen Gemeinsamen Außenpolitik (Art. 24 Abs. 1 EUV) – kaum zu.

Für den Bereich des Strafrechts hat der EuGH im Fall Pupino – im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens – die Geltung individualschützender Vorschriften eines noch nicht in mitgliedstaatliches Recht umgesetzten Rahmenbeschlusses angenommen und damit den Rahmenbeschluss erstmals in seinen Rechtswirkungen einer Richtlinie gleichgesetzt (EuGH Rs. C-105/03, Pupino; Slg. 2005, I-5285). Die sich daraus ergebende rahmenbeschlusskonforme Auslegung hatte die Stärkung der Individualrechte im Blick, musste dafür aber eine politisch zuvor nicht gewollte Harmonisierung der ehemals als „dritte Säule“ bezeichneten Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres begründen,

was als quasi-konstituierender Akt kritisiert wurde (dazu Rackow 2008, 527).

Und auch bei der Beurteilung, wann eine Doppelbestrafung vorliegt, die nach Art. 54 des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ) verboten ist, hat der EuGH die entscheidenden Kriterien festgelegt, die dem Recht der Mitgliedstaaten teils direkt widersprechen. Ein Mitgliedstaat darf eine Person dann nicht mehr strafrechtlich verfolgen, wenn bereits eine rechtskräftige Aburteilung vorliegt. Eine rechtskräftige Aburteilung nahm der EuGH im Fall Bourquain selbst in dem Fall eines Abwesenheitsurteils nach französischem Recht an, das nach ebendiesem französischem Recht gar kein vollstreckbares Urteil darstellt, sondern eine abermalige Verhandlung unter Anwesenheit des Angeklagten voraussetzt (EuGH Rs. C-297/07, EuGRZ 2009, S. 35 38) Rn. 37 ff.).

Aus französischer Sicht entfaltet auch die EMRK in der Auslegung durch die Rechtsprechung des EGMR eine nach französischem Verfassungsrecht in dieser Form zuvor unbekannte Wirkung: Während traditionell keine nachträgliche Verfassungskontrolle von Gesetzen vorgenommen wird, nehmen Fachgerichte mittlerweile eine „contrôle de conventionnalité“ vor, also eine Überprüfung von Gesetzen anhand der EMRK, die auch bereits zur Nichtanwendung nationalen Rechts wegen drohenden Verstoßes gegen die EMRK geführt hat (Walter 2009, S. 5).

Überdies offenbart sich die konstitutive Rolle des EGMR schon darin, dass solch politisch brisante Rechtsfragen wie die Strafbarkeit ehemaligen DDR-Führungspersonals, der Streit um Kopftuchverbote oder selbst Parteiverbotsverfahren in der Türkei Gegenstand von Verfahren sind (EGMR, NJW 2001, S. 3035 (Krenz); EGMR, EuGRZ 2005, S. 31 (Sahin); EGMR, EuGRZ 2003, S. 206 (Refah Partisi/Wohlfahrtspartei)).

Nicht menschenrechtlich fundiert, aber doch essentiell für die demokratische Konstitution der EU war die Betonung der Beteiligungsrechte des Europäischen Parlaments (EP) zu einer Zeit, wo dieses nur Anhörungsrechte hatte, die von den anderen Organen der damaligen EWG nicht immer erst genommen wurden. Der EuGH stärkte 1980, also im Jahr nach der ersten Direktwahl des EP, die Mitwirkung des EP, indem er diese als wesentliches Verfahrenserfordernis definierte und die Umgehung des Anhörungsrechtes als Grund für die Rechtswidrigkeit eines Rechtsaktes ansah (EuGH, Roquette Frères, Slg. 1980, S. 3333) und darüber hin-

aus – entgegen den damaligen Bestimmungen des Primärrechts – dem EP ein Klagerecht vor dem EuGH einräumte (EuGH, Parlament/Rat, Slg. 1990, I-2041).

Steuerung von Inklusion und Exklusion

Aus migrationsrechtlicher Sicht noch interessanter sind die Entscheidungen der europäischen Gerichte, die unmittelbar die Steuerung von Inklusion und Exklusion in die politischen Entitäten determinieren.

Hier fällt zunächst die Rechtsprechung des EuGH zu sozialen Rechten auf, die sich im Kontext des Unionsbürgerstatus der EU ergeben. Zur Feststellung, dass die Unionsbürgerschaft ein unmittelbar anwendbares Aufenthaltsrecht des Unionsbürgers vermittelt, gesellt sich im Zusammenspiel mit dem Diskriminierungsverbot aus Art. 18 des Vertrages über die Arbeitsweise der EU (AEUV, ex-Art. 12 EGV) ein umfassender Gleichstellungsanspruch auch in Bezug auf soziale Sicherungssysteme (EuGH, Martinez Sala, Slg. 1998, I-2691). Dies verhindert ebenfalls, dass eintretende Sozialbedürftigkeit oder unzureichende Krankenversicherung als Ausweisungsgründe dienen können und führte letztlich zur Konstituierung eines Teilhabeanspruchs gegenüber mitgliedstaatlichen Sozialsystemen (EuGH, Grzelczyk, Slg. 2001, I-6193; Baumbast, Slg. 2002, I-7091; Trojani, Slg. 2004, I-7573; Bidar, Slg. 2005, I-2119; zuletzt bestätigt durch EuGH Zambrano, Urt. v. 12.5.2011, C-391/09, Rn. 68 f.). Diese Rechtsprechungsentwicklung stand in der Kritik, da sie den Mitgliedstaaten qua Richterrecht sozialrechtliche Konzeptionen aufoktroiere, die eigentlich einer politischen Grundsatzentscheidung bedurft hätten (Sander 2005, S. 1014 ff.).

Die Politik kam ebenfalls in der Frage der Visapraaxis bei türkischen Staatsangehörigen unter justiziell verordneten Handlungszwang. Der EuGH entschied 2009 in der Entscheidung Soysal (Slg. 2009, I-1031), dass für türkische Staatsbürger aufgrund des Assoziationsrechts die Dienstleistungsfreiheit gelte und damit eine Visumspflicht bei Inanspruchnahme dieser Freiheit entfalle. Dies zwang Deutschland zu einer Ausweitung der Personengruppen, die als türkische Staatsangehörige visumsfrei nach Deutschland einreisen dürfen, während die Visumsfreiheit für andere Personengruppen weiter im Streit bleibt und nun wohl ebenfalls gerichtlich auf europäischer Ebene entschieden wird. Das OVG Berlin-Brandenburg hat im April 2011 ein Verfahren (OVG 12 B 46.09) ausgesetzt und möchte im Wege der Vorabentscheidung durch den EuGH entscheiden lassen, ob türkische Staatsangehörige auch bei der Inan-

spruchnahme von der passiven Dienstleistungsfreiheit – also beispielsweise bei einem Arztbesuch oder auch nur einer Familienvisite, die möglicherweise die Inanspruchnahme einer Dienstleistung (z.B. Restaurantbesuch) einschließt – visumsfrei nach Deutschland einreisen dürfen.

Mit der Anknüpfung an die Unionsbürgerschaft verblieb den Mitgliedstaaten aber über die jeweils nationale Ausgestaltung des Staatsbürgerschaftsrechts die Letztentscheidung über den Zugang. Doch selbst in dieses Terrain der Staatsbürgerschaft, das auch weiter grundsätzlich im Kompetenzbereich der Staaten verbleibt, hat sich die Rechtsprechung vorgetraut. Die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten schließt nicht aus, dass die betreffenden nationalen Vorschriften in Situationen, die unter das Unionsrecht fallen, dieses Recht unbeachtet lassen können. In der Rechtssache Rottmann hatte eine Person ihre Staatsangehörigkeit, die sie ursprünglich besessen hatte, durch behördliche Entscheidung verloren, was zum Verlust des durch Art. 20 AEUV verliehenen Status und der damit verbundenen Rechte führt und somit ihrem Wesen und ihren Folgen nach unter das Unionsrecht fällt. Infolgedessen haben die Mitgliedstaaten bei der Ausübung ihrer Zuständigkeit im Bereich der Staatsangehörigkeit das Unionsrecht, etwa mit Blick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, zu beachten (EuGH Rs. C-135/08, Rottmann, Urt. v. 2.3.2010).

Letztlich wird durch die Entscheidungspraxis ein Kerngebiet staatlicher Politik, die Entscheidung über die Zugehörigkeit zur politischen Gemeinschaft, durch Grundsätze supranationalen Rechts überformt, wenn nicht gar determiniert.

Europäische Dimension des Schutzes im Kontext von EMRK und Dublin-II

Weniger einschneidend für die Bestimmung der Mitgliedschaft in einer politischen Entität, aber doch entscheidend für die Steuerung des Zugangs und die Gewährung von Schutz ist die Rechtsprechung des EGMR in Verfahren, die Abschiebungen und die Beurteilung von flüchtlingsrechtlichen Sachverhalten betreffen. So hatte bereits im Januar 2011 der EGMR die Überstellung eines Schutzsuchenden von Belgien nach Griechenland auf der Basis der Dublin-II-Regelungen als „unmenschliche Behandlung“ gewertet und daher für unvereinbar mit der EMRK erklärt (EGMR M.S.S v. Belgium und Greece, Appl. No. 30696/09). Damit wurde über die gerichtliche Durchsetzung menschenrechtlicher Standards eine auf politischem Konsens und

einem ausdrücklich sekundärrechtlichen Legislativakt beruhende Praxis der EU-Mitgliedstaaten bezüglich der Zuständigkeit von Mitgliedstaaten im Hinblick auf Asylverfahren gestoppt.

Darüber hinaus sind beim EGMR mehrere Verfahren anhängig, die in unterschiedlichen Konstellationen (Schwangerschaft, Sorge um medizinische Versorgung, Minderjährigkeit, Unterversorgung mit Lebensmitteln) eine Überstellung im Sinne der Dublin-II-Verfahrensregeln aus Finnland (EGMR Appl. No. 37159/09 sowie 30815/09), Schweden (EGMR Appl. No. 56424/10) und den Niederlanden (EGMR Appl. No. 2303/10) nach Italien zum Gegenstand haben und letztlich möglicherweise zum selben Ergebnis wie im Fall Griechenlands kommen werden.

Der materiell-rechtliche Anknüpfungspunkt ist dabei neben der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) vor allem der Art. 3 EMRK, der verbürgt, dass niemand „der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung unterworfen werden“ darf. Entscheidender Anknüpfungspunkt in tatsächlicher Hinsicht sind nicht zuletzt Berichte von Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die von Fachleuten seriös dokumentierte Berichte über die Situation von Flüchtlingen bzw. Asylsuchenden erstellen lassen und auf diese Weise Praktiken offenlegen, die unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten äußerst fraglich bis schlichtweg nicht hinnehmbar sind. So prangerte bereits 2007 eine Studie von Pro Asyl in Zusammenarbeit mit der Athener Rechtsanwaltsvereinigung für die Rechte von Flüchtlingen und MigrantInnen menschenunwürdige Behandlungen von Flüchtlingen und MigrantInnen an, die durch eine Studie aus dem Jahr 2009 bestätigt wurden (Tzeferakou/Strahini, 2009). Eine ähnliche Studie von Februar 2011 legt die Zustände der Unterbringung von Flüchtlingen in Italien offen und ist insoweit Grundlage für Aussetzungen von Überstellungen (Bethke/Bender 2011).

Überdies ist bei EGMR ein Verfahren wegen der Zurückweisung Schutzsuchender auf Hoher See anhängig (Hirsi and Others v. Italy; no. 27765/09), das am 22. Juni 2011 mündlich verhandelt wurde und wo es um die von vielen europäischen Staaten nicht anerkannte extritoriale Geltung der EMRK geht, also die Frage, ob für Handlungen von Grenzbeamten auf Hoher See (jenseits staatlicher Hoheitsgewässer) die EMRK wirksam ist und somit Schutzrechte gewährt. Entscheidet das Gericht im Sinne der Antragsteller, würde eine gängige Staatenpraxis, die diese Bindung aufgrund des

fehlenden territorialen Bezuges ablehnt, durch den EGMR als unvereinbar mit menschenrechtlichen Verbürgungen erklärt.

Irritationen einer grund- und menschenrechtsfreundlichen Kontinuität

Während der EGMR durch seine alleinige Orientierung am Text der EMRK den Fokus strikt auf menschenrechtliche Grundsätze legt, entscheidet der EuGH im Kontext eines supranationalen Verbandes mit ausgeprägter wirtschaftspolitischer und wirtschaftsrechtlicher Grundlegung. Das erhöht das Potential für Entscheidungen, die nicht primär grund- und menschenrechtlich orientiert sind, sondern marktbezogene Prinzipien, wie etwa auch die Grundfreiheiten, in den Vordergrund rücken und damit potentiell im Widerspruch zu einer stringenten Kontinuität menschenrechtlicher Konstituierung des Rechtsraums Europa stehen. Dies lässt sich an der Diskussion um die Urteile Viking, Laval, Rüffert und Kommission/Luxemburg aus den Jahren 2007 und 2008 gut ablesen, die dem EuGH gar den Vorwurf einer „Radikalisierung der Binnenmarktintegration“ einbrachten (siehe Höpner 2008).

Doch selbst der EGMR vermag nicht in jedem Fall menschenrechtliche Belange für alle in befriedigender Weise durchzusetzen. In der Entscheidung über die Zulässigkeit eines Kopftuchverbots an der Universität Istanbul (EGMR, EuGRZ 2005, S. 31 (Sahin)) hat der EGMR viele Erwartungen nicht erfüllt (von Bülow 2008), indem er den türkischen Behörden einen überaus weiten Beurteilungsspielraum überließ und damit dem politischen Feld den Vorrang einräumte.

Möglicherweise sind darin Formen des judicial-self-restraint zu entdecken, die zuweilen nötig sind, um die Akzeptanz der Gerichtshöfe nicht aufs Spiel zu setzen, indem den politischen Akteuren die Vorstellung von der eigenen Letztentscheidung gelassen wird und zugleich im Fall von Verurteilungen ein erhöhtes Skandalisierungspotential bewahrt wird.

Konstituierung des Rechtsraums Europa durch (Menschen-)Rechte

Folgt man Hannah Arendt, die betonte, dass das erste und einzige Menschenrecht das Recht ist, Rechte zu haben (Arendt 1949/2011, S. 401), dann steht es im europäischen Rechtsraum nicht zu schlecht um die Menschenrechte. Die Bezüglichkeiten der EMRK zum Grundrechtsschutz in der EU, der sich auf die Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und seit dem

Vertrag von Lissabon endlich auch rechtsverbindlich auf die GrChEU stützt, sowie das hierauf basierende Kooperationssystem europäischer Gerichtshöfe offenbart ein taugliches Instrumentarium für die Durchsetzung von Grund- und Menschenrechten – auch gegen das politische Tagesgeschäft.

Der Zugang zum (Menschen-)Recht ergibt sich im europäischen Kontext über bestehende Individualbeschwerdeverfahren (EGMR, EuGH) oder Vorlagepflichten für mitgliedstaatliche Obergerichte (EuGH). Die einfachen mitgliedstaatlichen Gerichte ihrerseits profitieren von den erweiterten Gestaltungsmöglichkeiten in Kooperation mit der europäischen Ebene. Denn im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens sind auch die unterinstanzlichen Gerichte der Mitgliedstaaten zu Vorlagefragen berechtigt. In verfahrensrechtlicher Hinsicht hat sich die Sprengkraft des bereits seit der Montanunion existenten Vorabentscheidungsverfahrens erst im Laufe des Integrationsprozesses gezeigt (eine interessante Perspektive eröffnet Haltern 2005).

Doch die Rechtsstaatlichkeit verlangt mehr als nur die justizielle Durchsetzung von Menschenrechten – sie setzt vielmehr auch auf die aus der Gewaltenteilung entspringenden Gestaltungspotentiale der Politik als gesetzgebende Legislative. Hier kommt das nicht minder bedeutsame Demokratieprinzip ins Spiel. Politische Konstitution nach demokratischen Spielregeln verleiht den Menschen partizipative Kraft zur Gestaltung der politischen Gemeinschaft, die ebenfalls zu Ergebnissen führen kann und sollte, die mit den Menschenrechten vereinbar sind. Das im System des supranationalen Gebäudes EU angelegte politische Partizipationsdefizit wurde über lange Zeit durch rechtliche Partizipation im Wege der Geltendmachung individueller Rechte kompensiert und hat auf diese Weise zur Konstituierung des Rechtsraums Europa beigetragen. Die Gerichtsbarkeit funktioniert(e) insoweit als „demokratischer Platzhalter“ (Tohidipur 2008, S. 216 ff.).

Potentiale demokratischer Partizipation sind weiter zu stärken, wenngleich die Politik auch weiter ihren Eigenesetzlichkeiten folgen wird und insoweit manchmal als verlässliche Stütze des Rechtsstaates und der Menschenrechte, zuweilen aber auch als deren Gegenspielerin fungiert. Solange Menschenrechte – in Verkennung ihres normativen Anspruchs – im politischen Diskurs nur als verhandelbares moralisches Zugeständnis verstanden werden oder in ihrer sozialen Dimension als zu kostenintensiv erscheinen, bedarf es auch weiter

eines die Politik zügelnden Korrektivs durch die Gerichtshöfe.

Literatur

Arendt, Hannah (1949/2011), Es gibt nur ein einziges Menschenrecht, in: Christoph Menke/Francesca Raimondi (Hrsg.), Die Revolution der Menschenrechte, Frankfurt.

Bethke, Maria/Bender, Dominik (2011), Zur Situation von Flüchtlingen in Italien: http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/2011/Italienbericht_FINAL_15MAERZ2011.pdf.

von Bülow, Evelyn (2008), Das Kopftuchurteil des EGMR, Linz.

Haltern, Ulrich (2005), Verschiebungen im europäischen Rechtsschutzsystem, Verwaltungsarchiv, S. 311 ff.

Höpner, Martin (2008), Ursupation statt Delegation. Wie der EuGH die Binnenmarktintegration radikalisiert und warum er politischer Kontrolle bedarf, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, MPIfG-Discussion-Paper 08/12.

Rackow, Peter (2008), Verfasst der EuGH die EU?, Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik (ZIS) 2008, S. 526 ff.

Sander, Florian (2005), Die Unionsbürgerschaft als Türöffner zu mitgliedstaatlichen Sozialsystemen?, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), S. 1014 ff.

Tohidipur, Timo (2008), Europäische Gerichtsbarkeit im institutionellen System der EU. Zu Genese und Zustand justizieller Konstituierung, Baden-Baden.

Tzeferakou, Marianna/Strahini, Natassa (2009), Recherchemission in das griechisch-türkische Grenzgebiet: http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/I_EU_Fluechtlingspolitik/Griechenland/EVROS%20Bericht%202010.pdf.

