

Deutschland schottet sich ab Politisch Verfolgte genießen ... kein Recht auf Asyl

15 Jahre nach der faktischen Abschaffung
des Grundrechts auf Asyl – eine Bilanz

DIE LINKE.
I M B U N D E S T A G

Inhaltsverzeichnis

Vorwort: Für ein Grundrecht auf Asyl Von Ulla Jelpke, MdB	3
Rückblick auf die Asyldebatte im Deutschen Bundestag vor 15 Jahren Von Ulla Jelpke, MdB	4
Vor 15 Jahren: Biedermänner und Brandstifter schließen den „Asylkompromiss“ Von Dr. Thomas Hohlfeld, Fachreferent der Fraktion	6
Die neue Fassung des Artikels 16a Grundgesetz	10
Entwicklung des Asyl- und Flüchtlingsrechts seit 1993 in Stichdaten und Stichpunkten	11
Das unsichere Aufenthaltsrecht Von Dirk Burczyk	12
Das Abschreckungsregime: Lager, Fresspakete, Arbeitsverbot und Residenzpflicht Von Dr. Thomas Hohlfeld	16
Die Europäisierung des Asylrechts Von Dirk Burczyk	18
Die bundesdeutsche Ausländerpolitik – Kontinuität trotz Wandel Von Sevim Dağdelen, MdB	23

DIE LINKE.

I M B U N D E S T A G

Fraktion DIE LINKE. im Deutschen Bundestag
Platz der Republik 1, 11011 Berlin
Telefon: 030/22 75 1170, Fax: 030/22 75 6128
E-Mail: fraktion@linksfraktion.de
V.i.S.d.P.: Ulrich Maurer, MdB
Parlamentarischer Geschäftsführer
Redaktionsschluss: 30. Juni 2008

**Mehr Informationen zu unseren parlamentarischen
Initiativen finden Sie unter: www.linksfraktion.de**

Vorwort

Für ein Grundrecht auf Asyl Von Ulla Jelpke

Die faktische Abschaffung des Rechts auf Asyl an jenem 26. Mai 1993 markiert den Höhepunkt einer Entwicklung, die an diesem Tag keineswegs abgeschlossen war. Jenseits des Umgangs mit Schutzsuchenden in der Bundesrepublik, war dieser Eingriff ins Grundgesetz einer der Schritte hin zu einer „Normalisierung“ Deutschlands, bedeutete er die Rücknahme der Lehren aus dem Faschismus. Es folgten Einsätze der Bundeswehr bis hin zum völkerrechtswidrigen Überfall auf Jugoslawien 1999, weitgehende Grundrechtsbeschneidungen wie der „Große Lauschangriff“ oder in jüngster Vergangenheit die faktische Aufhebung der Trennung von Polizei und Geheimdienst.

Doch zurück ins Jahr 1993: Die faktische Abschaffung des Rechts auf Asyl wurde von einer gesellschaftlichen Stimmung getragen, die sich in den Pogromen von Hoyerswerda (1991), Rostock-Lichtenhagen und Mölln (1992) zuspitzte. Von 1990 bis 1992 vervielfachte sich die Zahl rechter Gewalttaten, ständig gab es Meldungen über Anschläge auf Asylbewerberheime. Drei Tage nach dem Beschluss des Bundestages starben fünf Menschen durch einen rassistisch motivierten Brandanschlag auf ihr Haus in Solingen.

Die Verantwortung für diese Stimmung liegt bei Politik und Medien und ihrer jahrelangen Hetzkampagne gegen angeblichen „Asylmissbrauch“ und „Sozial-schmarotzer“ sowie eine herbeihalluzinierte „Asylan-tenflut“. Edmund Stoiber (CSU) hatte als bayerischer Innenminister bereits 1988 vor einer „durchmischten und durchrassten Gesellschaft“ gewarnt. „Kein Volk wird eine Überfremdung ohne Konflikt hinnehmen, es kann sie gar nicht hinnehmen“, erklärte der CSU-Abgeordnete Norbert Geis während der Asyldebatte im Bundestag in reinstem Nazijargon. Auch prominente Sozialdemokraten stimmten in den rassistischen Chor ein. „Wir können nicht der Lastesel für die Armen der Welt sein“, wettete der Münchner Oberbürgermeister Georg Kronawitter im September 1992. „Der Unmut bei den Menschen ist riesig. Glauben Sie denn, dass die ruhig hinnehmen werden, wenn Millionen Ausländer ungeordnet in unser Land fluten?“

Medien wie der Spiegel und vor allem die Bild-Zeitung sekundierten den Politikern und zeichneten eine drohende Katastrophe für Deutschland an die Wand. Neonazis konnten sich so bei ihren mörderischen Attacken als Vollstrecker eines scheinbaren Volkswillens ermutigt fühlen.