Walter, Christian (2009), in: Ehlers (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, §1 Geschichte und Entwicklung der Europäischen Grundrechte und Grundfreiheiten, Berlin/New York.

Dr. Timo Tohidipur ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Öffentliches Recht an der Goethe-Uni Frankfurt am Main und Mitglied im Netzwerk Migrationsrechte.

Georg Classen

Das Asylbewerberleistungsgesetz und seine Novellen auf dem Prüfstand

Das am 01.11.1993 in Kraft getretene Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) war Teil des zwischen CDU/CSU/FDP-Koalition und SPD-Opposition am 06.12.1992 vereinbarten „Asylkompromisses“. Anlass waren die nicht zuletzt infolge der Kriege im zerfallenden Jugoslawien stark gestiegene Zahl Asylsuchender - 438.000 Asylanträge in 1992 - und die rassistischen Pogrome gegen Asylsuchende in Rostock-Lichtenhagen im August 1992. Die SPD-Opposition verhalf der Regierungskoalition zur nötigen Zweidrittelmehrheit, um das Asylgrundrecht aus Art. 16 GG zu streichen. Der neue Art. 16a GG ermöglicht es dem Gesetzgeber festzulegen, dass Deutschland von „sicheren Drittstaaten“ umgeben sei, in denen die Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention sichergestellt ist. Wer auf dem Landweg nach Deutschland kommt, kann seither ohne Prüfung seines Asylantrags in den „sicheren Drittstaat“ zurückgeschoben werden.

Zur Begründung des AsylbLG führt der Gesetzgeber an, dass die Leistungen gegenüber der Sozialhilfe

vereinfacht und auf die Bedürfnisse eines in aller Regel nur kurzen, vorübergehenden Aufenthaltes abgestellt werden. ... Die drängenden Probleme, die mit der großen Zahl der Asylbewerber verbunden sind, erfordern aufeinander abgestimmte und an den gleichen Zielen ausgerichtete Lösungen. ... Von Bedeutung ist dabei, dass in etwa 95 % aller Asylanträge keine Asylberechtigung anerkannt wird. Es ist daher leistungrechtlich der typische Regelfall, dass dieser Personenkreis keinen ausländerrechtlichen Grund für einen Aufenthalt in Deutschland besitzt. (BT-Drs. 12/4451, 5 ff)

Zur Einbeziehung Geduldeter wird angeführt: „Es wäre nicht schlüssig, für abgelehnte Asylbewerber leistungrechtliche Anreize für ein weiteres Bleiben in Deutschland zu schaffen.“ (BT-Drs. 12/4451, 5)

Nicht zuletzt um den verfassungsrechtlichen Bedenken der SPD Rechnung zu tragen, wurde 1993 im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens § 2 AsylbLG in das Gesetz eingefügt. Die Leistungseinschränkungen der

§§ 3 - 7 AsylbLG galten demnach nur für Asylsuchende im ersten Jahr des Aufenthaltes. Asylsuchende erhielten nach 12 Monaten - abweichend vom abgesenkten Niveau der §§ 3-7 AsylbLG - Leistungen in entsprechender Anwendung des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG).

Zur Begründung wurde angeführt:

Die weitgehende Angleichung des Leistungsrechts an das Sozialhilferecht folgt der Überlegung, daß bei einem längeren Zeitraum des Aufenthalts und - mangels Entscheidung - noch nicht absehbarer weiterer Dauer nicht mehr auf einen geringeren Bedarf abgestellt werden kann, der bei einem in der Regel nur kurzen, vorübergehenden Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland entsteht. Insbesondere sind nunmehr Bedürfnisse anzuerkennen, die auf eine stärkere Angleichung an die hiesigen Lebensverhältnisse und auf bessere soziale Integration gerichtet sind. (BT-Drs. 12/5008, 15).

Zum 01.06.1997 wurde § 2 AsylbLG neu gefasst. Einbezogen in das abgesenkte Niveau der §§ 3-7 AsylbLG wurden nunmehr auch AusländerInnen mit Duldung. Die Dauer der Absenkung der Leistungen wurde auf 36 Monate erhöht.

Mit dem Zuwanderungsgesetz (ZuwG) wurde das AsylbLG ab 01.01.2005 auf AusländerInnen mit Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4 Satz 1 und § 25 Abs. 5 AufenthG ausgeweitet. Darunter waren AusländerInnen, die zuvor eine Aufenthaltsbefugnis aus humanitären Gründen nach § 30 AuslG besaßen und bis dahin ungekürzte Sozialleistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) erhielten. Hinzu kamen bisher geduldete AusländerInnen, deren Rückkehr aus tatsächlichen oder (verfassungs-)rechtlichen Gründen unmöglich ist, und die anstelle der Kettenduldung durch das Zuwanderungsgesetz eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG erhalten. Beide besitzen - wie nicht zuletzt die Aufenthaltsdauer belegt - eine längerfristige bzw. dauerhafte Aufenthaltsperspektive.

Zum 28.08.2007 wurde die Wartefrist des § 2 AsylbLG auf 48 Monate verlängert. Die Begründung hält das für gerechtfertigt, da bei den unter das AsylbLG fallenden Personen „*angesichts der ungewissen Aufenthaltsperspektive grundsätzlich kein sozialer Integrationsbedarf vorhanden*“ sei (BT-Drs. 16/5065, 155, 232).

Die These, dass eine kurze Aufenthaltsdauer zu einem geringeren Bedarf führt, überzeugt jedoch bereits denklologisch nicht. Maßgeblich ist allein die Höhe des aktuell zu befriedigenden täglichen Bedarfs, nicht dessen Gesamtdauer. Die Einschränkungen des AsylbLG gelten auch nicht mehr nur vorübergehend, sondern für 48 Monate. 58,6 % der ihrem Status nach unter das AsylbLG fallenden Menschen leben bereits länger als 6 Jahre in Deutschland. Die Annahme des Gesetzgebers, unter das AsylbLG fallende AusländerInnen hielten sich nur kurze Zeit hier auf, ist demnach falsch.

Die Kumulation des AsylbLG mit weiteren rechtlichen Restriktionen

Die Auswirkungen des AsylbLG sind im Zusammenwirken mit weiteren aufenthalts- und asylrechtlichen Restriktionen zu betrachten. Die Kumulation der gesetzlichen Regelungen führt zu einer umfassenden Einschränkung von Menschenwürde, Persönlichkeitsrechten, körperlicher Unversehrtheit und Sozialstaatsgebot, und degradiert die Betroffenen weitgehend zu Objekten staatlichen Handelns.

Die materielle Bedürftigkeit der Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG beruht in der Regel auf einer durch das faktische Arbeitsverbot erzeugten künstlichen Notlage. Den Betroffenen wird verboten für sich selbst zu sorgen, obwohl sie dies in der Regel nicht nur könnten, sondern auch wollen. Sie empfinden das Arbeitsverbot und den Verweis auf staatliche Fürsorgeleistungen als Verletzung ihrer Würde. Sie wollen nicht auf Kosten des Staates leben, der ihnen zumindest vorläufig eine Zuflucht gewährt hat. Die Selbstverwirklichung und Reproduktion durch Erwerbsarbeit ist ein existenzielles menschliches Grundbedürfnis. Dauerhafte Arbeitsverbote unter Verweis auf staatliche Fürsorgeleistungen verstoßen gegen menschenrechtliche Grundsätze.

Soziale Beziehungen, die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und die Hilfe durch familiäre Netzwerke werden durch die Beschränkungen von Freizügigkeit und Mobilität be- und verhindert. Die Umverteilung nach AsylVfG und AufenthG, Wohnsitzauflagen und Residenzpflicht, sowie der Entzug der für Reisen und zur

Kommunikation nötigen Geldmittel durch das AsylbLG bewirken eine dauerhafte örtliche und soziale Trennung von bereits in Deutschland lebenden Angehörigen. Vielfach wird erst durch die erzwungene Trennung von den Angehörigen die Inanspruchnahme von Sozialleistungen erforderlich.

Durch die Einweisung in Sammelager und das Verbot, eine Mietwohnung zu beziehen, werden Privatsphäre und Intimbereich eingeschränkt. So ist das Innenministerium Thüringen der Auffassung, in einer Gemeinschaftsunterkunft wäre es „*nicht sachgerecht, die Besichtigung der Zimmer von der Zustimmung der Bewohner abhängig zu machen*.“ Sogar Hausstrafen sollen nach Auffassung des Innenministeriums zulässig sein. Die freie Entscheidung über die Alltagsgestaltung wird zusätzlich beschränkt durch die mit der Sachleistungsversorgung verbundenen behördlichen Vorgaben darüber, was die Menschen essen sollen und welche Kleidung sie anziehen dürfen.

Der weitgehende Entzug von Bargeld durch Arbeitsverbot und AsylbLG bewirkt mangels Geld für Mobilität, Kommunikation und Anwaltsgebühren eine umfassende Beschränkung des Zugangs zu Rechtschutz. Die ausreichende Deckung von „*persönlichen Bedürfnissen des täglichen Lebens*“ und notwendiger Anwaltskosten ist wegen des zu geringen Barbetrags in der Praxis nur durch Bargeld aus dem Umtausch von Lebensmittelgutscheinen, aus illegalen Erwerbstätigkeiten, oder aus dem Sozialamt verschwiegenen Zuwendungen Dritter usw. möglich.

AsylbLG, Arbeitsverbot und Residenzpflicht führen dazu, dass auch der Zugang zu Bildung beschränkt wird. Durch fehlende Barmittel für Schulbedarf und den faktischen Ausschluss vom „Bildungspaket“ wird die Teilhabe an Kita und Schulbildung negativ beeinflusst. Selbst Eingliederungshilfen für behinderte Kindergarten- und Schulkinder werden teilweise verweigert.

Weiterführende schulische und berufliche Ausbildungen oder ein Studium sind vielfach nur „illegal“ unter Verstoß gegen ausländerrechtliche Auflagen möglich. Die Aufnahme einer Ausbildung führt zudem häufig dazu, dass die Existenzmittel ganz entzogen werden, weil in manchen Fällen weder Sozialleistungen (aufgrund der Ausbildung) noch BAföG (aufgrund des Aufenthaltsstatus) beansprucht werden können.

Den Zugang zu Deutschkursen nach § 43 ff. AufenthG verweigert das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Asylsuchenden und Geduldeten selbst dann, wenn dort noch freie Plätze verfügbar sind. Sprachkurse können oft nur mit erheblichem Kostenaufwand (Kursgebühr und Fahrtkosten) und unter Verstoß gegen die Residenzpflicht wahrgenommen werden.

Der Zugang zu Familienleistungen (Elterngeld, Kindergeld, Unterhaltsvorschuss) ist im Regelfall ausgeschlossen. Beihilfen nach AsylbLG für Schwangere und Kinder liegen erheblich unter dem Niveau des SGB II/XII, ebenso vielerorts die Hilfen der Bundesstiftung Mutter und Kind.

Die Auswirkungen des AsylbLG und der weiteren Restriktionen führen in der Praxis zur Kriminalisierung für diejenigen, die aus der Situation auszubrechen versuchen, und zu tiefer Resignation und dauerhafter psychischer und physischer Krankheit bis zur Erwerbsunfähigkeit für diejenigen, die sich den gesetzlichen Vorgaben beugen. In beiden Fällen ergeben sich hohe Folgekosten für die Gesellschaft.

Kürzung um bis zu 65 Prozent gegenüber Sozialhilfe und ALG II

Der Regelsatz für Sozialhilfe bzw. Alg 2 beträgt seit 01.01.2011 364,- €/Monat. Der Wert der Gutscheine/Geldleistungen nach § 3 AsylbLG für Alleinstehende liegt seit 01.11.1993 unverändert bei 360 DM (184,07 €) zzgl. Taschengeld 80 DM (40,90 €) = 440 DM = 224,97 €/Monat. Bei Geldleistungen nach § 3 Abs. 2 AsylbLG sind die Leistungen nach AsylbLG im Vergleich zur Sozialhilfe nach SGB II/SGB XII demnach um ca. 38 % gekürzt.

Bei Gutscheinen nach § 3 Abs. 2 AsylbLG ist der Einkauf auf wenige, teure Geschäfte (teils Sonderläden) beschränkt, Fahrtkosten zum Aufsuchen der Geschäfte müssen bezahlt werden, Stückelung der Gutscheine und Probleme mit der Restgeldrückgabe erschweren das Einkaufen. Dies führt de facto zu weiteren Kürzungen.

Bei Sachleistungen liegt der reale Wert in Folge unzureichender Menge, mangelhafter Qualität und nicht bedarfsdeckender Zusammensetzung der Essenspakete etc. in der Praxis regelmäßig noch um ca. 30 bis 50 % unter dem - bereits ca. 38 % unter der Sozialhilfe liegenden - Sollwert nach § 3 Abs. 2 AsylbLG.

Zu den genannten Grundleistungen bzw. Regelsätzen hinzu kommen nach AsylbLG, SGB II und SGB XII

jeweils noch die Leistungen für Unterkunft, Heizung und Krankenversorgung. Entgegen der Maßgabe des § 3 Abs. 3 AsylbLG wurden die Leistungen nach AsylbLG seit 1993 nie an die Preisentwicklung angepasst. Dabei ist das Preisniveau von November 1993 bis Dezember 2010 um 32 % gestiegen.

Sachleistungen

Nach § 3 Abs. 1 AsylbLG werden Sachleistungen für den Bedarf an Ernährung, Unterkunft, Kleidung, Gesundheits- und Körperpflege, Hausrat und Energie erbracht. Das bedeutet Vollverpflegung oder Lebensmittelpakete, Pakete mit Hygieneartikeln, „Kleiderbasare“ mit regulär nicht mehr verkaufter Kleidung oder den Verweis auf Kleiderkammern. Sachleistungen für die Unterkunft bedeuten Sammelager, Gemeinschaftsunterkünfte und Obdachlosenheime und die Verweigerung der Kosten für eine Mietwohnung.

Sachleistungen sind nicht per se bedarfsdeckend. Die Sachleistungen führen in der Praxis zu weitaus gravierenderen Einschränkungen bei der Bedarfsdeckung als „nur“ die betragsmäßige Leistungskürzung der Geldleistungen nach § 3 AsylbLG: Der Wert der tatsächlich erbrachten Sachleistungen liegt in der Praxis regelmäßig noch unter den Geldwerten des § 3 AsylbLG, bei Lebensmittelpaketen oft nur bei etwa 60 % der Beträge nach § 3 AsylbLG. Sachleistungen haben schwerwiegende qualitative und quantitative Mängel, z.B. nahezu oder ganz abgelaufene Haltbarkeit, keine frische Ware, eintönige Versorgung, „es gibt immer dasselbe“.

Desweiteren haben Sachleistungen eine den individuellen Bedarf nicht treffgenau deckende unproportionale Zusammensetzung der Ware – zu viel vom einem, zu wenig oder nichts vom anderen Produkt. Sachleistungen können individuelle Sonderbedarfe (Diät bei Krankheit usw.) nicht hinreichend decken. Sie verderben mangels Möglichkeit zur adäquaten Vorratshaltung in Gemeinschaftsunterkünften (zu wenig Kühlschränke, keine verschließbaren Schränke), die Lagerung der Nahrungsmittel fördert den Ungezieferbefall. Ebenso schränken sie Alltagsgestaltung, Handlungsfreiheit und Persönlichkeitsrechte ein, weil die Leistungsberechtigten nicht mehr selbst einkaufen und darüber entscheiden können, was sie essen wollen und womit sie sich kleiden möchten.

Der neben den Sachleistungen verbleibende geringe Barbetrag führt zu massiven Einschränkungen der sozialen Teilhabe (Mobilität, Kommunikation, Kultur,

Schul- und Bildungsbedarf). Obwohl § 3 vom „notwendigen Bedarf“ spricht, was dem Leistungsniveau des SGB II/XII entspräche, gewähren Behörden und Gerichte unter Hinweis auf die migrationspolitische Zielsetzung des AsylbLG und die demnach gebotene „restriktive Auslegung“ nur den „nötigsten Bedarf“. Die Sachleistungsversorgung wird von den Betroffenen als durch die zuständigen Behörden bewusst organisierte Diskriminierung wahrgenommen. Dies führt regelmäßig zu massiven Flüchtlingsprotesten und Hungerstreiks.

Sachleistungen können das menschenwürdige Existenzminimum in Sinne des Urteils des BVerfG vom 09.02.2011 schon deshalb nicht sichern, weil die Konkretisierung von Art und Umfang der Leistungen in der Praxis weitestgehend dem freien Ermessen der zuständigen Verwaltungen und der von dort beauftragten Firmen überlassen bleibt. Die vom BVerfG gesetzten Maßstäbe für ein transparentes Verfahren zur Ermittlung der Bedarfe und die gesetzliche Kontrolle über den Umfang der Bedarfe fehlt.

Eine effektive gerichtliche Kontrolle der Sachleistungsversorgung hat sich in der Praxis als unmöglich erwiesen. Gegebenenfalls wäre im Detail zu überprüfen, ob Zusammenstellung, Menge und Qualität der Sachleistungen den notwendigen Bedarf im konkreten Einzelfall decken. Dies setzt seitens der Betroffenen eine detaillierte schriftliche Dokumentation von Inhalt, Menge, Qualität und Wert aller tatsächlich erhalten sowie der für den individuellen Bedarf jeweils noch fehlenden Leistungen voraus. Die Betroffenen sind hiervon nicht nur überfordert, die Darlegung ist ihnen auch unzumutbar.

Auch seitens der Gerichte fehlt ein Maßstab für den „notwendigen Bedarf“, sie umgehen diese anspruchsvolle Aufgabe und beschränken sich auf die Feststellung, dass die Betroffenen mögliche Mängel nicht hinreichend dargelegt hätten und diese Mängel jederzeit abstellbar seien.

Gutscheine und Geldleistungen

Der in § 3 AsylbLG geregelte Vorrang für Sachleistungen wurde zum 01.06.1997 gelockert. Damit wird es dem politischen Ermessen der zuständigen Behörde überlassen, ob sie Sachleistungen oder Geldleistungen gewährt, ohne jedoch den Leistungsberechtigten einen Rechtsanspruch auf Barleistungen zu geben. Gesetzlich zwingend sind die Sachleistungen nur für Asylbewerber während der 3-monatigen Erstaufnahme.

Sinngemäß dasselbe gilt für die Unterkunft in Gemeinschaftsunterkünften und die Mietkostenübernahme für eine Wohnung. Nach der Rechtsprechung zum AsylbLG gilt die Unterkunft in einer Wohnung als „Geldleistung“, in einer Gemeinschaftsunterkunft hingegen als „Sachleistung“.