Diese Mobilisierung von rassistischen Ressentiments und „Überfremdungsängsten“ war nicht zuletzt eine Antwort auf die soziale Krise in der Bundesrepublik. Im Jahr 1984 stieg zum ersten Mal in der Geschichte Westdeutschlands die Zahl der Arbeitslosen auf über 2 Millionen. Der Abbau von Überkapazitäten in der Produktion

und große Fortschritte in der Automatisierung führten zum massenhaften Wegfall von Arbeitsplätzen. Die strukturell bedingte Arbeitslosigkeit wurde den sogenannten Gastarbeiterinnen und Gastarbeitern und ihren Familien angelastet, und nicht zuletzt auch Migrantinnen und Migranten sowie schutzsuchenden Flüchtlingen.

Tatsächlich waren abgesehen von der Übersiedlung Deutscher aus der DDR und Deutschstämmiger aus Osteuropa der Familiennachzug und die Asylantragstellung nach dem Anwerbestopp 1973 die beiden einzigen Möglichkeiten der (legalen) Einwanderung in die Bundesrepublik. Aus Sicht der politischen Rechten von Union bis zu den „Republikanern“ und Teilen der SPD handelte es sich um „Schlupflöcher“, die es zu stopfen galt. Im Jahr 1993 kamen sie diesem Ziel näher. Das Recht auf Asyl wurde an so viele Bedingungen geknüpft, dass ein Asylbewerber geradezu vom Himmel fallen musste, um eine Chance auf Aufnahme zu haben.

Das Zuwanderungsgesetz von 2005 ist eine Fortführung dieser Abschottungspolitik, wenn es auch geringfügige Verbesserungen gab: Die Anerkennung nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung, vor allem der Rechtsanspruch auf Integrations- und Sprachkurse auch für Asylberechtigte standen zumindest auf dem Papier. Doch zugleich hatte sich die (faktisch bestehende) Große Koalition dem zweiten „Schlupfloch“ zugewandt: Der Zuzug von Familienmitgliedern aus dem Ausland sollte komplett ausgehebelt werden. Besonders die Unionsparteien nutzen geschickt ihre repressiven Vorstellungen von „Integrationspolitik“, um Zuzug zu verhindern und Ausweisungsgründe zu schaffen. „Integration“ wird verkürzt auf den Erwerb der deutschen Sprache und die eigenständige Sicherung des Lebensunterhalts, und in diesem Sinne „fehlgeschlagene Integration“ wird mit Sanktionen bis hin zur Ausweisung belegt. Mit der Novellierung des Zuwanderungsgesetzes im Sommer 2007 wurden die genannten Regelungen noch weiter verschärft und das Asylrecht ausgehebelt. Migrantinnen und Migranten insbesondere aus dem Nahen Osten stehen als „Schläfer“ oder „Gefährder“ unter Generalverdacht.

Es ist uns wichtig, jenseits des alltäglichen politischen Geschäfts auch auf die langfristigen Entwicklungen und politischen Projekte hinzuweisen, die in diesem Bereich verfolgt werden. Die vorliegende Broschüre soll dazu einen Überblick geben und Bilanz ziehen, was 15 Jahre nach der faktischen Abschaffung des Rechts auf Asyl und der inzwischen vollzogenen Europäisierung des Asylrechts vom Flüchtlingsschutz noch übrig geblieben ist. Die Abschottung der Festung Europa kostet jährlich tausende Menschenleben. Denjenigen, die sich dagegen für eine großzügige Aufnahme von Menschen in Not einsetzen, soll diese Broschüre eine Hilfe sein.


Ulla Jelpke

Innenpolitische Sprecherin der Fraktion DIE LINKE

Rückblick auf die Asyldebatte im Deutschen Bundestag vor 15 Jahren

Von Ulla Jelpke

Am 26. Mai 1993 ereignete sich eine denkwürdige Debatte im Deutschen Bundestag. Sie dauerte von 9 Uhr morgens bis 22.53 Uhr abends und hatte eigentlich nur einen Tagesordnungspunkt: Verhandelt wurde über die Änderung des Grundrechts auf Asyl nach Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz, sowie über begleitende Gesetzesverschärfungen im Bereich Asyl, darunter die Einführung eines eigenständigen Sozialgesetzes für Asylsuchende, das Asylbewerberleistungsgesetz. Außerhalb des Parlaments hatten sich zehntausende Menschen – von Parlamentarierinnen und Parlamentariern der CDU/CSU in Zwischenrufen kurzerhand als „Chaoten“ bezeichnet – zum Protest gegen diesen tiefen Einschnitt in das Grundgesetz versammelt. NATO-Stacheldraht und rund 4.000 Polizisten sicherten das Parlament ab.

Position der CDU/CSU

Der erste Redner der CDU/CSU war ein alter Bekannter: Dr. Wolfgang Schäuble rechtfertigte die Änderung des Grundgesetzes als im Rahmen der „Harmonisierung des Asylrechts in Europa zwingend notwendig“ und „wichtig für den inneren Frieden in unserem Land“ (Plenarprotokoll 12/160, Seite 13503 ff.). Er sprach von „Missbrauch“, „Schlepperbanden“ und davon, dass „auch in der Asylpolitik am deutschen Wesen die Welt nicht genesen sollte“. Nein, Europa „schottet sich nicht ab“, hieß es, und: „Wir verlagern unsere Probleme auch nicht auf unsere Nachbarn in Europa. Wir wollen ja nichts anderes als eine faire Lastenverteilung in Europa.“

Heute wissen wir es besser. Wolfgang Schäuble sagte die Unwahrheit. Die deutsche Asylrechtsänderung war der Ausgangspunkt eines langen Prozesses der gemeinsamen europäischen Abschottung vor Flüchtlingen, die immer mehr Menschen auf der Flucht nach Europa das Leben kosten sollte. Die Verpflichtung zum Flüchtlingsschutz wurde durch die Drittstaatenregelung systematisch auf die Nachbarstaaten Deutschlands abgewälzt. Folgerichtig versuchen inzwischen die europäischen Länder, ihre Verantwortung außer-europäischen Transitstaaten, vor allem in Nordafrika und Osteuropa, aufzubürden. Von einer „fairen Lastenverteilung in Europa“ kann schon gar keine Rede sein: Gerade die Prinzipien der Lastenteilung in der EU (entsprechend der Dublin-Verordnung) sorgen für eine völlig einseitige Belastung insbesondere der südlichen und östlichen Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Einen fairen Ausgleichsmechanismus gibt es nicht. Die Bundesrepublik Deutschland mag Anfang der 90er Jahre überdurchschnittlich viele Asylanträge verzeichnet haben – inzwischen liegt die Zahl der Asylgesuche in Deutschland relativ zur Bevölkerungszahl bei lediglich einem Fünftel des EU-Durchschnitts!

Position der SPD

Der erste Redner der SPD, Hans-Ulrich Klose, sagte im Mai 1993 im Parlament: Entscheidend sei doch, dass es in Artikel 16 a Absatz 1 des Grundgesetzes immer noch laute: „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“ (Plenarprotokoll 12/160, Seite 13507 ff.) – und er unterschlug, dass die nachfolgenden Absätze dieses vollmundige Asylversprechen systematisch wieder zurücknehmen. Schäuble hatte behauptet, wer von „Abschaffung des Asylrechts“ spreche, sage „nicht die Wahrheit“ – doch für die übergroße Mehrheit aller über die Landesgrenzen nach Deutschland einreisenden Flüchtlinge gibt es in Folge der Drittstaatenregelung faktisch kein Grundrecht auf Asyl mehr (siehe das folgende Kapitel). Realitätsblind behauptete Klose zur Rechtfertigung der Drittstaatenregelung, dass Polen und Tschechien „geordnete Verfahren und vergleichbare Standards“ im Asylrecht böten. Nach demselben Muster – weil nicht sein darf, was nicht sein soll – wird aktuell zum Beispiel auch Griechenland von der Bundesregierung als „sicherer Drittstaat“ bezeichnet, obwohl es ernst zu nehmende Berichte über schwere Verstöße gegen die Menschenrechte und erhebliche Verstöße gegen den Grundsatz eines fairen Asylverfahrens in Griechenland gibt.¹

Anders als Schäuble verwies Klose in der Debatte allerdings auch auf die Zweifel in den Reihen der SPD, und in einem zentralen Punkt ging er sogar von der Verfassungswidrigkeit eines Teils des „Asylkompromisses“ aus, weil er keinen vorläufigen Rechtsschutz im Rahmen der Drittstaatenregelung böte.

Ein anderer Bestandteil des „Asylkompromisses“ vom November 1992 war die Schaffung einer Aufenthaltsregelung für Bürgerkriegsflüchtlinge außerhalb des Asylverfahrens. Klose erinnerte im Parlament daran, dass immer noch Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge „künstlich in das Asylverfahren hineingedrückt“ und die Asylbewerberzahlen auf diese Weise „künstlich aufgebläht“ würden. Und er versprach: „Wir, die SPD-Bundestagsfraktion, werden auf das Thema beharrlich und immer wieder zurückkommen.“ In Wirklichkeit aber blieb die Neuregelung für Kriegsflüchtlinge nach Paragraph 32 a Ausländergesetz, die der SPD als Feigenblatt für ihre Zustimmung zur Asylrechtsänderung diente, ein Papiertiger: In den zwölf Jahren ihres Bestehens wurde der Paragraph nur ein einziges Mal angewandt (im Jahr 1999 bei der zeitlich befristeten Aufnahme von rund 15.000 Flüchtlingen aus dem Kosovo). Dass sich die SPD „beharrlich“ für die Aufnahme von Kriegsflüchtlingen – als „Kompensation“ für

¹ Pro Asyl, „the truth may be bitter, but it must be told“ zur Situation von Flüchtlingen in der Ägäis: http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/Europa/Grenze/GriechenlandDoku_dt_klein.pdf

die Verstümmelung des individuellen Grundrechts auf Asyl – eingesetzt hätte, kann im Rückblick Niemand ernsthaft behaupten.