Wegen des hohen Verwaltungsaufwandes der Sachleistungsversorgung gewährt inzwischen die Mehrzahl der Leistungsträger entgegen der Soll-Vorgabe des § 3 Abs. 1 AsylbLG Geldleistungen: Geldleistungen werden flächendeckend in Hamburg, Berlin, Bremen, Hessen, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz erbracht, mit wenigen Ausnahmen auch in NRW und Schleswig-Holstein. Brandenburg (12 von 18 Kreisen) und Sachsen (12 von 13 Kreisen) stellen zunehmend auf Geldleistungen um.

Gutscheine werden in Niedersachsen (flächendeckend) und Thüringen (in 20 Kreisen, in 4 Kreisen Geldleistungen) erbracht. „Echte“ Sachleistungen (Essenspakete) gibt es flächendeckend in Bayern, teilweise im Saarland und in Baden-Württemberg, bundesweit in der bis zu 3-monatigen Erstaufnahme für Asylbewerber, sowie teilweise nach § 1a AsylbLG. Mietkosten für eine Wohnung in Berlin in der Regel übernommen, in den übrigen Ländern unterschiedliche Praxis.

Krankenbehandlung: schikanös, teuer, menschenunwürdig

Die medizinische Versorgung wird nach §§ 4 und 6 AsylbLG vom Sozialamt erbracht. Krankenscheine werden von SachbearbeiterInnen in der Praxis erst ausgestellt, wenn ein akut kranker Flüchtling einen konkreten Behandlungsbedarf für eine akute oder schmerzhaftes Erkrankung geltend macht und hierzu beim Sozialamt vorspricht. Viele Ämter sind der Auffassung, dass nur so geprüft werden kann, ob ein Fall des § 4 AsylbLG vorliegt. Dabei bleibt offen, aufgrund welcher fachlichen Kompetenz VerwaltungssachbearbeiterInnen die Behandlungsnotwendigkeit prüfen. Auch der Arzt kann diese Frage erst beantworten, wenn er eine Diagnostik durchgeführt hat.

Die Ämterpraxis führt zu erheblichen Verzögerungen der Krankenbehandlung und zum Unterlassen nötiger Arztbesuche. Dementsprechend steigt die Zahl der Notarzteinsätze, Rettungsfahrten und stationären Notaufnahmen. Dies treibt die Kosten in die Höhe und es kommt zu Doppelbehandlungen. Die Behandlung wird verschleppt und teils auch verweigert, Krankheiten

verschlimmern sich. Die Flüchtlinge müssen vermeidbare Schmerzen, Verschlimmerungen bestehender Erkrankungen, vermeidbare dauerhafte Gesundheitsschäden und ggf. sogar den Tod in Kauf nehmen.

Nach § 6 AsylbLG müssen auch chronische Erkrankungen behandelt werden, wenn dies zur Sicherung der Gesundheit unerlässlich ist. Das Problem ist, dass § 6 AsylbLG nur als Ermessensregel ausgestaltet ist. Zwar sollte das Ermessen zugunsten der Behandlung meist auf null reduziert sein. Die Behandlung chronischer Erkrankungen auf Grundlage des § 6 AsylbLG wird in der Praxis der Sozial- und Gesundheitsämter dennoch häufig abgelehnt oder zeitlich erheblich verzögert. Selbst Gerichtsentscheidungen zu §§ 4 und 6 AsylbLG verstoßen gegen die Menschenwürde und das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit:

In Berlin versagte das Sozialamt Charlottenburg zwei schwerst spastisch behinderten geduldeten Flüchtlingskindern die Rollstühle. Der Sozialstadtrat unterstellte, sie hätten diese „nur aus Bequemlichkeit“ beantragt. Im Juni 1995 starb in Bremen der kurdische Asylbewerber Celal Akan, nachdem er mehr als 15 Monate darauf gewartet hatte, dass die Sozialbehörde die lebensrettende Lebertransplantation bewilligt.

Der Rettungswagen kommt in Thüringen und Bayern ins Flüchtlingsheim nur, wenn der Wachschatz die medizinische Notwendigkeit bestätigt. Auf Notrufe von Flüchtlingen wird nicht reagiert. Am 1. Juli 1998 starb in Altenburg/Thüringen der kurdische Flüchtling Haydar Findik. Ab 29. Juni hatte er die Ärztin der Landessammelunterkunft konsultiert. Seine Erkrankung verschlechterte sich am Abend des 30. Juni so sehr, dass MitbewohnerInnen den Wachschatz baten, einen Ambulanzwagen zu rufen. Mit dem Hinweis, dass dies 150 DM Kosten verursachen würde, geschah dies nicht.

Das Verwaltungsgericht (VG) Gera ist der Auffassung, dass eine schwere Hüftgelenksnekrose mit Opiaten statt mit der dringend notwendigen Operation zu behandeln sei. Das Obergericht (OVG) Mecklenburg-Vorpommern hält eine Dialysebehandlung auf Dauer an Stelle einer Nierentransplantation für angemessen, wobei laut OVG die Frage der Kosten keine Rolle spielt. Das OVG Münster verweigerte die Hörgeräte für ein Kind trotz der Hörschädigung bereits eingetretener massiver Schädigung seiner Sprachentwicklung (Dyslalie). Das VG Frankfurt/Main und der VGH Hessen verschleppten und verweigerten eine

dringend nötige Lebertransplantation - in der Folge verstarb der betroffene Flüchtling.

Die AsylbLG-Statistik weist für die Krankenbehandlung nach §§ 4/6 AsylbLG Mehrkosten pro Person und Jahr in einer Größenordnung von 30 bis 40 % gegenüber der Krankenbehandlung nach § 2 AsylbLG per Chipkarte auf Niveau der Gesetzlichen Krankenversicherung aus.

Verfassungswidrigkeit des AsylbLG

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat mit Urteil vom 09. Februar 2010 die Regelleistungen des Arbeitslosengeldes II (Alg II) für verfassungswidrig erklärt. Das BVerfG bestätigt, dass sich aus Art. 1 I (Menschenwürde) und 20 I (Sozialstaatsprinzip) Grundgesetz ein Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums ergibt. Dieses Grundrecht umfasst neben der physischen Existenz auch ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben. Der Gesetzgeber hat das Existenzminimum realitätsgerecht und nachvollziehbar zu bemessen, zu aktualisieren, zu gewährleisten und einzulösen. Dabei steht ihm ein Gestaltungsspielraum zu.

Gemessen an den Maßstäben des BVerfG-Urteils erweisen sich die Leistungen des am 01.11.1993 in Kraft getretenen Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) erst recht als verfassungswidrig. Dem AsylbLG fehlt das vom BVerfG beim Alg II nur als unzulänglich kritisierte Bedarfsbemessungssystem ganz. Die in § 3 Abs. 1 und Abs. 2 AsylbLG genannten Geldbeträge für die Grundleistungen und den persönlichen Bedarf von Erwachsenen und Kindern beruhen auf freihändig geschätzten Zahlen, ohne jede empirische oder methodische Grundlage. In den Gesetzesmaterialien werden für die Bemessung des Existenzbedarfs allein haushalts- und migrationspolitische Motive angeführt. Zudem wurden die Leistungen seit 1993 nicht an die Preisentwicklung angepasst.

Das Landessozialgericht NRW legte daher im Juli und im November 2010 Verfahren zur Höhe der AsylbLG-Leistungen für einen Alleinstehenden und für ein 6- bzw. 7-jähriges Kind dem Bundesverfassungsgericht zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des § 3 AsylbLG vor. Die Leistungen nach AsylbLG seien „ins Blaue hinein geschätzt“ und zur Deckung des menschenwürdigen Existenzminimums von Erwachsenen und von Kindern offensichtlich unzureichend. Mit einer Entscheidung des BVerfG wird noch in 2011 gerechnet.

Das AsylbLG ist nach unserer Auffassung allerdings nicht nur wegen seiner unzureichenden Leistungssätze, sondern in allen Kernbereichen und somit insgesamt nicht verfassungskonform. Das gilt insbesondere für das Sachleistungsprinzip, die Anwendungsdauer, die Festlegung des Personenkreises, die Einkommens- und Vermögensanrechnung, die Regelungen zur Krankenbehandlung sowie die Kombination mit weiteren Restriktionen wie Arbeits- und Ausbittungsverbot, der Residenzpflicht und der Einweisung in Sammelager.

Literatur

Classen, G. Sozialleistungen für MigrantInnen und Flüchtlinge, Handbuch für die Praxis, 2008, www.vonloeper.de/migrationssozialrecht

Classen, G. Das AsylbLG und das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum, Stellungnahme zur Anhörung im Bundestagsausschuss für Arbeit und Soziales am 07.02.2011, online: http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/asylblg/Classen_AsylbLG_Verfassung.pdf

Classen, G./Kanalán, I., Verfassungsmäßigkeit des AsylbLG, info also 2010, 243, online:

http://www.info-also.nomos.de/fileadmin/infoalso/doc/Aufsatz_infoalso_10_06.pdf

Flüchtlingsrat Berlin, Kommentare, Stellungnahmen, Rechtsprechung und Dokumente zum AsylbLG: www.fluechtlingsrat-berlin.de > Gesetzgebung > Asylbewerberleistungsgesetz

Frings, D., Sozialrecht für Zuwanderer, Nomos 2008

Hohm, K.-H. Gemeinschaftskommentar zum AsylbLG. Loseblatt, Luchterhand.

Kingreen, Schätzungen „ins Blaue hinein“: Zu den Auswirkungen des Hartz IV-Urteils des Bundesverfassungsgerichts auf das AsylbLG, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2010, 558

Landesozialgericht NRW: Leistungen für Asylbewerber sind verfassungswidrig, online: http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/pdf/LSG_NRW_Vorlagebeschluss_AsylbLG.pdf

Georg Classen ist Mitarbeiter des Flüchtlingsrates Berlin. Er beschäftigt sich mit Fragen des Sozial-, Ausländer- und Flüchtlingsrechts und ist Autor eines Handbuchs über Sozialleistungen für MigrantInnen und Flüchtlinge.

Leben in der Warteschleife - Bleiberecht für Flüchtlinge

Viele Menschen leben in Deutschland mit einem prekären ausländerrechtlichen Status. Dazu zählen in erster Linie Menschen, die eine Duldung besitzen, aber auch Menschen mit einer Aufenthaltsgestattung während eines Asylverfahrens. Es kann sogar eine Aufenthaltserlaubnis sein, die aus bestimmten humanitären Gründen erteilt wird, z.B. zur Pflege eines nahen Verwandten. Stirbt dieser nahe Verwandte, so entfällt der Grund für die Aufenthaltserlaubnis und die Aufenthaltsbeendigung droht.

Eine Bleiberechtsregelung ist dringend notwendig, um die Unsicherheit und Perspektivlosigkeit derjenigen zu beenden, die mit unsicherem Aufenthaltsstatus dauerhaft hier leben. In die Erarbeitung dieser Regelung müssen auch Menschen ohne aufenthaltsrechtliche Papiere mit einbezogen werden.

Die Duldung

Ein altes französisches Sprichwort besagt: „Nichts ist zählebiger als ein Provisorium.“ Und ein solches Provisorium ist die ausländerrechtliche Duldung. Wie das? Seit dem Ausländergesetz von 1965 gibt es das Instrument der Duldung. Die rechtliche Bedeutung der Duldung ist die „zeitweilige Aussetzung der Abschiebung“. Damit ist gemeint, dass aus unterschiedlichen Gründen derzeit auf eine Aufenthaltsbeendigung verzichtet wird. Werden dann diese Duldungen jeweils wieder verlängert – und dies oftmals über viele Jahre – spricht man von Kettenduldungen. Auch das zum 1. Januar 2005 in Kraft getretene Aufenthaltsgesetz – als Teil des Zuwanderungsgesetzes – enthält das Instrument der Duldung. Einwanderungspolitisch ist aber mit dem Zuwanderungsgesetz die Absicht verbunden worden, die Kettenduldung abzuschaffen. Dass dies keineswegs gelungen ist, belegen die Zahlen: Zum 31.12.2010 lebten 87.244 Menschen in Deutschland mit einer Duldung, davon 53.606 Personen länger als 6 Jahre, 29.285 Personen länger als 10 Jahre, 20.308 länger als 12 Jahre und 14.119 länger als 15 Jahre in Deutschland. (Quelle BT-Dr. 17/4791 v. 16.02.11)

Leben mit einer Duldung bedeutet folgendes: Man besitzt keinen rechtmäßigen Aufenthalt, man bleibt zur Ausreise verpflichtet, man kann jederzeit abgeschoben werden, sprich: Man sitzt auf gepackten Koffern. Ge-

duldet sein bedeutet Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (ca. 35 % geringere Leistungen als Hartz IV - SGB II), eingeschränkte Krankenhilfe, eingeschränkte Bewegungsfreiheit (Residenzpflicht), oftmals Leben in einer Gemeinschaftsunterkunft.

Gründe für Duldungen

Das Asylverfahren scheitert, ins Herkunftsland kann aber nicht abgeschoben werden: Flüchtlinge scheitern in ihren Asylverfahren, weil ihre Fluchtgründe nicht anerkannt werden oder weil sie nicht in der Lage waren, ihre Fluchtgründe widerspruchsfrei und glaubwürdig vorzutragen.

Nach einem negativen Asylverfahren sind diese Menschen, wie es im Rechtsdeutsch heißt „vollziehbar ausreisepflichtig“. Das bedeutet, sie müssen ihre Ausreise vorbereiten und Deutschland verlassen. Die rechtlichen Möglichkeiten, eine Abschiebung zu verhindern, sind minimal. Es bleiben Anträge auf humanitäre Aufenthaltserlaubnisse, erneute Asylanträge, Petitionen und Härtefallkommissionsanträge. Auch Kirchenasyl wird als eine Möglichkeit gesehen, die eigene Schutzbedürftigkeit doch noch anerkannt zu bekommen.

Der Flüchtlingsstatus wird aberkannt, aber eine Abschiebung ist trotzdem nicht möglich: Zum Personenkreis der Geduldeten gehören nicht nur diejenigen, die in ihren Asylverfahren gescheitert sind, sondern auch Menschen, z.B. aus dem Irak oder aus Afghanistan, die in Deutschland einen Flüchtlingsstatus erhalten haben. Nach dem Sturz von Saddam Hussein bzw. der militärischen Intervention gegen die Taliban wurde vielen dieser Flüchtlinge in asylrechtlichen Widerrufsverfahren durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) der Flüchtlingsstatus aberkannt. Anschließend wurde ihnen die Aufenthaltserlaubnis durch die Ausländerbehörden widerrufen und sie „landeten“ in der Duldung.

Die Ausreisepflicht besteht wegen Erteilungshindernissen im humanitären Aufenthaltsrecht: Ein weiterer Grund für die Duldungen sind die unzureichenden Regelungen des humanitären Aufenthaltsrechtes. Dieses konzentriert sich im Wesentlichen auf den § 25 Absatz 5 des Aufenthaltsgesetzes, der aber in seinen Sätzen

drei und vier auf wesentliche Erteilungshindernisse hinweist:

Eine Aufenthaltserlaubnis darf nur erteilt werden, wenn der Ausländer unverschuldet an der Ausreise gehindert ist. Ein Verschulden des Ausländers liegt insbesondere vor, wenn er falsche Angaben macht oder über seine Identität oder Staatsangehörigkeit täuscht oder zumutbare Anforderungen zur Beseitigung der Ausreisehindernisse nicht erfüllt.

Damit reduziert sich die Anwendbarkeit dieser Schutznorm auf Schwerstkranke, Reiseunfähige oder Angehörige von Familienmitgliedern, die einen rechtmäßigen Aufenthalt besitzen. Ausländerrechtlich von Bedeutung ist dabei aber nur die Kernfamilie. Sie umfasst nach dem Aufenthaltsgesetz die Ehegatten und minderjährige, ledige Kinder, nicht jedoch volljährige Kinder, Großeltern oder Geschwister. Des Weiteren wird in der Regel vorausgesetzt, dass der Lebensunterhalt gesichert ist und dass ein Pass vorliegt. Auch hieran scheitern viele.

Voraussetzungen für Bleiberecht

Stichtagsregelung

Alle bisherigen Bleiberechtsregelungen sind Stichtagsregelungen. Das bedeutet, dass man sich zu einem bestimmten Datum bereits in Deutschland befinden haben muss. Meist sind diese Fristen sechs Jahre bei Familien mit Kindern und acht Jahre bei Alleinstehenden oder kinderlosen Paaren. Wer diese Stichtage auch nur um einen Tag verpasst, fällt nicht unter diese Regelung und ist auf andere ausländerrechtliche Regelungen angewiesen. Diese sechs oder acht Jahre müssen zudem ununterbrochen in Deutschland verbracht worden sein. Eine zwischenzeitliche Ausreise nach z.B. Frankreich, Schweden oder Dänemark, weil die Betroffenen sich dort bessere Asylchancen erhofft hatten und dann auf Grund von EU-Regelungen wieder nach Deutschland überstellt wurden, stellen einen Ausschlussgrund für die Bleiberechtsregelung dar, auch wenn in der Summe der Aufenthaltszeiten zehn und mehr Jahre in Deutschland verbracht wurden.

„Integration“

Die Bleiberechtsregelungen, wie auch die gesetzliche Altfallregelung (§§ 104a und 104b des Aufenthaltsgesetzes), richten sich an „gut integrierte, langjährig hier lebende Ausreisepflichtige“. Eine der Grundvorausset-

zungen, um in den Genuss der Bleiberechtsregelungen zu kommen, ist die geforderte, in vielen Fällen zumindest überwiegende, ansonsten vollständige Lebensunterhaltssicherung. Arbeitsunfähige, Kranke, Traumatisierte und alte Menschen müssen an dieser Voraussetzung scheitern. Dies wird billigend in Kauf genommen. Diese Nützlichkeitsbetrachtungsart von Menschen, die im Asylverfahren gescheitert sind, entspricht nicht einer humanitären Umgangsweise mit Flüchtlingen.