Position der PDS

Die PDS/Linke Liste lehnte – ebenso wie die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen – die Asylrechtsänderung als populistisches Vorhaben einer punktuellen Großen Koalition von CDU/CSU/SPD/FDP zur „Instrumentalisierung von Vorurteilen und latentem Rassismus“ ab. Gregor Gysi rief die Parlamentarierinnen und Parlamentarier 1993 auf: „Sagen Sie nein zur Liquidierung einer der wichtigsten Konsequenzen aus dem mörderischen Naziregime!“ (Plenarprotokoll 12/160, Seite, 135 14 ff.) – denn „Millionen Menschen, die aus Deutschland flüchten wollten, insbesondere Juden, hätten gerettet werden können, wenn es in anderen Staaten ein individuelles Recht auf Asyl gegeben hätte“. Er erinnerte die Abgeordneten der SPD an die „Tradition der Sozialdemokratie“, die „Internationalismus“ und die Pflicht, „sich für sozial Schwache und Benachteiligte einzusetzen“, enthalte, „aber nicht Nationalismus, nicht Abschottung, nicht Einschränkung von Grundrechten“. Gregor Gysi wies in seiner auch nach 15 Jahren noch stimmigen Rede darauf hin, dass es „moralisch höchst fragwürdig [ist], vom Elend und Hunger in der sogenannten Dritten Welt zu profitieren und gleichzeitig Mauern gegen die Flüchtlinge aus ihr hochzuziehen“. Und er beschrieb die mörderische Dynamik der damaligen hysterischen Asyldebatte, denn um eine Entsolidarisierung mit den Schutzsuchenden zu erreichen, „wurde den Menschen Angst gemacht [...], und nachdem diese Angst erzeugt ist, begründet man seine Entscheidung mit dieser Angst. [...] Es waren Politikerinnen und Politiker, die die Begriffe von Scheinasylanten, von Flüchtlingsströmen, von Wirtschaftsflüchtlingen, vom Asylmissbrauch, von asylfreien Zonen, von Durchmischung und Durchrasung und das schlimme Wort vom Staatsnotstand in die Debatte brachten, und solche Worte zeigen Wirkung. All jene, die in der beschriebenen Art und Weise die Asyldebatte führten und führen, haben an rassistischen und ausländerfeindlichen Pogromen als intellektuelle Urheber ihren Anteil.“

Selbst die folgende Provokation Gregor Gysis aus dem Jahr 1993 sollte sich bewahrheiten: „Sie werden es noch erleben: Wer heute der faktischen Abschaffung des Asylrechts zustimmt, muss wissen, dass er Mitverantwortung trägt, wenn eines Tages an den Grenzen auf Flüchtlinge geschossen wird.“

Zwar ist es die Ausnahme, dass an den Grenzen auf Flüchtlinge geschossen wird – obwohl auch dies geschieht. Gregor Gysi wollte folgenden Zusammenhang zum Ausdruck bringen: dass die Beseitigung des subjektiven Rechts auf Asyl notwendigerweise einhergeht mit einer Abschottungsmentalität, die Tote an den Grenzen zur Durchsetzung dieser Abschottungspolitik zumindest billigend in Kauf nimmt. Deutschland trägt im Rahmen des europäischen Asylverhinderungssystems mit die Verantwortung dafür, dass in den letzten



*Der damalige Fraktionsvorsitzende der Union Dr. Wolfgang Schäuble bei einer Rede im Bundestag
Quelle: Deutsches Historisches Museum*

15 Jahren vermutlich über 20.000 Menschen auf dem Weg nach Europa an den Außengrenzen der EU ums Leben gekommen sind.

Bewertung im Rückblick

Ich war vor 15 Jahren als Abgeordnete „Zeitzeugin“ im Parlament: „Jeder halse seinem Hinterland oder Vorhof seine Probleme auf, damit das gemeinsame Haus der Reichen sauber bleibe. – Das ist der Kern der europäischen Lastenteilung, die vom deutschen Innenminister als neue Solidarität gepriesen wird. Diese westeuropäische Komplizenschaft gegen Süden und Osten besiegeln Sie mit der Zustimmung zu den Asylgesetzen“ (Plenarprotokoll 12/160, Seite 13539), fasste ich damals zusammen – und behielt leider Recht.