Deutschkenntnisse werden ebenso verlangt wie Straffreiheit, wobei Straftaten bis zu 50 Tagessätzen sowie Straftaten, die nur von AusländerInnen begangen werden können (Verstöße gegen das Aufenthalts- oder Asylverfahrensgesetz) bis zu 90 Tagessätzen unberücksichtigt bleiben. Letztere Regelung führt auch dazu, dass, wenn in einer Familie eine Person über dem Tagessatzlimit liegt, die ganze Familie von der Bleiberechtsregelung ausgeschlossen ist. Auch diese „Sippenhaftung“ ist rechtsstaatlich außerordentlich bedenklich. Ebenso bedenklich ist folgendes: Der § 104b des Aufenthaltsgesetzes regelt die „Aufenthaltserlaubnis für gut integrierte geduldete Kinder von ausgereisten Eltern“. Das ist nichts anderes als eine staatlich verordnete Familientrennung. Dieser Paragraph belohnt die gut integrierten Kinder mit dem Trauma der Trennung von ihren Eltern. Letztere sind aus irgendeinem Grunde an der Bleiberechtsregelung oder am humanitären Aufenthaltsrecht gescheitert, beispielsweise weil sie den Lebensunterhalt nicht sichern konnten, straffällig geworden sind, kein Deutsch sprechen, nicht an der Abschiebung mitwirkten, über ihre Identität getäuscht oder ihren Pass nicht vorgelegt haben. Sie werden als nicht integriert angesehen, und selbst die erfolgreiche Kindererziehung kann das nach deutschem Recht nicht aufwiegen.

Die aktuelle Bleiberechtsregelung für Jugendliche und Heranwachsende

Zum Zeitpunkt des Verfassens dieses Artikels (Sommer 2011) steht ein neuer Paragraph 25a des Aufenthaltsgesetzes vor der Verabschiedung. Er verspricht ein Bleiberecht für gut integrierte Jugendliche und Heranwachsende. Erfreulich daran ist, dass diese Regelung stichtagsfrei angelegt ist. Sie gilt für diejenigen, die minderjährig eingereist oder in Deutschland geboren sind, seit 6 Jahren ununterbrochen hier leben und entweder 6 Jahre erfolgreich zur Schule gegangen sind oder hier einen schulischen Abschluss erlangt haben. Anträge können ab Vollendung des 15. Lebensjahres und bis zur Erreichung des 21. Lebensjahres gestellt

werden. Straftaten und Täuschung dürfen nicht vorliegen.

Diese Ermessensregelung betrifft auch die Eltern und minderjährigen Geschwister dieser jungen Menschen, die mitbegünstigt werden können, allerdings auch nur bei vollständiger Lebensunterhaltssicherung und ohne Vorstrafen (Ausnahmen, wie im oben dargelegten Fall, 50 und 90 Tagessätze) und ohne eigene Täuschungshandlungen. Die Ursprungsfassung aus dem Bundesrat war etwas großzügiger, denn sie forderte nur die überwiegende Lebensunterhaltssicherung und stufte Verurteilungen zu Gefängnisstrafen bis zu 3 Monaten als unschädlich ein. Durch die Verschärfungen wird die Zahl der Geduldeten nicht wesentlich verringert werden.

Der humanitäre Aspekt dieser Regelung scheint deutlich hinter dem Nützlichkeitsaspekt zurückzutreten. Noch deutlicher wird das beim zweiten Teil der Regelung. Für die Jugendlichen bis zur Vollendung des achtzehnten Lebensjahres besteht noch die Möglichkeit, einen großen Teil der Familie aufenthaltsrechtlich mit abzusichern. Für die Heranwachsenden fehlt diese Möglichkeit. Hier sind die Eltern und die minderjährigen Geschwister explizit nicht mitbegünstigt – erneut ein rechtstaatliches Beharren auf dem Prinzip der Ausreise. Rechtstaatlichkeit und Humanität erscheinen hier als Gegensätze, hingegen sollten alle Anstrengungen des Gesetzgebers darauf abzielen, im Sinne der Humanität rechtsstaatliche Instrumente zu schaffen, die die Situation der Menschen besser berücksichtigen und die Chance auf Einzelfallgerechtigkeit eröffnen.

Fazit: Bleiberecht führt zu Integration

Die Forderung nach einer stichtagsfreien Bleiberechtsregelung ohne engherzige Ausschlussgründe wird nicht erst seit der Bleiberechtskampagne von PRO ASYL 2002 erhoben. Mit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes zum 1. Januar 2005 ist versäumt worden, eine Abschlussregelung für diejenigen zu schaffen, die sich im Land befinden. Dafür gab und gibt es im Deutschen Bundestag keine Mehrheiten. Der Migrationsbericht des Sachverständigenrates 2011 hat aber gezeigt, dass es

in der Bevölkerung sehr wohl eine Mehrheit für Einwanderung und Flüchtlingsschutz gibt.

Ein an den humanitären Bedürfnissen von Flüchtlingen ausgerichtetes Aufenthaltsrecht gibt es in Deutschland nicht. Wenn die seit vielen Jahren hier mit uns lebenden Menschen abgeschoben werden sollen, widerspricht das jeglichem humanitären Ansatz. Im Verständnis der Flüchtlingsarbeit geht es um Inklusion, also um Teilhabe und Perspektiven. Die Reduktion auf die verlangten Integrationsleistungen, wie das humanitäre Aufenthaltsrecht sie beinhaltet, führen dazu, dass in Deutschland zunehmend Menschen rechtlich im Abseits stehen und in vielen Bereichen ausgegrenzt sind.

Aber gerade der fundamental wichtige Bereich des Wissens und Fühlens einer sicheren Lebensperspektive, eines Daueraufenthaltsrechtes in Deutschland, führt dazu, dass es leichter wird, die klassischen Integrationsanforderungen zu erfüllen.

Es gibt Menschen, die diese Anforderungen ohne Hilfestellung meistern können. Es gibt Menschen, die dazu Unterstützung benötigen und es gibt Menschen, die dazu aus den verschiedensten Gründen nicht in der Lage sind. Flüchtlinge danach zu unterscheiden und dem Prinzip zu folgen, nur Menschen eine Chance zu eröffnen, die im Sinne von „gut integriert“ funktionieren, ist zutiefst inhuman. Das Prinzip Schutz auf Zeit, welches im Asylrecht festgeschrieben ist und im Ausländerrecht angewandt wird, ist integrationsfeindlich.

Wer lange hier lebt, muss bleiben können – das ist die Forderung der Flüchtlingsbewegung, und „lange“ bedeutet fünf Jahre. Wer fünf Jahre hier gelebt hat, sollte eine rechtlich zugesicherte Aufenthaltserlaubnis erhalten. Es geht nicht an, dass alle paar Jahre für eine neue Altfallregelung gekämpft werden muss.

Volker Maria Hügel, geboren 1952 in Münster, Diplom-Sozialpädagoge, Vater von 2 Söhnen, 2 Enkelsöhne. Er arbeitet als Rechtsreferent für die GGUA-Flüchtlingshilfe (Gemeinnützige Gesellschaft zur Unterstützung Asylsuchender e.V.) in Münster.

III Flüchtlinge in Deutschland

Schon seit Ende der 1990er Jahre wehren sich Flüchtlinge in Deutschland gegen Lagerunterbringung und Mangelversorgung durch nicht adäquate Essenspakete, Essensgutscheine und verminderte Sozialhilfesätze sowie reduzierte Gesundheitsversorgung. Dabei kommt dem Lager als halboffener, dezentraler Struktur der Flüchtlingsunterbringung in etlichen Bundesländern ein besonders negativer Stellenwert zu. In den Gesetzen und Durchführungsverordnungen mag die Unterbringung in so genannten Sammelunterkünften zwar eher harmlos klingen, de facto bedeutet die Lagerunterbringung aber einen ganz konkreten Ausschluss aus der Gesellschaft sowie eine Einschränkung des persönlichen Handlungsspektrums im alltäglichen Leben.

Flüchtlinge haben sich immer wieder gegen die mit der Lagerunterbringung verbundenen Gängelungen und Drangsalierungen gewehrt. Nachdem die Bundesregierung erklärt hat, dass das Asylbewerberleistungsgesetz, welches zahlreiche Schikanen gegenüber Flüchtlingen ermöglicht, wohl grundgesetzwidrig ist, gibt es mit der

Abolish-Kampagne nun eine Bündelung der vielen individuellen, lokalen und regionalen Widerstandshandlungen.

- **Tobias Pieper** zeigt in seinem Beitrag auf, das Lager schon lange ein zentraler Bestandteil europäischer und deutscher Flüchtlingspolitik gewesen sind, der eine bestimmte Funktion erfüllt.
- **Uche Akpulu** schildert aus der Perspektive eines Flüchtlings die Konsequenzen, die die aktuelle Asylgesetzgebung in Deutschland für Schutzsuchende hat.
- **Benjamin Rau** gibt einen Überblick über politischen Mobilisierungen von unten, die sich gegen das Asylbewerberleistungsgesetz richten.
- **Agnes Andrae** und **Anna Maya** beschreiben die Situation von Flüchtlingsfrauen in Deutschland und diskutieren anhand zweier Projekte, was getan werden kann, um ihre Situation zu verbessern.

Tobias Pieper

Flüchtlingspolitik als Lagerpolitik

Immer noch werden geduldete MigrantInnen und Flüchtlinge in lagerähnlichen Unterkünften auf Jahre verwahrt. Seit 1980 ist die Verschlechterung der Lebensverhältnisse von MigrantInnen im Asylverfahren durch einen Einschluss im Lager (west-)deutsche Realität. Derzeit wird vermehrt über die Internierungslager für MigrantInnen an den südlichen Grenzen Europas diskutiert; die unhaltbaren Lebensbedingungen dort und die tödlichen Folgen der militärischen Grenzsicherung geraten in die menschenrechtliche Kritik. Über die Lebensbedingungen in den hiesigen Lagern redet die breite Öffentlichkeit jedoch nur ungerne, es ist einfacher, die Menschenrechtsverletzungen bei den anderen zu suchen und anzuprangern.

In der Bundesrepublik werden nun seit mehr als 25 Jahren Flüchtlinge, die einen Asylantrag stellen, in dezentral gelegenen, über das Bundesgebiet verteilten Gemeinschaftsunterkünften untergebracht. Dies betrifft auch diejenigen Menschen, die nur ein Aufenthaltsrecht in Form einer Duldung bekommen und deren Aufenthaltsperspektive eher drei Monate als maximal ein Jahr beträgt, die jedoch kettenhaft auf Jahrzehnte verlängert wird (sog. Kettenduldungen). Diese Menschen werden über das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) versorgt. Dies bedeutet jahrelange Unterbringung in isolierten, lagerähnlichen Gemeinschaftsunterkünften, ein restriktiv regulierter Arbeitsmarktzugang, die Auszahlung der deshalb notwendig werdenden und sowieso gekürzten ‚Hilfe zum Lebensunterhalt‘ in Sachleistungsform (ca. 65 % des normalen ALG II Satzes), ein Ausbildungsverbot und eine verminderte gesundheitliche Versorgung. Zurzeit bekommen in der Bundesrepublik laut Statistik der Bundesregierung knapp 154.000 Menschen (Stand 31.12.2007) Leistungen nach dem AsylbLG. Nach eigener Forschung waren Ende 2006 mindestens 115.000 Menschen in den deutschen Flüchtlingslagern untergebracht (siehe Pieper 2008).

Es findet derzeit eine Reduzierung der Lagerplätze statt. Dies hat unterschiedliche Gründe. Lagerinsassen werden abgeschoben (zwischen 2006 und 2008 über 30.000 Menschen), bekommen einen regulären Aufenthalt oder fallen unter die sog. Bleiberechtsregelung („Altfallregelung“ von 2006 und 2007). Gleichzeitig funktioniert die Abschottung der europäischen Grenzen

immer perfekter, so dass weniger neue Flüchtlinge und MigrantInnen in die Lager eingewiesen werden. Der derzeitige Stand kann nur geschätzt werden, da die vorhandenen staatlichen Statistiken unscharf sind. Ursprünglich war dieses Unterbringungssystem für die Verwaltung und Unterbringung von über einer Million MigrantInnen angelegt.

Die Unterbringung der hier Unerwünschten lässt sich mit dem Begriff des dezentralen halboffenen Lagersystems fassen. Es ist ein System von unterschiedlichen Lagertypen, die dezentral in den Kommunen angeordnet sind und deren Funktion nur durch den Systemcharakter der angeordneten Einzellager verständlich wird. Das dezentrale Lagersystem setzt sich zusammen aus den Landesaufnahmeeinrichtungen, großen Auffanglagern, den zur langfristigen Unterbringung konzipierten Gemeinschaftsunterkünften als dezentrale halboffene Sammellager; dem neuen Zwischenglied Ausreiseseinrichtung als Abschiebelager und den Abschiebehaftanstalten, wozu auch die exterritoriale Unterbringung auf dem Flughafen in Frankfurt am Main als Internierungslager für MigrantInnen zählt.

Die Dezentralität des Lagersystems wird durch das weltweit einmalige Gesetz der Residenzpflicht gewährleistet, welches das Verlassen der einzelnen Landkreise, auf die asylsuchende Menschen bundesweit verteilt werden, unter Geld- bzw., bei fehlender Liquidität, unter Haftstrafe stellt. Wie durch ein virtuelles Netz wird der Raum parzelliert, die MigrantInnen gleichmäßig über diesen verteilt, verwaltet und festgehalten. Der Begriff der Halboffenheit betont, dass die BewohnerInnen aus den Lagern verschwinden können und gleichzeitig in diesen festgesetzt werden. Dieses Festsetzen wird durch institutionelle Schranken und symbolische Barrieren und nicht durch Stacheldraht organisiert. Die BewohnerInnen können prinzipiell aus den Lagern verschwinden und in die Welt der ‚Illegalität‘ abtauchen. Hierdurch unterscheidet sich das bundesdeutsche dezentrale halboffene Lagersystem für MigrantInnen mit einem ungesicherten Aufenthalt von den Internierungslagern für MigrantInnen, wie sie in vielen EU-Ländern vorfindbar sind. Die politische Absicht der Lagerunterbringung liegt in der Festsetzung, Kontrolle und Verwaltung von nach Deutschland geflohenen Menschen und

deren institutionelles Fernhalten und Ausschluss aus der Gesellschaft.

Um die heutigen Lager verstehen zu können, müssen wir in die Westdeutsche Vergangenheit blicken und ihre historische Genese analysieren. Als 1981 parteiübergreifend (SPD/CDU/FDP) die Lagerunterbringung flächendeckend eingeführt wurde, war die politische Zielsetzung klar und wurde in aller Deutlichkeit formuliert: Neue Migrationsbewegungen in die Bundesrepublik sollten durch Lager verhindert werden, und die Vertreibung der bereits hier Angekommenen sollte durch die Verschlechterung ihrer Lebensbedingungen forciert werden. In den politischen Begründungen wurde dabei offen auf rassistische Argumentationsmuster zurückgegriffen und allen Flüchtlingen ein absichtlicher Missbrauch des Asylrechts unterstellt. Im folgenden Jahrzehnt wurde durch die konservative Bundesregierung unter Helmut Kohl (CDU) diese rechts-populistische Debatte aus innenpolitischen Gründen zugespitzt und erreichte 1993, als zentraler Diskurs der ‚Wende‘ und der de facto Abschaffung des Grundrechts auf Asyl, ihren Höhepunkt.

Das Sammellager entwickelte sich in dieser Zeit zur physisch angreifbaren Manifestation im entfalteten rassistischen Diskurs, so dass zwischen 1986 und 1995 immer wieder Unterkünfte angezündet wurden. Parallel wurde 1993 das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) verabschiedet, das auch heute noch die zentrale rechtliche Grundlage der staatlichen Entrechtungspraxis ist. Im AsylbLG wurden die auf dem administrativen Verwaltungsweg bereits angewandten Instrumente in einem eigenen Gesetz gebündelt. Die Kapazität des bundesdeutschen Lagersystems erreichte in dieser Zeit mit mehr als 1,5 Millionen LagerbewohnerInnen ihren historischen Höhepunkt. In den nächsten Jahren folgten weitere Verschärfungen des AsylbLG. Trotz der offensichtlichen Verfehlung der politischen Zielsetzung – der Verminderung der Flüchtlingszahlen durch Abschreckungslager im Ankunftsland – wird erstaunlicherweise bis heute an dieser Politik festgehalten, obwohl die damaligen rassistisch aufgeladenen Begründungen fast gänzlich aus dem öffentlichen Diskurs verschwunden sind.

Dies hängt auch mit der immer effektiveren Grenzsicherung und der durch die EU-Osterweiterung durchgesetzten Grenzverlagerung zusammen, denn die meisten MigrantInnen in der Bundesrepublik kommen und kamen immer schon aus den östlichen Staaten. Mit dem Rückgang der Flüchtlingszahlen ist eine Zuspit-

zung des Lagersystems verbunden. Diejenigen, die noch kommen, werden vermehrt unter Druck gesetzt, wieder zu verschwinden. So wurde im Rahmen des sog. ‚Zuwanderungsgesetzes‘ unter der ersten rot-grünen Bundesregierung mit den Ausreiseeinrichtungen ein neuer Lagertyp kodifiziert: das ‚humanitäre‘ Abschiebelager zur Forcierung der ‚freiwilligen‘ Ausreise. Folge dieser zugespitzten ‚Flüchtlingspolitik‘ ist die massenhafte Vertreibung der untergebrachten MigrantInnen in die ‚Illegalität‘.

Administrative Zielsetzung der Ausländerpolitik ist die Kontrolle hier lebender MigrantInnen und die Regulation und Verhinderung von Einwanderung, für deren Legitimierung auf einen nationalen Sicherheitsdiskurs zurückgegriffen wird. Die Lagerunterbringung bildet die materielle Struktur dieser Ausländerpolitik. MigrantInnen mit ungesichertem Aufenthalt werden räumlich festgesetzt, kontrolliert und materiell ausgegrenzt, mit der Zielsetzung, einen direkten Behördenzugriff auf die LagerbewohnerInnen zur Abschiebung jederzeit zu ermöglichen. Diese Funktion ist aufgrund der Anzahl der untergebrachten MigrantInnen nur durch die Dezentralität der Einzellager, die lokal organisierte Verwaltung und dort abgestimmte polizeilich-exekutive Kontrolle reibungslos möglich. Die dezentralen Verwaltungsstrukturen führen gleichzeitig zur Unsichtbarkeit der staatlichen Aberkennung von Rechten, denn die jahrelange oder jahrzehntelange Unterbringung von mehreren hunderttausend Menschen vollzieht sich hinter dem Rücken der Öffentlichkeit. Lokal sichtbar werden nur die Einzellager, das Gesamtsystem und das Ausmaß der Unterbringung ist nicht unmittelbar erkennbar.

Als sozialer Raum wird der Innenraum der Unterkünfte strukturiert durch das zwangsweise Miteinander der BewohnerInnen, die durch völlig unterschiedliche Lebensweisen und Biografien geprägt sind. Die Lagerunterbringung bedeutet den Einschluss der BewohnerInnen im Lager als materiell-räumlichem Ort der gesellschaftlichen Exklusion. Dieser Prozess des Einschusses im Lager produziert symbolische wie materielle Barrieren, die ein einfaches Eintreten für BesucherInnen und Nichtflüchtlinge verhindern. Für MigrantInnen, deren Lebensmittelpunkt über Jahre das Lager bildet, ist eine Prägung ihrer Erfahrungen und Handlungsmöglichkeiten durch die Lagerbedingungen feststellbar. Das Verschwinden in die ‚Illegalität‘ und das Einleben in den irregulären Strukturen der Gesellschaft ist die einzige Möglichkeit des Ausbruchs aus dem Lager. Denn die Lebensbedingungen entfalten eine psychische Zerstö-

rungskraft, der sich nur durch die ‚Illegalität‘ entzogen werden kann. Mittelpunkt der Unterbringung sind die Mehrbettzimmer, die eine Erosion der Privatsphäre und ein Leben in Zwangsgemeinschaften bedeutet. Das Arbeitsverbot und die Versorgung mit Sachleistungen, in Kombination mit dem räumlich isolierten Leben, strukturieren den Tagesablauf der Einzelnen als behördlich verordnetes Nichts-Tun und Langweilen. Die kapitalistisch organisierte Außenwelt erscheint zwar in ihrer glitzernden Warenästhetik, aufgrund des materiellen Ausschlusses ist sie jedoch nur begehbar, der Konsum soll durch die Aberkennung des Zugangs zum Arbeitsmarkt verhindert werden. Die Außenwelt erscheint aus Perspektive der BewohnerInnen wie hinter durchsichtigem Panzerglas, zum Anfassen nah und gleichzeitig unerreichbar fern.

Die BewohnerInnen selbst beschreiben den Einschluss im bundesdeutschen Lager als Leben im offenen Gefängnis. Der gesellschaftliche Rassismus strukturiert hierbei die Umgebungsgesellschaft als feindliches Land, die symbolische Ordnung verweist die LagerbewohnerInnen auf einen der unteren Plätze. Folge dieser gesellschaftlichen Isolation und Ausgrenzung sind fast zwangsläufig psychisch zerstörerische Mechanismen, die zu depressiven Zuständen oder auch unkontrollierter diffuser Aggression führen können. Nach Jahren oder gar Jahrzehnten der Unterbringung stirbt die Hoffnung auf einen gesicherten Aufenthalt, das Handeln der Behörden erscheint undurchschaubar und willkürlich und verhindert jegliche Lebensplanung. Wie andere Untersuchungen aufzeigen konnten, führt die dauerhafte Lagerunterbringung auch zu einer erhöhten Anfälligkeit für physische Krankheiten.

Konturen einer zukünftigen Flüchtlingspolitik als reine Verwaltung derjenigen, die hier nicht gewollt sind und als nicht ‚verwertbar‘ eingestuft werden, zeichnen sich zurzeit am deutlichsten in Niedersachsen ab. Als kostengünstigste und effizienteste Strategie setzt sich zunehmend das Konzept der ‚freiwilligen‘ Ausreisen durch. Die jahrelange Unterbringung in überbelegten dezentralen Gemeinschaftsunterkünften soll langfristig komplett vermieden werden. Administratives Zentrum ist die ZAAB (Zentrale Aufnahme- und Ausländerbehörde) Niedersachsen mit ihren drei jeweils 550 Plätze umfassenden Lagern. Dieser Lagerkomplex besteht aus den beiden multifunktionellen Sammellagern in

Blankenburg/Oldenburg und Braunschweig als integriertem Lagerkonzept mit Erstaufnahmeeinrichtung (§ 44 AsylVfG), Gemeinschaftsunterkunft (§ 53 AsylVfG) und Ausreiseseinrichtung (§ 61 AufenthG) in einem Gebäude. Hinzu kommt das Lager Bramsche, wo neue Strategien und Instrumente zur ‚freiwilligen‘ Ausreise entwickelt und praxiserprobt werden.

Durch diesen Lagerkomplex mit insgesamt 1.650 Plätzen wird bereits derzeit eine Verteilung neu ankommender Asylsuchender auf die Kommunen fast komplett vermieden. Die Betroffenen wechseln nur noch als Akte die Etage, von einem Lager in das nächste. Sobald Platz geschaffen wird, durch ‚freiwilliges‘ Abtauchen, ‚freiwillige‘ Ausreise oder gewaltsame Abschiebung, stehen die geduldeten MigrantInnen als neue potentielle LagerbewohnerInnen bereit. Diese Entwicklungslinien lassen sich auch in den anderen Bundesländern ablesen, häufig noch in einem früheren Stadium ihrer Durchsetzung. Als zukünftiger Rahmen zeichnet sich jedoch ein enger Lagerkreislauf mit zentralen multifunktionalen Großlagern ab, die durch das Land betrieben werden. Dies wird zu einer Schließung der dezentralen halboffenen Lager führen. Neu ankommende und ‚alte‘ geduldete MigrantInnen sollen diesen engen Lagerkreislauf überhaupt nicht mehr verlassen, die Perspektivlosigkeit soll so durch verschiedene Psychotechniken frühzeitig in das Bewusstsein der Betroffenen eingeschrieben und eine baldige ‚freiwillige‘ Ausreise durch finanzielle Anreize unterstützt werden.

Um dieser inhumanen Flüchtlingspolitik Einhalt zu gebieten, sind gemeinsame Kämpfe und Bündnisse nötig. Ein aktuelles Beispiel sind die Kämpfe von LagerbewohnerInnen, die in der bundesweiten *Abolish*-Kampagne mündeten. Die zentrale Forderung dieses breiten Bündnisses aus unterschiedlichen gesellschaftlichen Kräften ist die Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes, welches die Grundlage für den hier beschriebenen institutionellen Rassismus bildet.

Dr. Tobias Pieper, Politikwissenschaftler und Psychologe, arbeitet bei der Opferperspektive Brandenburg und als Lehrbeauftragter an der FU Berlin. Er engagiert sich in der Antirassismusbewegung und ist Autor des Buches „Die Gegenwart der Lager – Zur Mikrophysik der Lager in der deutschen Flüchtlingspolitik“, Münster (2008).

Unsanftes Erwachen

Ich bin an der Bushaltestelle in Mile 2 und warte auf den Bus Richtung CMS Haltestelle. Wie immer sprudelt Mile 2 mit Menschen über, die sich lärmend in verschiedene Richtungen bewegen. Mein Hemd ist wegen der Hitze mit Schweiß durchnässt. Ich schaue auf meine Armbanduhr und wundere mich, ob ich meinen Termin in Victoria Island überhaupt schaffen werde. Plötzlich torkelt ein „Molue“ Bus vor mir und es fängt die verrückte Remperei an, um in den Bus reinzukommen. Ich werde von hinten gewaltig geschubst!...

Ich wache aufgerüttelt auf, von meiner Decke voll bedeckt und leicht schwitzend. Ich brauche ein paar Sekunden, um zu begreifen, dass ich auf meinem oberen Teil des Stockbetts in meinem Zimmer im Flüchtlingslager in München bin. Es ist 7 Uhr und ein neuer Tag in meinem Leben als Asylbewerber. Ich bin bedrückt, aber nach nochmaliger Überlegung bin ich dankbar, dass ich noch frei bin, dass die Polizei mich nicht mitten in der Nacht abgeholt hat, um mich abzuschieben. Ich erinnere mich an einige Freunde, die ich hier kennengelernt habe, die aber abgeschoben wurden und die ich vielleicht nie wieder sehen werde. Ich stehe auf oder springe eher runter vom Bett und gehe zum Dusch- und Toilettenraum. Wie gewöhnlich ist der Raum schmutzig und stinkt. Eigentlich sollte ich dankbar sein, dass er überhaupt noch nutzbar ist, da es ein Gemeinschaftsraum ist, der von über 30 Menschen benutzt wird.

Ich sollte vielleicht meine Unterkunft genauer beschreiben. In dem Flüchtlingslager, wo ich wohne, besteht meine bescheidene Unterkunft aus einem 13-Quadratmeter großen Zimmer, welches ich mit drei weiteren Männern teilen muss. Das entspricht weniger als vier Quadratmetern pro Person. Wir haben im Zimmer zwei Stockbetten und vier Spinde. Dieses Zimmer befindet sich in einem Wohnblock mit 11 weiteren ebenfalls 13-Quadratmeter großen Zimmern. Sechs von diesen Zimmern werden von Familien mit Kindern bewohnt. Insgesamt leben um die 40 Menschen in meiner Baracke. Diese 12-Zimmer-Baracke hat zwei gemeinsame Toiletten- und Duschräume, je einen für Männer und einen für Frauen.

In dem etwa 20 Quadratmeter großen Männer-Dusch- und Toilettenraum gibt es zwei Duschen, drei Pissoirs und fünf Toilettenkabinen. In den vier Jahren, die ich im Lager wohne, hat nur eine von den beiden Duschen richtig funktioniert. Die andere Dusche funktioniert nur sporadisch, wobei manchmal, wenn sie überhaupt funktioniert, nur kaltes Wasser rauskommt. Diese beliebigen-funktionierende Dusche ist im Winter nicht besonders beliebt! Mit ungefähr 30 Männern im Haus müssen wir manchmal Schlange stehen, um zu duschen. Eins von den drei Pissoirs und zwei Toilettenkabinen sind unbenutzbar. Dann gibt es noch eine 13 Quadratmeter große Küche mit vier Doppel-Kochplatten und 2 Spülen für alle Leute im Block. In dem Lager sind insgesamt 6 Wohnblocks, die genau so aussehen wie der, den ich beschrieben habe. Es wohnen im Lager über 250 Menschen.

Es ist 10 Uhr und ich muss ins Verwaltungsbüro vom Lager gehen, um mein Essenspaket zu holen. Wie gewöhnlich ist der größte Teil des Inhalts seltsam und kaum essbar. Um 11 Uhr gehe ich zurück zum Verwaltungsbüro, um zu schauen, ob ich Post habe. Auf dem Weg bete ich, dass ich keine Post von Behörden bekomme, was dann wieder einen Besuch bei meinem Anwalt bedeuten wird. Solche Besuche erweisen sich immer als sehr teuer für mich! Wenn ich es mir recht überlege, will ich überhaupt keine Post haben. Als ich erfahre, dass ich keine Post habe, atme ich erleichtert auf.

Als ich ins Zimmer zurückkomme, gibt es unter meinen Zimmergenossen einen heftigen Streit, weil irgendjemand irgendetwas, das irgendeinem gehört, aus dem einzigen Kühlschrank im Zimmer genommen hat. Während der Streiterei setze ich mich hin und überlege, wie ich hier gelandet bin. Ich erinnere mich an die hastige Flucht vor den Dingen, Menschen und Orten, die ich für über 30 Jahre kannte. Ich erinnere mich an mein Leben als Berater und die riesige Freude am Entwerfen und Durchführen von Projekten und Einhalten von Fristen. Ich erinnere mich an die Befragung für meinen Asylantrag und wie der Beamte viel mehr interessiert war daran, wie ich nach Deutschland kam, die Farbe des Zuges, den ich vom Flughafen genommen hatte und wie lang die Zugfahrt dauerte, statt an den Gründen,

warum ich mein Land verlassen habe. Ich erinnere mich, wie ich mir dachte, ob er mich für einen Tourist hielt.

Um 13 Uhr werde ich von dem Lärm im Zimmer aus meinen Tagträumen geholt und ich wünsche, dass ich wenigstens einen Job hätte, aber erinnere mich auch sofort daran, dass mein Aufenthaltspapier mir auch jegliche produktive Tätigkeit verbietet. Ich fühle plötzlich den Drang rauszugehen, um Freunde in einem anderen Stadtteil zu besuchen. Als ich meine Jacke anziehe, erinnere ich mich, dass ich keine Fahrkarte habe. Die Benutzung von Öffentlichen Verkehrsmitteln ohne Fahrkarten kann zu einer Strafe von 40 Euro führen, was genau meinem monatlichen Taschengeld vom Staat entspricht. Ich ziehe meine Jacke wieder aus, lege mich auf mein Bett und schlafe ein!

...Der „Molue“ Bus wurde dampfend heiß, aber er hat gerade die CMS Haltestelle erreicht. Als ich vom Bus runterspringe, kommt eine kühle Brise von der Lagos Lagune und ich fühle mich glücklich, dass ich die Busfahrt überlebt habe. Ich habe noch 30 Minuten, um meinen Termin beim Projektmanager von Chevron in Victoria Island wahrzunehmen...

Das Telefonat

Das Klingeln von meinem Handy weckt mich aus meinem Traum auf. „Hallo Uche, kannst du mich hören?“ „Ja, ich höre dich, aber wer ist am Telefon?“, antworte ich. Die Verbindung ist schlecht und daher weiß ich, dass es kein Deutschland-Anruf ist. „Es ist dein Cousin Emeka, kannst du mich bitte zurückrufen?“ Die Telefonverbindung ist abgebrochen. Wie ich vermutet habe, ist es ein Anruf aus Nigeria.

Ich glaube, ich muss das erklären. Anrufe aus Nigeria haben einen besonderen Charakter. Die Verbindung ist meist schlecht, was den Anrufer häufig unhörbar macht. Das führt wiederum dazu, dass der Anruf-Empfänger lauter spricht und manchmal sogar schreit, um gehört zu werden. Schreien macht die Verbindung natürlich nicht besser, aber ich glaube, dies ist eine natürliche menschliche Reaktion auf die schlechte Verbindung. Der resultierende Effekt ist der typische Nigerianer, den man gewöhnlich auf manchen europäischen Straßen sieht, der in sein Handy schreit. Dieses Bild mag für die Uneingeweihten, in diesem Fall die Durchschnitts-Europäer, merkwürdig und manchmal irritierend sein,

vor allem, wenn man gerade neben so einem sitzt bzw. steht.

Eine andere Besonderheit von Anrufen aus Nigeria ist, dass sie meistens sehr kurz sind, ungefähr eine Minute lang. Dies ist normalerweise zu kurz, um irgendeine bedeutsame Kommunikation zu ermöglichen und deswegen wird man fast immer um Rückruf gebeten. Die Kürze der Anrufe und die Bitte um Rückruf sind, im Gegensatz zur der schlechten Verbindung, absichtlich. Ich glaube, ich muss das wieder erklären. Bis 2001 war Fernsprechen in Nigeria nur über Festnetz möglich, das wiederum nur für ca. 10 Prozent der Bevölkerung verfügbar war. Mit Einführung von GSM-Telefonie in 2001 war Fernsprechen durch Mobiltelefon dann für ca. 80 Prozent der Bevölkerung verfügbar. Dennoch sind für die meisten Menschen Auslandstelefonate immer noch unbezahlbar.

Zweitens glaubt der Durchschnitts-Nigerianer, dass Europa ein „Eldorado“ ist, wo Milch und Honig fließt. Manche Nigerianer glauben tatsächlich, dass Europa so „zivilisiert“ und technisch fortgeschritten ist, dass solche lebensnotwendigen Bedürfnisse wie Telefone-überallzu-benutzen für jeden verfügbar seien, und zwar kostenlos! Dementsprechend ist die Erwartung, dass der „glückliche“ Verwandte, der in Europa lebt, kurzfristig und zu jeder Tageszeit anrufen kann.

Jedenfalls, da ich in meinem Geldbeutel noch 10 Euro habe, entscheide ich mich, um meinen Cousin anrufen zu können, eine Telefonkarte im Wert von 4 Euro zu kaufen. Ich habe noch eine Woche bis zu meinem nächsten Termin beim Sozialamt, um meine monatlichen 40 Euro Taschengeld zu holen, aber mein Cousin klang verzweifelt am Telefon. Außerdem bin ich schon an die Aussichten, eine Woche lang mit nur 6 Euro auszukommen, gewohnt. Zum Glück, da meine Nachbarin im angrenzenden Zimmer Telefonkarten verkauft, muss ich nicht zum Hauptbahnhof „reisen“, um eine Telefonkarte zu kaufen.

Nachdem ich die Karte gekauft habe, fange ich den zweiten Teil meines Telefonate-Prozesses an, indem ich von Zimmer zu Zimmer gehe, um irgendjemand zu suchen, der einen Telefonhandapparat hat. Beim sechsten Versuch schaffe ich es, einen Telefonhandapparat von jemand in einer angrenzenden Baracke zu leihen.

Ich gehe dann vor den Eingang zu meiner Baracke, um den dritten Teil meines Telefonate-Prozesses zu begin-

nen. Beim Eingang zu meiner Baracke gibt es eine Art „Telefonkabine“, die an die Wand angebaut ist und mit nur einem Holzdachanbau zum Schutz vor Naturgewalten. Das heißt, von dieser „Telefonkabine“ aus zu telefonieren setzt einen Wind, Sonne, Sturm, Regen oder Schnee, je nachdem, welche Jahreszeit es gerade ist, aus! Es ist gerade Winter und es schneit gewaltig, aber mein Cousin hat am Telefon verzweifelt geklungen und ich muss diesen Anruf machen. Wie ich vorher schon erwähnt habe, wohnen in den sechs Baracken in unserem Lager über 250 Menschen. Die „Telefonkabine“ ist übrigens die einzige im ganzen Lager! Von der „Telefonkabine“ hängt ein kurzes Kabel mit einer Telefonbuchse am Ende.

Um telefonieren zu können, muss ich diese Telefonbuchse an meinen geliehenen Telefonapparat anschließen. Als ich einen Ton bekomme, fische ich Telefonkarte und Handy heraus. Während ich den geliehenen Telefonapparat mit meiner rechten Hand halte, suche ich mit meiner linken Hand die Nummer meines Cousins in meinem Handy. Währenddessen ist der Hörer vom Telefonapparat zwischen meinem Kopf und meiner Schulter verkeilt. Mit beiden Händen völlig beschäftigt und meinen Kopf an meine Schulter angewinkelt, um den Hörer zu halten, fange ich an, die Nummer meines Cousins anzuwählen.

Nach fünf Minuten erreiche ich meinen Cousin am Telefon. Nach einer kurzen Diskussion erfahre ich, dass er etwas Geld von mir braucht, um seine Schulgebühren bezahlen zu können. Er ist eigentlich ein intelligenter Junge, der immer gute Noten in der Schule hat. Seine Eltern sind aber ärmliche Bauern und sie können sich seine Schulgebühren nicht leisten. In 2 Wochen besteht die Gefahr, dass er aus der Schule rausfliegt, wenn er seine Schulgebühr nicht bezahlt. In 2 Monaten soll er seine Abschlussprüfung schreiben. Seine Schulgebühr beträgt etwa 100 Euro.