Die letzten Worte der über dreizehnstündigen Aussprache im Plenarsaal des Deutschen Bundestages stammten übrigens von Werner Schulz (Bündnis 90/Die Grünen). Sie erhielten auch den Beifall von Abgeordneten der PDS/Linke Liste: „Wenn dieses Asylnpaket heute durchgeht, verliert das erste gesamtdeutsche Parlament für meine Begriffe seine politische Unschuld.“

Der Asylgrundrechtsänderung folgten weitere mehr. Die Substanz eines Grundrechts zu zerstören und nur noch eine bloße Hülle wortreicher Paragraphen aufrechtzuerhalten – das war und ist das Schema einer Politik, die die Menschenrechte und die rechts- und sozialstaatlichen Verpflichtungen unserer Verfassung nur dem Schein nach ernst nimmt.

Ulla Jelpke ist Innenpolitische Sprecherin der Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag

Vor 15 Jahren: Biedermänner und Brandstifter schließen den „Asylkompromiss“

Von Dr. Thomas Hohlfeld

Asylpolitik als „Vollstreckerin“ rechter Gewalt

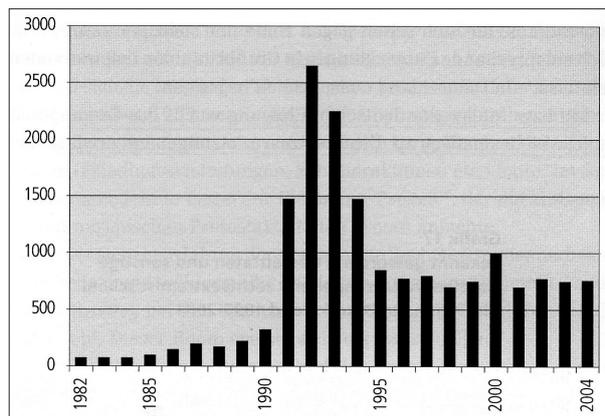
Zwei Entwicklungen bestimmten vor 15 Jahren die Debatte zur faktischen Abschaffung des Asylrechts: die Zahl der Asylgesuche und die Zahl rassistischer Gewalttaten in Deutschland.

Es stimmt: Die Bundesrepublik Deutschland verzeichnete infolge der Auflösung der realsozialistischen Gesellschaftsordnung in den Ländern des Warschauer Vertrages und infolge des kriegerischen Zerfalls des ehemaligen Jugoslawiens Anfang der 90er Jahre eine Höchstzahl von Asylanträgen. Jedoch wurde mit diesen Zahlen unverantwortlich Politik gemacht, indem sie künstlich aufgebläht und angstschürend instrumentalisiert wurden.

Zugleich wurde das Land von einer Welle rechter Gewalt überzogen, die sich gegen „die Fremden“ und alles „Abweichende“ richtete. Im Jahr 1992 fielen 17 Menschen, zumeist Nichtdeutsche, dieser Gewalt zum Opfer. Täglich gab es durchschnittlich fünf bis sechs gewalttätige Übergriffe mit rechtsextremer Motivation, zahlreiche Wohnheime für Asylsuchende wurden in Brand gesetzt.

Der „Asylkompromiss“ wurde – hier kamen beide Entwicklungen symptomatisch zusammen – in zeitlicher Nähe zum knapp vier Monate zurückliegenden Pogrom von Rostock vereinbart. Nachdem hunderte Gewalttäter, unter den Augen der Polizei und unterstützt von tausenden Anwohnerinnen und Anwohnern, Menschen verbrennen und Rostock-Lichtenhagen „asylantenfrei“ machen wollten, stellte sich die offizielle Politik nicht etwa schützend und vorbehaltslos vor die existenziell bedrohten Menschen. Nein, die „Beschädigung des Ansehens Deutschlands in der Welt“ war es, die die maßgeblich handelnden Politikerinnen und Politiker umtrieb. Das „eigentliche Problem“ aber sei der „Asylmissbrauch“, der sofort beendet werden müsse. Auf diese Weise machte sich die Politik zur Vollstreckerin der Forderungen rechter Gewalttäter, die sie zuvor mit ihren ständigen Reden über den „Asylrechtsmissbrauch“, über „Asylantenfluten“ und dergleichen mehr erst aufgehetzt hatte.

„Die Geschichte, die zum neuen Artikel 16 a Grundgesetz geführt hat, ist die Geschichte des größten und folgenschwersten politischen Versagens in der Geschichte der Bundesrepublik“, bewertete Heribert Prantl, Leitartikler der Süddeutschen Zeitung, diese Vorgänge rückblickend 1994 und prognostizierte: „Die Asylpolitik der letzten zwanzig Jahre ist [...] das Menektekel für die allgemeine Politik der inneren Sicherheit in den nächsten zwanzig Jahren.“ Die SPD reiche der Union die Hand bei der Demontage des Rechtsstaates, obwohl ihr Dagegenhalten gefordert gewesen



Entwicklung rechtsextremer Gewalttaten 1982-2004
Quelle: BMI (zit. n. Stöß 2004)

wäre. „Der liberale Rechtsstaat hat keinen politischen Hüter mehr“ (Heribert Prantl, „Deutschland – leicht entflammbar“, München/Wien 1994).

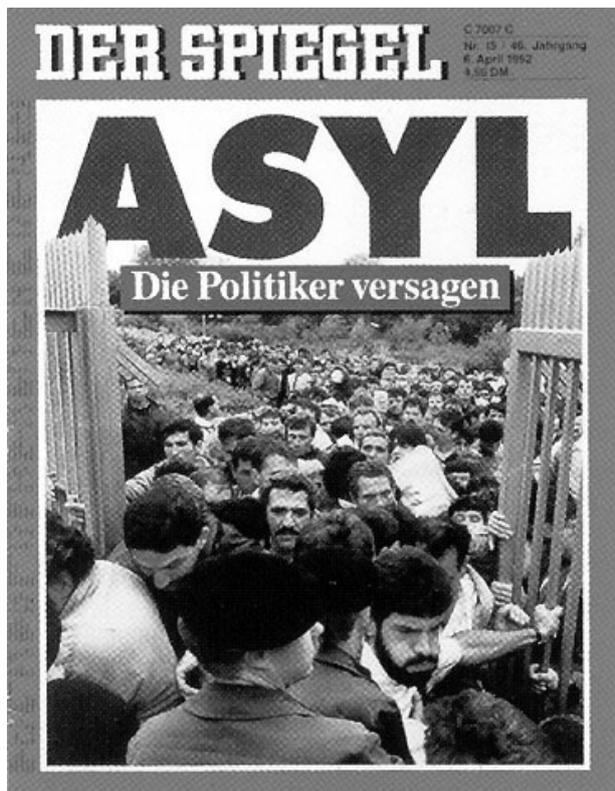
Während bei aktuellen Grundrechtseinschnitten, die vor allem mit der „Gefahr des Terrorismus“ begründet werden, das Bundesverfassungsgericht noch als rechtsstaatliches Korrektiv wirkt, wurde die Aushebelung des Grundrechts auf Asyl von einer Mehrheit des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 1996 nahezu kritiklos und umfassend bestätigt.

Vor 15 Jahren protestierte allerdings ein breites gesellschaftliches Spektrum von Organisationen, Initiativen und Einzelpersonen lautstark gegen die geplante Zäsur im Asylrecht und organisierte eine Blockade des Deutschen Bundestages. Heute regt sich kaum noch Kritik an der damals eingeschlagenen und bis jetzt fortgesetzten Politik und dem damit verbundenen grundrechtswidrigen Umgang mit Schutzsuchenden.

Folgen und Voraussetzungen der Asylrechtsänderung

Der im Dezember 1992 zwischen den Parteien CDU/CSU, SPD und FDP beschlossene „Asylkompromiss“ war alles andere als ein „Kompromiss“. Die SPD konnte für ihre – kurz zuvor noch eindeutig ausgeschlossene – Zustimmung zur faktischen Abschaffung des Grundrechts auf Asyl keinerlei substanzielle Gegenleistung aushandeln. Die vereinbarte Bleiberechtsregelung für Asylsuchende aus Ländern mit hoher Anerkennungsquote etwa wurde nicht Gesetz, und die Gesetz gewordene Aufenthaltsregelung für Bürgerkriegsflüchtlinge wiederum wurde real nicht angewandt – von einer Ausnahme im Jahr 1999 abgesehen.

Wenn über die Folgen der Asylrechtsänderung gesprochen wird, darf nicht vergessen werden, dass der faktischen Abschaffung des Artikels 16 a Grundgesetz im Jahr 1993 eine sukzessive Aushöhlung des Asylrechts in der Praxis und in der Rechtsprechung vorausgegangen



*SPIEGEL-Titel auf BILD-Niveau:
Wie man in den Wald hineinruft ...*

gen war. Diese Rechtsbeschneidungen und Einschränkungen, zum Beispiel im Verfahrensrecht oder auch die „Residenzpflicht“, sind heute weitgehend unverändert in Kraft und werden weiter verschärft. Die seit Jahren äußerst geringen Fallzahlen können diese Beschränkungen und Beschleunigungen des Verfahrens auf Kosten der Rechtsstaatlichkeit nicht mehr begründen.

Natürlich bedeutete die faktische Abschaffung des Grundrechts auf Asyl nicht, dass es in Deutschland keine Asylsuchenden mehr gibt. In den allermeisten Fällen sind sie jedoch von vornherein von einer Anerkennung nach Artikel 16 a Grundgesetz ausgeschlossen. Schutz wird allenfalls auf der Grundlage völkerrechtlicher Verpflichtungen, die sich etwa aus der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) oder auch der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) ergeben, gewährt.