Plötzlich fühle ich mich hilflos. Wie erkläre ich ihm, dass ich nach 3 Jahren in Deutschland immer noch keine Arbeitserlaubnis habe? Wie erkläre ich ihm, dass ich nach 3 Jahren in Deutschland immer noch ein 13-Quadratmeter-Zimmer mit 3 Männern in einem Flüchtlingslager teile? Wie erkläre ich ihm, dass sogar mein Ausweispapier in Deutschland mir jederzeit mit der Abschiebung droht? Meine Hände fangen zu frieren an und ich merke, dass ich seit etwa 15 Minuten im Schnee stehe, mit beiden Händen mein Handy, Telefonkarte und Telefonapparat halte und mit meinem Kopf an meine Schulter gewinkelt, um den Hörer zu halten.

Ich merke, dass ich ein komisches Bild darstellen muss und lächele. Ich verspreche meinem Cousin, ihn in einer Woche zurückzurufen und beende schnell den Anruf.

Auf dem Weg zurück ins Zimmer fühlen sich meine Hände wegen der Kälte wie Eis an. Plötzlich stelle ich fest, dass ich nach 3 Jahren Aufenthalt in Deutschland nicht einmal einen einfachen Telefonanruf in Würde machen kann!

Der Hausmeister

Als ich ins Zimmer reinkomme, bin ich immer noch in Gedanken wegen meiner Telefon-Aktion und wie ich etwas Geld für meinen Cousin auftreiben könnte. *“Hey Kollege, hast du den Typ gesehen, der gerade aus dem Zimmer rausging?”*, fragt mich mein Zimmermitbewohner, als ich rein ins Zimmer komme. *„Nein, ich habe niemand gesehen“* antworte ich, ein bisschen irritiert von der Unterbrechung meines Gedankens, aber gleichzeitig dankbar für die augenblickliche Gelegenheit, meinen letztendlich fruchtlosen Gedanken aufzugeben. *„Wer war das?“* frage ich. *„Der Hausmeister hat uns gerade einen neuen Mitbewohner geschickt“* antwortet er lächelnd. *„Du machst jetzt einen Witz, oder?“* *„Nein, das ist kein Witz“* antwortet er ziemlich ernst, *„ich habe ihm gesagt, dass wir keinen Platz mehr im Zimmer haben und dass er dem Hausmeister das auch sagen soll“*. *„Das ist gut so“* sage ich, *„aber warum schickt uns der Hausmeister einen Mitbewohner, wenn er weiß, dass wir schon zu dritt im Zimmer sind?“*

Mein Mitbewohner antwortet nur mit einem Schulterzucken und einem unausgesprochenen Blick in seinem Gesicht, das mich fragt, wie er wohl das Motiv des allmächtigen Hausmeisters erraten soll, wenn er genauso wie ich auch ein Asylbewerber ist. Obwohl wir zurzeit nur zu dritt im Zimmer sind, ist unser 13-Quadratmeter-Zimmer eigentlich offiziell für vier alleinstehende erwachsene Menschen gemeint. Allerdings wissen meine Mitbewohner und ich, dass es andere Zimmer im Lager gibt, die nur zwei Bewohner haben. Das Zimmer direkt gegenüber unserem Zimmer hat sogar seit fast einem Jahr nur einen alleinstehenden Bewohner. Wir wissen auch, dass er mit unserem normalerweise unfreundlichen Hausmeister ein sehr freundschaftliches Verhältnis hat. Dieses kuriose Verhältnis führte unter den Lager-Bewohnern schon zu dem Verdacht, dass der in einem Zimmer allein wohnende Bewohner sicherlich ein „Informant“ für den Hausmeister sein muss. Der Besitz von einem 13

Quadratmeter Wohnraum in einem Flüchtlingslager ist ein seltener Luxus, der manchmal zu exotischen Verschwörungstheorien führen kann, egal ob sie begründet sind oder nicht! Aber das ist ein Thema für einen anderen Tag.

Nachdem wir diese „Tatbestände“ bewertet haben und die Tatsache, dass unser Zimmer mit drei Mitbewohnern schon zu eng ist, ziehen mein Mitbewohner und ich zum Büro vom Hausmeister, um wenigstens zu bestätigen, dass die Sache irgendwie ein Missverständnis ist. Als wir sein Büro betreten, ruft er uns zu *„Ah, ich habe diesen Besuch erwartet!“*

Ich muss unseren Hausmeister ein bisschen beschreiben. Unser Hausmeister ist jemand, der offenbar eine sehr hohe Auffassung von sich und seiner Position hat. Üblicherweise schreitet er den größten Teil des Tages mit einer schweren und fürchterlichen Miene um das Lager herum. Währenddessen schaut er in die Zimmer herein, um eine Bestandsaufnahme von Gegenständen zu machen und schaut auch in seltsame Ecken des Geländes, anscheinend auf der Suche nach Sachen, von denen keiner weiß. Trotz der Tatsache, dass er selber nicht im Lager wohnt, ist unser Hausmeister gewöhnlich dabei, wenn die Polizei eine allgemeine Kontrolle im Lager macht, auch wenn es um 3 Uhr morgens ist. Dieser scheinbare Eifer vermittelt den Eindruck, dass unser Hausmeister ein Mann ist, der wegen der gewaltigen Verantwortlichkeiten, die verbunden sind mit der Verwaltung eines Lagers, nicht schläft.

Trotz dieser fleißigen und seriösen Einstellung ist unser Hausmeister allerdings berüchtigt, weil er meistens Sachen nicht erledigt. Vor einem Jahr z.B. wurde unser Fenster von spielenden Kindern zerbrochen und trotz wiederholter Appelle an den Hausmeister, das Fenster zu reparieren, hat er immer die gleiche Antwort gegeben, dass die Regierung kein Geld habe. Das Resultat war, dass meine Zimmergenossen und ich 8 Monate lang einschließlich des ganzen Winters mit einem zerbrochenen Fenster aushalten mussten.

Die Toilette und Dusche sind erbärmlich, aber der Hausmeister merkt das während seinem täglichen Umherstreifen durch das Lager scheinbar nicht und wiederholte Beschwerden entlocken nur dieselbe Antwort, dass die Regierung kein Geld hat. Letzten Winter gab es kein heißes Wasser in der Männer-Dusche mit der Folge, dass die Bewohner in meiner Baracke, um duschen zu können, zur benachbarten Baracke gehen mussten, manchmal nur im Badeanzug. Nachdem er

diesen Zustand ein paar Wochen dulden musste, ging ein älterer Zimmergenosse von mir, der weniger Kälte-Widerstand hatte, zum Hausmeister und sagte ihm, dass er eine Anzeige bei der Polizei wegen Körperverletzung gegen ihn erstatten wird, falls er, während er zur Nachbar-Baracke zum Duschen geht, im Schnee stürzt. Am Tag nach diese Drohung fängt heißes Wasser in der Männer-Dusche bei uns wieder zu fließen an. Es ist eigentlich kein Wunder, dass unser Hausmeister bei fast allen Bewohnern im Lager als unfreundlich wahrgenommen wird.

Aus diesem Grund habe ich keine Lust auf Witze mit dem Hausmeister, als er uns im Scherz sagt, dass er auf unseren Besuch schon gewartet hat. Deshalb komme ich schnell zur Sache. *„Warum haben Sie uns einen neuen Mitbewohner geschickt?“* *„Ja, nach dem Gesetz der Regierung ist euer Zimmer für vier allein-stehende Personen gemeint, und es wohnen momentan nur drei Leute drin“* antwortet er schmunzelnd. Ich fühle, dass der Mann wirklich sehr stolz sein muss auf die Regierung und die Tatsache, dass er für die Regierung arbeitet. Es muss der Grund sein, warum er sich immer auf die Regierung beruft, sowohl wenn er etwas tut, wie in diesem Fall mit dem neuen Mitbewohner, als auch wenn er nichts tut, wie gewöhnlich bei ihm.

Da ich kein Interesse an seinem psychologischen Zustand habe, wenigstens heute nicht, habe ich ihm meine Gedanken nicht wiedergegeben. *„Ja ich weiß, dass unser Zimmer für vier Personen ist, aber wir sind hier, um Ihnen zu sagen dass wir keinen neuen Mitbewohner bei uns zulassen wollen, weil wie Sie schon wissen, unser Zimmer einfach zu eng geworden ist; zweitens, wie Sie auch schon wissen, gibt es im Lager andere Zimmer mit nur zwei Bewohnern. Im Zimmer gegenüber unserem ist sogar seit fast einem Jahr nur ein Bewohner!“* antworte ich verärgert.

Der Hausmeister schaut mich ein bisschen überrascht an. Ich denke mir, glaubt er wirklich, dass wir keine Ahnung haben, wer wo wohnt und wie viele Leute in einem Zimmer innerhalb der Lager wohnen? Wenn, dann muss er uns für sehr blöde Menschen halten! *„Nun gut, es ist meine Arbeit, Leute in Zimmer zu verteilen und dementsprechend habe ich einen neuen Mitbewohner in euer Zimmer verteilt“* sagt er abweisend. *„Nun gut, wir sind nicht hier, um Ihre Arbeit zu verhindern, wir wollen Sie nur informieren, dass wir keinen neuen Mitbewohner wollen und dass es andere Zimmer gibt, die mehr Platz haben als unseres, wo Sie neue Leute hinschicken können“* antworte ich.

Als er begreift, dass mein Mitbewohner und ich sehr ernst sind und gute Argumente haben, wechselt er seine Taktik. „Hör zu“ sagt er, *„die Tatsache ist, der neue Mann wurde schon seit ein paar Wochen vom Verwaltungsleiter in euer Zimmer verteilt, aber konnte bis heute, aus welchem Grund auch immer, nicht einziehen. Der Verwaltungsleiter ist aber momentan im Urlaub, wird aber am Montag wieder da sein. Lass bitte den Neuen einfach seine Matratze auf den Boden werfen, damit er schlafen kann. Sobald der Verwaltungsleiter am Montag wieder da ist, werden wir den Neuen in ein anderes Zimmer verteilen.“*

Mit seiner Aussage wird mir und meinem Mitbewohner klar, dass der Hausmeister uns für himlose Idioten hält. Das verärgert uns natürlich noch mehr. „Hören Sie gut zu“ sage ich ihm, *„es gibt bei uns im Zimmer keinen Platz mehr, wo irgendjemand noch seine Matratze auf den Boden tun kann und das wissen Sie genau. Wenn Sie ein Zimmer brauchen, wo der Neue seine Matratze bis Montag auf den Boden tun kann, dann schickt ihn doch zu den Zimmern, wo nur zwei Menschen drin sind*

oder noch besser zu dem Zimmer uns gegenüber, wo nur ein Mensch drin wohnt“. Schließlich scheint er zu begreifen, dass mein Mitbewohner und ich nicht so blöd sind, wie er dachte, und sagt „Ok, wenn der neue Mann bei euch wieder auftaucht, sagt ihm, dass er bei mir im Büro vorbeikommen soll“. „Dankeschön!“ sagen mein Mitbewohner und ich gleichzeitig beim Verlassen seines Büros, ohne das geringste Gefühl von Dankbarkeit.

Auf dem Weg zurück ins Zimmer diskutieren wir unsere Begegnung mit dem Hausmeister und kommen zu dem Schluss, dass er eigentlich kein Interesse an der Annehmlichkeit bzw. dem Wohlbefinden der Flüchtlinge im Lager hat. In Wirklichkeit ist seine Arbeit scheinbar, das Leben so schwer wie möglich für die Bewohner zu machen.

Uche Akpulu ist Biochemiker, Umweltechniker und Mitbegründer des Arbeitskreises Panafrikanismus München e.V. Er engagiert er sich in der Karawane München. Er ist Sprecher des Bayerischen Flüchtlingsrats und Mitglied des Ausländerbeirates der Landeshauptstadt München.

Ben Rau

Protest von unten – Kampf gegen diskriminierende Flüchtlingspolitik und die Kampagne *Abolish!*

Deutschland schottet sich ab. Und zwar nicht nur, indem die EU-Außengrenzen immer mehr ausgeweitet und verstärkt werden, und nicht nur, indem es Flüchtlinge, die den Weg durch den Grenzschlingel geschafft haben, abschiebt, so wie es allein 2010 rund 19.000 mal passiert ist – Abschottung findet auch im Inneren Deutschlands statt.

Flüchtlinge in Deutschland sehen sich einer Reihe von staatlich institutionalisierten Diskriminierungs- und Isolationsmechanismen ausgesetzt. So dürfen sie sich nicht frei bewegen, ihren Wohnort nicht frei wählen, ihre Lebensmittel nicht selbstbestimmt kaufen. Sie sind behördlichem Rassismus ausgeliefert und leben in ständiger Angst vor ihrer Abschiebung - und das oft über viele Jahre hinweg.

Doch die Situation wird von den Asylsuchenden nicht einfach hingenommen. Seit vielen Jahren kämpfen sie gemeinsam mit anderen AktivistInnen gegen ihre untragbare Situation und für ein selbstbestimmtes Leben. Sie wehren sich gegen die staatliche Diskriminierung mit Öffentlichkeitsarbeit, Demonstrationen und anderen Aktionsformen, gemeinsam in lokalen oder überregionalen Gruppen oder in bundesweiten Kampagnen. So wird auch aktuell mit der Kampagne *Abolish! – Diskriminierende Gesetze gegen Flüchtlinge abschaffen!* auf Bundesebene gegen das Asylbewerberleistungsgesetz und gegen andere Sondergesetze gekämpft.

Antirassistischer Protest – Kontinuierlicher Kampf gegen einen ungleichen Gegner

Mit kleineren, lokalen Gruppen wird an unzähligen Orten in Deutschland vor allem gegen die örtliche Situation gekämpft. Beispielsweise werden besonders extreme Einzelfälle von drohenden Abschiebungen öffentlich gemacht, es wird versucht, die Schließung einzelner Flüchtlingslager zu erwirken, oder es wird konkret gegen den polizeilichen oder behördlichen Rassismus vorgegangen. Dabei wird allerdings der weitere Kontext nicht aus den Augen gelassen, wie z.B. die Gesamtforderung nach freier Wohnungswahl für alle Flüchtlinge bei dem Protest gegen ein bestimmtes Lager.

Um über den lokalen Wirkungskreis hinaus etwas erreichen zu können, sind viele der Gruppen in überregionale oder bundesweite Netzwerke integriert, in denen auf höherer Ebene für die gemeinsamen Ziele gekämpft wird. Das Netzwerk *kein mensch ist illegal* beispielsweise setzt sich bereits seit 1997 als bundesweiter Zusammenschluss gegen Abschiebungen und Ausgrenzung ein, wobei der Höhepunkt die *deportation.class*-Kampagne war, die sich gegen Fluggesellschaften, die Abschiebeflüge durchführen, richtete. Nach einigen Jahren verlor das Netzwerk an Fahrt und wird heute vor allem von einzelnen Ortsgruppen aufrecht erhalten.

Im Jahre 1998 wurde mit einer Tour durch verschiedene deutsche Städte und Flüchtlingslager der Zusammenschluss *Karawane für die Rechte der Flüchtlinge und MigrantInnen* gegründet. In mittlerweile elf lokalen Ablegern wird sowohl regional als auch in bundesweiter Vernetzung gearbeitet. Besonderheit des Netzwerks ist vor allem der Anspruch an die Selbstorganisation der Flüchtlinge, die hier ihre Ziele als Betroffene selbst nach außen tragen. Noch stärker wird dieses Ziel vom im selben Jahr gegründeten *The VOICE Refugee Forum* umgesetzt, in dem fast ausschließlich Flüchtlinge und MigrantInnen organisiert sind. Bei den *Jugendlichen ohne Grenzen* werden seit 2005 vor allem Proteste im Kontext der jährlichen Innenministerkonferenz organisiert, bei denen sich junge Flüchtlinge besonders für ein umfassendes Bleiberecht einsetzen.

Ein weiteres Beispiel für antirassistische Organisation ist das bayerische Netzwerk *Deutschland-Lagerland*, auf dessen Aktionen hier exemplarisch eingegangen werden soll. Die Initiative, bestehend aus mehr als 100 Flüchtlingen und 13 bayerischen Gruppen, kämpft vor allem gegen die Lagerpflicht, die dazu führt, dass derzeit fast 5.000 Flüchtlinge zwangsweise in etwa 110 Lagern leben. Aber auch die Abschaffung der Essenspakete, der Zugang zu Arbeit und Bildung, Bewegungsfreiheit und der Stopp von Abschiebungen sind Ziele der Lagerland-AktivistInnen. Mit intensiver Öffentlichkeitsarbeit wird immer wieder auf die Situation der Flüchtlinge aufmerksam gemacht, mehrmals im Jahr finden bayernweite Aktionen und Demonstrationen

statt, und auf Treffen und Konferenzen werden Erfahrungen ausgetauscht und weitere Pläne besprochen.

Bemerkenswert waren im letzten Jahr vor allem zwei Essenspaketeboykotts und Hungerstreiks. Die Annahme der Essenspakete, die in Bayern statt Bargeld ausgegeben werden, wurde zunächst im Frühjahr von 100 Flüchtlingen verweigert, fast 20 Flüchtlinge traten sogar für drei Wochen in den Hungerstreik. Die bayerische Regierung reagierte im Juni mit einem faulen „Lagerkompromiss“, der nur wenigen Flüchtlingen das Recht auf den Auszug aus dem Lager einräumen sollte, und erst kürzlich, fast ein Jahr später, vorläufig umgesetzt wurde.

Im Herbst 2010 begannen Flüchtlinge den nächsten Essenspaketeboykott. In der kleinen Gemeinde Denkendorf starteten 16 LagerbewohnerInnen mit dem Protest, der sich wie ein Lauffeuer verbreitete, bis sich 500 Personen in 9 Lagern angeschlossen hatten. Die Aktionen, die von außerhalb der Unterkünfte nur logistisch unterstützt wurden, erhielten viel öffentliche Aufmerksamkeit, nicht zuletzt, weil fast die Hälfte der Personen in den Hungerstreik trat. Ein streikender Flüchtling aus dem Lager in Denkendorf machte damals die Forderungen klar:

Wir sind Menschen und keine Tiere! Wir wollen Bargeld statt Essenspakete, Bewegungsfreiheit und eine menschenwürdige Wohnung, statt in diesem Lager zu wohnen. Und wir wollen, dass man uns mit Anstand und Respekt behandelt – wir kämpfen weiter!

Auf den zwei Monate andauernden Flüchtlingsstreik reagierte die bayerische Regierung damals vor allem mit rassistischer Hetze; die Sozialministerin sprach vom Missbrauch des Gastrechts und erklärte den Flüchtlingen, sie könnten ja gehen, wenn es ihnen nicht passe.

Diese Reaktion der Politik ist auch für die bundesweite Situation bezeichnend. Denn obwohl so viele Initiativen mit zeit- und arbeitsintensiven Aktionen für die Rechte der Flüchtlinge eintreten, können nur kleinere Erfolge verzeichnet werden. Mancherorts konnte die Bewegungsfreiheit ausgeweitet werden, teilweise konnte die Schließung besonders schlechter Lager durchgesetzt werden, oder es konnte für einen weiteren Personenkreis ein Bleiberecht erwirkt werden. Diese Erfolge sollen nicht kleingeredet werden, aber der Komplex der inneren Abschottung besteht weiterhin, denn die Situation von AsylbewerberInnen bleibt ein gesellschaftliches

Randthema. Die politisch Verantwortlichen können damit keine Wahlerfolge erzielen und entziehen sich meist ihrer ethischen Verantwortung durch Untätigkeit. Dass mit staatlichem Rassismus und institutionalisierter Exklusion eher Politik zu machen ist, kann man sehen, wenn man genauer betrachtet, unter welchen Bedingungen Flüchtlinge im „Wohlfahrtsstaat“ Deutschland leben müssen.

Lagerleben – Isolation und Unsicherheit

In Deutschland Schutz zu suchen bedeutet für die Einzelpersonen alles andere, als mit offenen Armen empfangen zu werden. Nachdem man es nach dem beschwerlichen Weg über Bootsfahrten, LKW-Touren, Schleusungen etc. endlich „geschafft“ hat, wird man in fast allen Bundesländern erst einmal in einem Flüchtlingslager untergebracht.

I talked to my mother yesterday evening on the phone and she was so desperate because of my situation here. She even wanted to send me money from Somalia.

Diese Aussage eines somalischen Asylsuchenden, der im niederbayerischen Dorf Schöllnstein leben muss, ist für die Situation dort bezeichnend. Lagerleben bedeutet Mehrbettzimmer mit bis zu acht Personen, geteilte Bäder und Toiletten mit mehreren Dutzend Personen, teilweise baufällige Gebäude wie alte Kasernen, Fabriken o.ä. mit zerbrochenen Fenstern, maroden Wänden und hygienisch fragwürdigen Zuständen. Nicht alle Lager sind so, aber viele. Und auch wer Glück hat und in einem der besseren untergebracht wird, ist dennoch weit entfernt von der erhofften Freiheit. Zu den Zuständen des Lagers selbst kommt häufig die geographische Isolation. Viele der Unterkünfte liegen in Industriegebieten, neben Fabrik, Tierheim oder Bordell, oder auch in isolierten Dörfern in der Provinz.

Der Zugang zu ausreichender Infrastruktur oder der Austausch mit Menschen außerhalb des Lagers sind oft extrem erschwert. Das Leben im Lager selbst ist geprägt von weiteren Schikanen. Die Versorgung mit Nahrungsmitteln beispielsweise ist in den Ländern zwar unterschiedlich geregelt, im Normalfall aber von Entmündigung und Unfreiheit geprägt. So gibt es Gutscheine- oder Chipkartensysteme, die teilweise nur auf bestimmte Artikel oder auf bestimmte Läden beschränkt sind. In Bayern gibt es sogar besagte Essenspakete, die zweimal wöchentlich geliefert werden und aus einer

rudimentären Auswahl an Nahrungsmitteln schlechter Qualität bestehen.

Auch das Ausbrechen aus diesem Alltag, den Flüchtlinge häufig mit den Worten „Essen und Schlafen“ beschreiben, wird systematisch erschwert. Es bestehen weitreichende Arbeitsverbote, der Zugang zu Deutschkursen und Bildung wird bei unsicherem Aufenthaltsstatus verwehrt, und zudem unterliegen Flüchtlinge der so genannten Residenzpflicht, die schlichtweg die Bewegungsfreiheit auf Landkreis, Bezirk oder Bundesland einschränkt.

All dem sind AsylbewerberInnen nicht nur für einige Wochen oder Monate ausgesetzt. Bis über einen Asylantrag entschieden wird, vergehen meist 2-3 Jahre. Wer dann vom deutschen Staat abgelehnt wird, aber nicht abgeschoben werden kann, bekommt eine „Duldung“, was zu einem Aufenthalt im Lager von über zehn Jahren führen kann. Während dieser Zeit leben Flüchtlinge weiterhin in Unsicherheit und Angst vor Abschiebung, oft verstärkt von behördlichem Rassismus, Einschüchterungen und Drohungen. Das Ziel dieser Ausgrenzung ist klar: Den „Fremden“ soll eindringlich klar gemacht werden, dass „sie“ hier nicht willkommen sind, die „Rückkehr ins Heimatland“ soll gefördert werden.

Das Asylbewerberleistungsgesetz – die Wurzel vielen Übels

Für viele der genannten Punkte ist das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) verantwortlich. Das Gesetz regelt seit 1993 die Sozialleistungen, also Unterkunft und Versorgung, für Flüchtlinge und wurde damals im Zuge rassistischer Pogrome und einer xenophoben Grundstimmung verabschiedet. Trotz einer Steigerung des Preisniveaus um mittlerweile 30,8 Prozent bei Lebensmitteln, wurden die Leistungen seither nicht erhöht, mittlerweile erhalten erwachsene AsylbewerberInnen daher 38,2 Prozent weniger als Hartz-IV-EmpfängerInnen, die schon von extrem niedrigen Beträgen leben muss.

Hinzu kommt, dass ein Großteil des zustehenden Betrags als Sachleistung ausbezahlt wird, also in Form von Kleidergutscheinen oder beispielsweise Essenspaketen. In Bayern bleibt AsylbewerberInnen gerade mal ein monatliches „Taschengeld“ von 40,90 Euro, mit dem oft noch Busfahrten zu Behördenterminen o.ä. bezahlt werden müssen. Sogar Gesundheitsversorgung wird dem Gesetz nach nur bei „akuten Erkrankungen und Schmerzzuständen“ gewährt. Etwa 120.000 Men-

schen fallen in Deutschland unter dieses Gesetz, was zeigt, wie antastbar die Menschenwürde plötzlich sein kann, wenn man kein deutscher Bürger bzw. keine deutsche Bürgerin ist.

Doch mit diesem Sozialrassismus könnte bald Schluss sein. Nachdem bei den Hartz-IV-Sätzen Verfassungswidrigkeit festgestellt wurde, legte das Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen nach, erklärte die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz für „evident unzureichend“ und vermutet auch hier einen Verfassungsverstoß. Auch die Regierung räumte mittlerweile Änderungsbedarf ein. Auf Antrag der Parteien der Grünen und der Linken zur Abschaffung des AsylbLG fand bereits eine erste ExpertInnenanhörung im Sozialausschuss statt, bei der die Mehrzahl der ReferentInnen die Aufhebung des Gesetzes forderte. Mittlerweile scheint die Regierung eine Reform zwar zu verschleppen, aber fest steht, dass das Asylbewerberleistungsgesetz geändert werden muss.

Der Protest gegen das AsylbLG – die Kampagne *Abolish!*

Um auf bundesweiter Ebene an die Proteste gegen rassistische Gesetze anzuknüpfen, und um die Gelegenheit zu nutzen und für eine komplette Aufhebung des AsylbLG zu kämpfen, wurde auf der antirassistischen Konferenz in Frankfurt im Dezember 2010 die Kampagne *Abolish! – Diskriminierende Gesetze gegen Flüchtlinge abschaffen!* ins Leben gerufen. Zentrales Ziel der Kampagne ist die Abschaffung des AsylbLG, aber auch anderer Sondergesetze, wie der Residenzpflicht. Mit dem ersten Aufruf der Kampagne solidarisierten sich über 50 Gruppen im ganzen Bundesgebiet, darunter Flüchtlingsselbstorganisationen, Antifas, Gruppen zur medizinischen Unterstützung und örtliche Parteijugenden.

Als erster Termin der Kampagne wurde ein dezentraler Aktionstag am 22. März 2011 beschlossen. In relativ kurzer Zeit konnten in diesem Rahmen Aktionen in 28 Städten in 13 Bundesländern geplant werden; von Rostock bis München, von Köln bis Dresden wurde daraufhin mobilisiert. Bei verschiedenen Demonstrationen, Informationsveranstaltungen, Flashmobs und anderen Protestformen wurde mit unterschiedlichen Themenschwerpunkten für ein menschenwürdiges Leben und ein Ende der staatlichen Unterdrückung von Flüchtlingen gekämpft. Überschattet von der weltpolitischen Lage, von Fukushima und dem arabischen Früh-

ling, traf die überregionale und lokale Pressearbeit auch auf ein relativ großes Echo.

Nachdem der Kampagnenstart als großer Erfolg gesehen wurde, wurde als nächster Schritt zu bundesweiten Aktionstagen nach Berlin mobilisiert. Mit dem Protest dort, sollte direkt am Ort des politischen Geschehens Druck auf die EntscheidungsträgerInnen gemacht werden. Vom 09. bis 11. Juni fanden eine Demonstration mit über 1000 TeilnehmerInnen, verschiedene Vernetzungstreffen und ein bundesweite Flüchtlingskonferenz statt. Bei der Konferenz tauschten sich rund 150 Flüchtlinge über ihre Situation aus, und berichteten von ihren Protesten.

Probleme des Protests – von innen und außen

Wie bei den anderen genannten Netzwerken und Protesten, verläuft auch bei Abolish! die Organisation des Protests nicht ganz unkompliziert und reibungslos. So wurde bei der Flüchtlingskonferenz in Berlin auch über das Verhältnis zwischen Flüchtlingen und Nicht-Flüchtlingen gesprochen, was ein grundsätzliches Problemfeld innerhalb der antirassistischen Bewegung ist. Zum einen bestehen verschiedene Perspektiven auf den zu bekämpfenden Rassismus. Zum anderen wird AsylbewerberInnen der Zugang zu Kommunikationsmitteln und Informationen durch verwehrte Infrastruktur und mangelnde Deutschkurse erschwert, was zu einem strukturellen Informationsungleichgewicht zwischen den AktivistInnen führt.

Darüber hinaus fehlt es innerhalb der Bewegung oftmals an Kapazitäten, weil die Anzahl der antirassistischen AktivistInnen relativ klein ist, und die in Zusammenschlüssen beteiligten Gruppen natürlich weiterhin mit ihren lokalen Tätigkeiten fortfahren. Vor allem aber sind bei größeren Bündnissen sowohl die politische Einstellung, als auch der Fokus in der Zielsetzung sowie die Strategien, diese zu erreichen, relativ unterschiedlich. In der *Abolish!*-Kampagne wurde von einigen Mitgliedern beispielsweise immer wieder eine Bündnisverbreiterung hin zu Gewerkschaften und Sozialverbänden gefordert, was einige Gruppen aus dem linken Spektrum eher ablehnen. Auch die Vorstellung von politischem Aktionismus ist immer wieder verschieden, so gibt es Gruppen, die kaum auf Parlamentsdebatten und somit Vorgaben der Politik, reagieren wollen und andere, die stärker mit EntscheidungsträgerInnen in Kontakt treten wollen.

Gleichzeitig bestehen aber auch Schwierigkeiten, die von außen kommen. Das Akquirieren von Spenden und Fördergeldern ist, nachdem antirassistische Themen wenig öffentliche Aufmerksamkeit genießen, sehr schwierig. Doch politische Aktionen kosten natürlich Geld und gerade Flüchtlinge können beispielsweise ihre notwendigen Reisekosten kaum selbst tragen.

Ein zentrales Problem, gerade bei der Mobilisierung bei Flüchtlingen und der Flüchtlingsselforganisation, bleibt aber die beschriebene Ausgrenzung und Unterdrückung. Von einem abgelegenen Dorf aus, mit unregelmäßigem oder keinem Zugang zum Internet, ohne Geld für Telefonkosten und mit eingeschränkter Mobilität, ist es AsylbewerberInnen stark erschwert sich politisch zu beteiligen. Zudem werden Flüchtlinge gerade wegen solcher Beteiligung regelmäßig eingeschüchtert, mit Abschiebung bedroht, oder mit Repressionen, wie der Streichung von Ein-Euro-Jobs, belegt. Nicht alle wagen es, sich dennoch für ihre Rechte einzusetzen, auch hier ist die staatliche Diskriminierung also stark zu spüren.

Diskriminierende Gesetze abschaffen – Menschenwürde geht alle an!

Nichtsdestotrotz haben alle Beteiligten ein gemeinsames Ziel vor Augen, was neben allen Unterschieden, Meinungsverschiedenheiten, und vor allem Hindernissen zu einer effektiven Organisation von Protest führen kann, wie man an den bestehenden Bündnissen und Kämpfen sieht.

Obwohl der Widerstand gegen Rassismus und institutionelle Diskriminierung schleppend und nervenaufreibend ist und zuweilen ein Kampf von David gegen Goliath zu sein scheint, lohnt es sich weiterzukämpfen. Auch kleinere Erfolge sind Schritte in die richtige Richtung, denn Bewegungsfreiheit und Menschenwürde gehen alle an, und nicht nur die, denen diese Rechte verwehrt werden. *Abolish! – Diskriminierende Gesetze gegen Flüchtlinge abschaffen!*

Weitere Informationen unter:
www.kampagne-abolish.info
www.deutschland-lagerland.info
www.karawane-muenchen.org

Ben Rau studiert Politikwissenschaft und Soziologie an der LMU in München und ist aktiv bei der *Karawane München. Für die Rechte der Flüchtlinge und MigrantInnen!*

Rechtliche Rahmenbedingungen

In Bayern müssen Flüchtlinge in so genannten Gemeinschaftsunterkünften leben, das können Baracken, Container, ehemalige Kasernen oder Gasthöfe, selten auch Wohnhäuser sein. Sie liegen am Rande von Städten und Dörfern, in Industriegebieten oder auch isoliert in Wäldern. In der Regel teilen sich mehrere Menschen ein Zimmer, die Sanitäranlagen und die Küchen. In Bayern regiert strikt das Sachleistungsprinzip, d.h. für Flüchtlinge gibt es im Rahmen des Asylbewerberleistungsgesetzes statt Geldleistungen Essens- und Hygienepakete, Kleider- und Krankengutscheine sowie 40 Euro „Taschengeld“ im Monat. Taschengeld und Kleidergutscheine können beim Vorwurf der „Nichtmitwirkung“ vom Ausländeramt gekürzt bzw. komplett gestrichen werden. Die medizinische Versorgung ist auf die Behandlung „akuter Erkrankungen und Schmerzzustände“ sowie Leistungen bei Schwangerschaft und Geburt beschränkt.

Die Residenzpflicht beschränkt die Bewegungsfreiheit von Flüchtlingen auf Bayern, den jeweiligen Regierungsbezirk, den Landkreis oder die Stadt. Der Zugang zum Arbeitsmarkt ist stark reglementiert, erst nach einem Jahr gibt es eine nachrangige Arbeitserlaubnis, wobei deutsche und EU-Arbeitssuchende bevorzugt werden. Etliche Geduldete haben ein Arbeitsverbot, wenn ihnen z.B. Passlosigkeit und „Nichtmitwirkung“ vorgeworfen werden.

Zu dieser bereits schwierigen Ausgangssituation kommt der unsichere Aufenthaltsstatus: Jahrelange Duldungen, die permanente Angst vor der drohenden Abschiebung sowie die Lagerunterbringung zermürben die Menschen und machen viele auf Dauer krank.

Besondere Situation der Flüchtlingsfrauen

Viele Flüchtlingsfrauen haben minderjährige Kinder, etliche sind alleinerziehend. Gerade Frauen mit Duldung sind oft sehr krank, häufig leiden sie unter Depressionen, Ängsten, Schlafstörungen und Kopfschmerzen. Zur belastenden eigenen Lebenssitua-

tion kommt bei Müttern die Sorge um die Zukunft der Kinder.

Das Asylbewerberleistungsgesetz stellt Flüchtlingsfrauen vor besondere Probleme: Die begrenzte medizinische Versorgung sieht z. B. keine empfängnisverhütenden Mittel vor, auch keine Kondome – Abtreibungen hingegen werden finanziert. Frauen werden dadurch doppelt benachteiligt, wenn sie z. B. in ihrer Ehe allein für die Verhütung sorgen müssen und der Partner nicht zur Kostenbeteiligung bereit ist.

Das Hygienepaket greift in die intimsten Bereiche ein, es bietet beispielsweise keine Wahlmöglichkeit bei Damenhygieneartikeln: Das Amt entscheidet, dass Flüchtlingsfrauen Damenbinden statt Tampons erhalten. Die 40 Euro Taschengeld im Monat sollen demnach für Fahrkarten, Telekommunikation, gesellschaftliche Teilhabe, Privatrezepte und auch noch Verhütungsmittel und Tampons – sprich für alles Notwendige und alle Bedürfnisse, die über das Essens- und Hygienepaket hinausgehen – reichen.

Besondere Schutzbedürftigkeit

Die meisten Flüchtlingsfrauen haben Gewalt erlebt und andere traumatische Erfahrungen gemacht. Im Heimatland durchlitten sie möglicherweise politische Verfolgung, Krieg, Folter, Vertreibung, Vergewaltigung, Unterdrückung und Verfolgung als Frau, Genitalverstümmelung, Verbrechen im Namen der „Ehre“ oder den Verlust naher Angehöriger. Bei der Flucht mögen sie sexuelle und physische Gewalt, Inhaftierung oder den Tod anderer Flüchtlinge erlebt haben. Schließlich können sie im Aufnahmestaat mit rassistischen Angriffen, Abschiebeversuchen, Abschiebehaft, Trennung von Angehörigen und sexuellen Übergriffen im Lager konfrontiert worden sein. Das heißt, die Schutzlosigkeit – bei erhöhtem Schutzbedarf – wird auch in deutschen Flüchtlingslagern fortgesetzt: Die Gebäude sind oft frei zugänglich, die Zimmer zum Teil nicht abschließbar, sanitäre Anlagen befinden sich z.B. im Keller gegenüber den Anlagen für Männer und werden aufgrund der höheren Sauberkeit gerne von Männern mit genutzt. Viele Frauen sowie Kinder haben gera-

de nachts Angst, alleine auf die Toilette zu gehen, einige haben uns von unangenehmen Situationen bis hin zu Übergriffen berichtet. Besonders gefährdet sind alleinstehende Frauen, sie werden z.B. von manchen Männern als „Freiwild“ betrachtet.

Das Machtpotenzial der HausmeisterInnen und des Sicherheitspersonals ist durch die Lagerstrukturen sehr hoch, ihnen obliegt die Essens-, Hygienepaket- und Postausgabe, die Überwachung des Lagers und der BewohnerInnen und BesucherInnen. Sie sind in der Regel im Besitz eines Generalschlüssels, mit dem sie auch Zugang zu den Privatzimmern erhalten können. Es besteht daher die Gefahr, dass einige ihre Funktion in dem schutzlosen Rahmen des Lagers ausnutzen. Erschwerend kommt hinzu, dass Flüchtlinge gerade in der ersten Aufenthaltszeit nicht immer informiert sind über die realen Machtstrukturen in Deutschland und die Sprache nicht oder nicht ausreichend beherrschen.