Vor der Grundrechtsänderung hatten Schutzsuchende noch ein einklagbares Recht darauf, dass der deutsche Staat ihre Schutzbedürftigkeit prüft – und er sie hierzu auch (vorläufig) einreisen lassen musste. Dies hat sich seit dem 1. Juli 1993 radikal geändert. Nun müssen Schutzsuchende an den Grenzen Deutschlands damit rechnen, aufgrund der Drittstaatenregelung unmittelbar in das Land abgeschoben zu werden, aus dem sie gekommen sind. Auch wenn sie es schaffen, unentdeckt einzureisen und in Deutschland einen Asylantrag zu stellen, müssen sie ihren Reiseweg verheimlichen, um nicht sofort wieder abgeschoben zu werden.

Die Folgen der Asylrechtsänderung sind offenkundig: Deutschland droht, zugespitzt formuliert, zu einem „Land ohne Flüchtlinge“ zu werden. Im Jahr 2007 be-

trug die Zahl der Asylanträge nach offiziellen Angaben nur noch knapp ein Zwanzigstel des Höchstwertes aus dem Jahr 1992, nämlich unter 20.000. Im Zusammenwirken mit anderen Mechanismen, wie den seit 2002 massiv gesteigerten Widerrufsverfahren zur Aberkennung des Asyls oder des Flüchtlingsstatus bei zuvor bereits anerkannten Flüchtlingen sowie dem 2005 in Kraft getretenen und 2007 verschärften Zuwanderungsgesetz, nimmt nicht nur die Zahl der Asylsuchenden, sondern auch die Zahl der in der Bundesrepublik lebenden anerkannten Flüchtlinge rapide ab: Lebten 1997 fast 650.000 Asyl suchende und geduldete Menschen in Deutschland, waren es Ende 2007 nur noch gut 150.000. Und waren es vor 10 Jahren noch gut 200.000 Menschen, die als anerkannte Flüchtlinge beziehungsweise Asylberechtigte in Deutschland lebten, so sank diese Zahl – trotz des jährlichen Zugangs neuer Flüchtlinge! – bis heute auf nur noch etwa 125.000.²

Doch anders als uns in Zeiten der Asylhysterie eingeredet wurde, ging der massive Rückgang der Flüchtlingszahlen nicht mit einer Verbesserung der sozialen Lage der übrigen Bevölkerung einher. Im Gegenteil: Die systematische soziale und politische Entrechtung, für die das Kürzel Hartz IV steht, erfolgte in einer Zeit, in der das Thema Asyl wegen seiner quantitativen Bedeutungslosigkeit bereits weitgehend von der politischen Tagesordnung verschwunden war.

Mythos der Zahlen

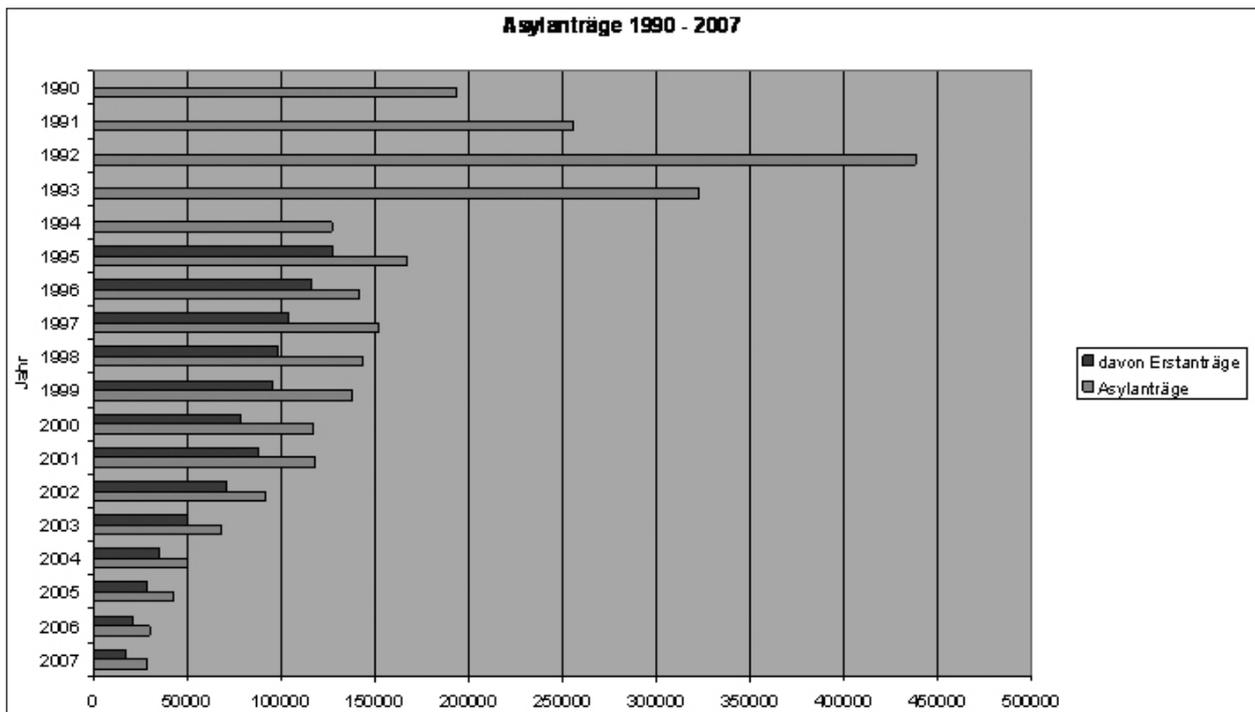
Die Konstruktion einer die Bundesrepublik existenziell bedrohenden „Asylantenflut“ war nicht nur politisch unverantwortlich – sie war auch empirisch falsch. Bis heute wird zur politischen Rechtfertigung der Asylrechtsänderung vorgebracht, im Jahr 1992 wären 440.000 Asylsuchende nach Deutschland gekommen.³ Die Zahl der registrierten Asylanträge ist aber nicht gleichzusetzen mit der Zahl der in die Bundesrepublik geflohenen Menschen! Werden zum Beispiel so genannte Mehrfach- und Folgeanträge identischer Personen berücksichtigt, ergibt sich, dass im Schlüsseljahr 1992 vermutlich rund 272.000 – und nicht 440.000 – Asylsuchende nach Deutschland geflohen sind (die Zahl lässt sich allerdings nicht genau rekonstruieren, und offiziell besteht auch kein Interesse daran, sie zu ermitteln⁴). Bei vielen Asylsuchenden handelte es sich um Bürgerkriegsflüchtlinge aus Jugoslawien, für die ein Asylantrag eigentlich keinen Sinn ergab, die aber vielerorts dazu gedrängt wurden.