Einige Flüchtlingsfrauen haben uns von Übergriffen von Hausmeistern, Wachpersonal sowie anderen Bewohnern berichtet. Eine uns bekannte Anzeige gegen einen früheren Hausmeister wegen sexueller Gewalt endete mit einem Freispruch aus Mangel an Beweisen, obwohl die Staatsanwaltschaft bis zuletzt von seiner Schuld überzeugt war und vier Jahre für den Angeklagten forderte.

Im Folgenden wollen wir zwei Projekte vorstellen, die die spezifische Situation der Flüchtlingsfrauen in Bayern verbessern wollen.

Beispiel I: Projektidee München

Der Bayerische Flüchtlingsrat plant, Ende 2011 ein Projekt zur Unterstützung von Flüchtlingsfrauen in Bayern zu starten, die Gewalt entweder in ihrem Heimatland, auf der Flucht oder in Deutschland erfahren haben.

Problembereich Gewalterfahrung im Heimatland oder auf der Flucht

Ein Bereich des Projekts befasst sich mit Gewalterfahrungen – sowohl sexueller als auch psychischer oder physischer Natur –, die Flüchtlingsfrauen vor oder während ihrer Flucht nach Deutschland machen mussten. Diese haben besondere Relevanz für das Asylverfahren und damit für den bleiberechtlichen Status der Frauen.

Das Problem hierbei beginnt bereits in der Erstanthörung: Grundsätzlich muss ein stärkeres Bewusstsein für das Aussageverhalten von Frauen mit Gewalterfahrungen geschaffen werden. Gleichzeitig bedarf es der gezielten Information von neu ankommenden Frauen über die besondere Relevanz der Erstanthörung und ihres Aussageverhaltens. Frauen, die bereits die Erstanthörung hinter sich haben, brauchen Unterstützung, um nachträglich ihre Fluchtgründe anzubringen, etwa wenn sie durch eine Therapie in der Lage sind, über ihre Erlebnisse zu sprechen.

Daher soll durch das Projekt ein Informationsflyer erstellt werden, der die Frauen im Asylverfahren über ihre Rechte informiert. Darüber hinaus soll die Anhörungspraxis evaluiert und Vorschläge zu ihrer Verbesserung erarbeitet werden. Begleitet werden diese Aktivitäten durch Presse-, Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit.

Im Asylverfahren besteht grundsätzlich das Problem, dass Frauen aufgrund ihrer familiären Position oftmals keine eigenen Asylanträge stellen. Hierdurch bleiben ihre spezifischen Fluchtgründe allzu oft unbeachtet. Um Asylverfahren zum Erfolg zu bringen, sind detaillierte Recherchen zur Situation in den Herkunftsländern notwendig, die frauenspezifische Flucht- und Asylgründe ausreichend belegen. Dies ist zeitaufwändig und kostenintensiv.

Über eine Online-Datenbank soll durch das Projekt Beratungsstellen, AnwältInnen und Betroffenen Informationen über die Situation von Frauen in den Herkunftsländern der Asylbewerberinnen zugänglich gemacht werden. Zusätzlich soll den Frauen die Möglichkeit gegeben werden, Informationen aus eigenen Recherchen zu veröffentlichen. Hierbei soll auf vorhandene Datenbanken (z.B. asyl.net) zurückgegriffen. In einzelnen Fällen kann von ProjektmitarbeiterInnen Unterstützung bei der Recherche angeboten werden.

Darüber hinaus beabsichtigt der Flüchtlingsrat über seinen Rechtshilfefond Klageverfahren, die Präzedenzcharakter haben, zu finanzieren, um auf die Rechtsprechung Einfluss nehmen zu können.

Oftmals sind Frauen erst Jahre nach der Erstanthörung und nach eingehender psychotherapeutischer Behandlung in der Lage, über Gewalterfahrungen

zu sprechen. Sollte das Asylverfahren zu diesem Zeitpunkt negativ beschieden worden sein, wird ein Asylfolgeantrag nötig. Dieser hat jedoch nur Aussicht auf Erfolg, wenn nachgewiesen werden kann, dass die Betreffende nicht früher dazu in der Lage war, ihre Erlebnisse zu schildern. Hierzu sind spezielle psychologische Gutachten nötig, über deren inhaltliche Erfordernisse sowohl bei den TherapeutInnen als auch bei Beratungsstellen und AnwältInnen häufig Unkenntnis besteht. Um die juristische Relevanz von psychologischen Gutachten sicherzustellen, werden Schulungen für Beratungsstellen, AnwältInnen und PsychologInnen angeboten.

Problembereich Gewalterfahrungen in Deutschland

Für Flüchtlingsfrauen in Bayern bestehen „gewaltbegünstigende“ Faktoren, die sich aus ihrer rechtlichen Situation ergeben. AsylbewerberInnen und Geduldete müssen in Bayern in Sammellagern leben. In diesem Lebensumfeld gibt es selten Schutzräume für Frauen, in denen sich die Betroffenen Übergriffen von Männern entziehen können. Auch der Austausch mit der unmittelbaren Umwelt wird durch die Wohnsituation sowie durch das Sachleistungsprinzip mit der festgeschriebenen Versorgung mit Essens- und Hygienepaketen erschwert, da ein Verlassen der Unterkunft und der nahen Umgebung zum einen aus finanziellen Gründen nicht möglich und zum anderen oft nicht notwendig ist. Frauen verlassen zudem in der Regel seltener als Männer das Lager, oft aus Angst vor Übergriffen. Besonders schwierig ist diese Situation für allein ankommende Frauen, die keinen oder nur wenig Kontakt zu anderen Personen aus ihrem Herkunftsland haben. Aber auch Frauen, die mit ihren Angehörigen im Flüchtlingslager leben, sind durch ihre finanzielle Situation und die Zwangsversorgung gezwungen, im unmittelbaren Umfeld des Lagers zu bleiben.

Diese Isolation will das Projekt durchbrechen, indem direkt vor Ort Informationsmaterial zu rechtlichen Möglichkeiten und Anlaufstellen in der unmittelbaren Umgebung an die Frauen verteilt wird. Explizit werden bei diesen Besuchen auch Frauen gesucht und angesprochen, die später die Rolle von Multiplikatorinnen erfüllen können. Diese sollen in den Lagern Informationsmaterial zur Verfügung stellen, jedoch keineswegs Erstberatung anbieten – diese darf nur von Fachstellen übernommen werden. Durch den

regelmäßigen Austausch im Rahmen von halbjährlich stattfindenden Netzwerktreffen sollen bayernweit Informationen über die bestehenden Probleme von den Multiplikatorinnen gesammelt werden und, gegebenenfalls von ProjektmitarbeiterInnen, an die Öffentlichkeit bzw. die Verantwortlichen herangetragen werden. Somit können gezielte Veränderungswünsche formuliert und Verbesserungen der Situation von Frauen in Flüchtlingslagern herbeigeführt werden.

Als zentrale Anlauf- und Koordinationsstelle wird die Stelle der Frauenbeauftragten eingerichtet. Sie führt Schulungen durch und koordiniert bzw. organisiert die Netzwerktreffen der Multiplikatorinnen und Beratungsstellen. Sie übernimmt die Aufgabe der mobilen Beratung und Information und ist darüber hinaus regelmäßig telefonisch erreichbar. Durch die Frauenbeauftragte werden zudem bauliche, hierarchische und andere Missstände in den Flüchtlingslagern analysiert und die entsprechenden Informationen zusammengetragen. Um die genannten Maßnahmen durchführen zu können, wird die Frauenbeauftragte im Vorfeld in den relevanten Bereichen des Asyl- und Ausländerrechts, des Strafrechts und in der Beratung von Traumatisierten fortgebildet.

Übergreifende Maßnahmen

Drei übergreifende Maßnahmen sind ebenfalls im Rahmen des Projektes geplant: die Evaluation des bereits bestehenden Beratungsangebotes in Bayern, eine wissenschaftliche Untersuchung zu Gewalt gegenüber Flüchtlingsfrauen im Kontext ihrer besonderen Lebenssituation und regelmäßige Netzwerktreffen, in denen sich die Multiplikatorinnen mit der Frauenbeauftragten austauschen und ihre Situation vor Ort schildern können.

Aus finanziellen Gründen wird es dem Flüchtlingsrat wahrscheinlich nur möglich sein, eine reduzierte Version dieses Projektvorhabens zu realisieren, denn eine kostendeckende Finanzierung für das Gesamtvorhaben konnte bislang noch nicht gefunden werden.

Beispiel II: „Internationales Frauencafé“ Nürnberg

Das Internationale Frauencafé (IFC) war vier Jahre lang ein spezielles Projekt für Flüchtlingsfrauen in Nürnberg und Umgebung. Im Mai 2011 lief die fi-

nanzielle Förderung durch den Europäischen Flüchtlingsfonds (EFF) vorerst aus. Ein Nachfolgeprojekt ist beim EFF beantragt. Mit neuer Zielsetzung und dem Schwerpunkt der besonders schutzbedürftigen Flüchtlingsfrauen will das Internationale Frauencafé ab Oktober 2011 seine Arbeit wieder aufnehmen.

Die Frauen in Nürnberg kommen vor allem aus dem Irak, dem Iran, Aserbaidschan, Äthiopien, Afghanistan und Uganda. Besonders Schutzbedürftige haben einen sehr hohen Bedarf an Beratung und Betreuung, der in Bayern nicht allein durch die Regeldienste gedeckt werden kann. Allein in Nürnberg gibt es ca. zehn Unterkünfte, wobei nicht alle durch SozialpädagogInnen betreut sind. Im nahe gelegenen Landkreis Ansbach gibt es nur eine Caritas-Mitarbeiterin für ca. 400 Asylsuchende, in Erlangen-Höchststadt gar keine. In Zirndorf in unmittelbarer Nähe zu Nürnberg befindet sich auch eine Zentrale Aufnahmeeinrichtung mit 500 Plätzen.

In den letzten vier Jahren verfolgte das IFC folgende Ziele:

- Verbesserung der unmittelbaren Lebenssituation von Flüchtlingsfrauen
- Förderung der Integration, Partizipation und Kommunikation von Flüchtlingsfrauen
- Vernetzung im Bereich Gesundheit insbesondere für traumatisierte Flüchtlingsfrauen
- Berufliche Qualifizierung von Flüchtlingsfrauen
- Sicherung des Aufenthaltsstatus, Perspektivenberatung von Flüchtlingsfrauen

Die Ziele wurden durch folgende Maßnahmen umgesetzt:

- Beratung, bei Bedarf mit Dolmetscherin
- offenes Café mit vielfältigem Programm und Informationen, mit Dolmetscherinnen und Kinderbetreuung
- Internetcafé und Ausflüge
- Deutsch- und PC-Kurse sowie weiteres Kursangebot (z.B. Yoga und Selbstverteidigung)
- Begleitung zu Ämtern, zum Gericht, zu AnwältInnen und ÄrztInnen
- Öffentlichkeitsarbeit

Mit seinen Angeboten setzte das IFC bei der unmittelbaren Lebenssituation der Frauen an. Es berücksichtigte ihre spezielle Aufenthaltssituation und stellte sein Angebot an Informationen, Beratung und

Kursen darauf ab. Das heißt zum Beispiel, dass den Frauen, die im Flüchtlingslager von Essenspaketen, Kleidergutscheinen und Taschengeld leben müssen, die Fahrtkosten zu den Angeboten erstattet wurden. Das offene Café brachte Abwechslung in ihr von Unsicherheit und Warten geprägtes Leben: durch den Austausch der Frauen untereinander, durch die Gespräche mit den Projektmitarbeiterinnen und die Informationen über kostenlose Kurse oder Veranstaltungen, die Vorträge von Expertinnen zu verschiedenen für sie relevanten Themen wie Ausländerrecht, Frauen- und Kindergesundheit, durch die Kinderbetreuung und das liebevoll gestaltete Buffet.

Die Projektmitarbeiterinnen waren im ständigen Kontakt mit behandelnden ÄrztInnen sowie den zuständigen RechtsanwältInnen, übernahmen teilweise Attest- oder Privatrezepthkosten, beantragten Spenden für Gerichtskosten, Baby- und Wohnungsausstattung und Spenden für Weihnachten.

Essentiell in der Flüchtlingsarbeit ist auch die Öffentlichkeitsarbeit, um die Bevölkerung für die Situation der Flüchtlingsfrauen zu sensibilisieren und um die praktische Unterstützungsarbeit zu begleiten. Das Internationale Frauencafé war dazu einmal wöchentlich auch für deutsche Besucherinnen geöffnet, um gegenseitiges Kennenlernen und Austausch zu ermöglichen.

Dreimal im Jahr gab es Feierlichkeiten mit speziellem Kinderprogramm. Zu den Feiern wurden regelmäßig Ehrenamtliche, UnterstützerInnen, StadträtInnen sowie die Presse eingeladen. Darüber hinaus war das Internationale Frauencafé aktiv in diversen Kampagnen z.B. zum Internationalen Frauentag, für ein Sozialticket und für Flüchtlingsrechte, nahm an öffentlichen Veranstaltungen aktiv teil und organisierte eigene Veranstaltungen. Die Flüchtlingsfrauen wurden zu diesen Veranstaltungen eingeladen und zur Teilnahme motiviert, nahmen an Demonstrationen für ihre Rechte teil und gaben der Presse Interviews. Bei Bedarf übernahm das IFC die Fahrtkosten und organisierte die gemeinsame An- und Abreise. Seit 2009 gibt es eine vierteljährliche Radiosendung „Frauencafé“ auf dem lokalen unabhängigen Sender „RADIO Z“, an der einige Flüchtlingsfrauen mitwirken.

Wichtig bei der Arbeit war dabei immer das vertrauensvolle Arbeitsverhältnis zu den Flüchtlingsfrauen und die parteiliche, feministische sowie antirassistische Arbeitshaltung.

Das zukünftige Projekt

Im Jahr 2011 fallen etliche Flüchtlingsfrauen unter eine neue rechtliche Regelung in Bayern: Flüchtlinge mit einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen, Alleinerziehende und Familien mit Kindern dürfen früher aus den Lagern ausziehen, alle anderen Flüchtlinge vier Jahre nach Abschluss des behördlichen Erstverfahrens vor dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF).

Das Internationale Frauencafé will in Zukunft insbesondere Mütter und kranke Flüchtlingsfrauen unterstützen. Diese „most vulnerable persons“ brauchen, wie die Erfahrungen des IFC der letzten vier Jahre zeigten, nachhaltige spezifische sozialpädagogische Betreuung mit besonderem Einfühlungsvermögen, die sozialen, psychologischen und rechtlichen Beistand umfasst. Darüber hinaus brauchen sie Unterstützung bei der Erziehung ihrer Kinder, die unter erschwerten Bedingungen aufwachsen (z.B. traumatische Fluchterfahrungen, Souveränitätsverlust, Leben in beengten, isolierten Flüchtlingslagern mit Sachleistungen). Sie benötigen ferner Unterstützung bei der Wohnungssuche nach der Auszugserlaubnis, stabilisierende Kriseninterventionen, intensive Gespräche und Hilfe bei der Therapiesu-

che sowie bei ärztlichen und anwaltlichen Gesprächen, bei Bedarf mit DolmetscherInnen. Zur Aktivierung ihrer Selbsthilfefähigkeiten und der Verbesserung ihrer sozialen und wirtschaftlichen Situation brauchen sie speziell auf ihre Bedürfnisse abgestimmte niedrigschwellige Angebote wie den Cafétreff mit Bildungsangeboten und Deutsch- oder Gesundheitskurse, für die eine Fahrtkostenerstattung ermöglicht wird.

Das Team des Internationalen Frauencafés und sein Träger Imedana e.V. hoffen ebenso wie der Bayerische Flüchtlingsrat, ab Herbst bzw. Ende 2011 mit den neuen Projekten starten zu können, um Flüchtlingsfrauen in ihrer speziellen Situation beizustehen und ihre Chancen sowie die ihrer Kinder zu verbessern, in Deutschland Fuß zu fassen und sich ein neues Leben nach der Flucht aufzubauen.

Die beiden Projekte sind erreichbar unter:

www.fluechtlingsrat-bayern.de

www.internationales-frauencafe.de

Anne Maya ist Dipl.-Sozialpädagogin und engagiert sich in einer Flüchtlingsorganisation und in der Arbeit mit Flüchtlingsfrauen. **Agnes Andrae** ist Sozialarbeiterin B.A. und arbeitet seit 2009 beim Bayerischen Flüchtlingsrat.

MID-DOSSIERS

Die MID-Dossiers erscheinen als Online-Dossiers, zu finden unter

<http://www.migration-boell.de/web/sonstige/747.htm>

*Die mit * gekennzeichneten Dossiers können auch als pdf heruntergeladen werden.*

MIGRATION

DOSSIER Transnationalismus & Migration

DOSSIER Mobility and Inclusion – Managing Labour Migration in Europe*

DOSSIER Border Politics - Migration in the Mediterranean *

DOSSIER Migration & Entwicklung*

DOSSIER European Governance of Migration*

DOSSIER Leben in der Illegalität *

DOSSIER Europa 2007: Chancengleichheit für alle!

INTEGRATION

DOSSIER Öffnung der Hochschule – Chancengerechtigkeit, Diversität, Integration

DOSSIER Muslimische Gemeinschaften zwischen Recht und Politik*

DOSSIER Bis in die dritte Generation? Lebensrealitäten junger Migrantinnen*

DOSSIER Herkunft als Schicksal? Hürdenlauf zur Inklusion*

DOSSIER Migration & Gesundheit *

DOSSIER Migrationsliteratur - Eine neue deutsche Literatur?*

DOSSIER Starke Jugend - Lebenswelten junger MigrantInnen

DOSSIER Religiöse Vielfalt & Integration *

DOSSIER Schule mit Migrationshintergrund*

DOSSIER Der Nationale Integrationsplan auf dem Prüfstand

DOSSIER Muslimische Vielfalt in Deutschland

DOSSIER Wirtschaftliche Potenziale von Migration & Integration

DOSSIER HipHop zwischen Mainstream und Jugendprotest

DOSSIER Multikulturalismus: Vision oder Illusion?

DOSSIER Fußball & Integration *

DIVERSITY

DOSSIER Positive Maßnahmen – Von Antidiskriminierung zu Diversity*

DOSSIER Rassismus & Diskriminierung in Deutschland*

DOSSIER Ethnic Monitoring - Datenerhebung über oder mit Minderheiten?*

DOSSIER Politics of Diversity *

DOSSIER Medien und Diversity*

DOSSIER Managing Diversity - Alle Chancen genutzt?

DOSSIER Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz

DOSSIER Schwarze Community in Deutschland