Ebenfalls kaum bekannt ist, dass sich hinter einer großen Zahl von Asylanträgen Kinder und Jugendliche verbergen: In den Jahren 2005/2006 zum Beispiel waren fast die Hälfte aller Asylantragstellerinnen und Antragsteller jünger als 18 Jahre, und fast jeder fünfte

² Vgl. Antwort auf eine Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE (Drucksache 16/8321).

³ So auch Wolfgang Schäuble in seiner Rede vom 26. Mai 1993 (Plenarprotokoll 12/160, Seite 13504).

⁴ Vgl. Antwort auf eine Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE (Drucksache 16/7687, Frage 14 und 15).



... so schallt es heraus: Wahlkampfplakat der „Republikaner“.

Asylantrag wurde „von Amts wegen“ gestellt – für in Deutschland geborene Kinder von Asylsuchenden.

„Asylantenfluten“ und ein „Heer von Asylmissbrauchern“, die bedrohlich wirken sollen, verwandeln sich bei einer realitätsnahen Betrachtung und unter Berücksichtigung der jeweiligen Verhältnisse im Her-

kunftsland in Menschen, häufig Familien mit Kindern, die schutzbedürftig sind und Hilfe benötigen.

Wie ideologisch der Kampf um das Asylrecht geführt wurde, wird nicht zuletzt daran deutlich, dass zeitgleich mit dem grotesk übersteigerten Parteienstreit über das Asylrecht eine zahlenmäßig umfangreiche und zugleich kaum thematisierte Einwanderung nach Deutschland stattfand: Von 1988 bis 2003 wanderten knapp 3 Millionen Menschen als (Spät-)Aussiedlerinnen und -aussiedler in die Bundesrepublik Deutschland ein. Von einem „Staatsnotstand“ war trotz des quantitativ viel größeren Ausmaßes dieser Wanderungsbewegung nie die Rede. Vielmehr wurde diese Einwanderung sogenannter Blutsdeutscher von der Bundesregierung sogar gezielt gefördert.

Und so entpuppt sich der Kampf um das Asylrecht als ein Teil der ideologischen Auseinandersetzung darüber, ob Deutschland ein Einwanderungsland sei und wer im Zweifelsfall einwandern darf. Die getroffenen Maßnahmen gegen Asylsuchende „eigneten“ sich in besonderer Weise, um fremdenfeindliche Vorurteile zu bedienen und in der Bevölkerung den Eindruck zu erwecken, eine angeblich drohende „Überfremdung“ Deutschlands könne durch hartes Durchgreifen gegenüber Asylsuchenden und eine Änderung der Verfassung abgewendet werden.

Verfahrensfragen

Die Debatte über die faktische Abschaffung des Grundrechts auf Asyl überschattet mitunter die eher unscheinbaren Mechanismen und Regelungen, die gleichwohl in der Praxis der Asylrechtsverhinderung von enormer Bedeutung sind. Viele Asylsuchende etwa scheitern an kleinlichen Verfahrensbestimmungen im Asylrecht, an zu kurzen Fristen, an formalen Ausschlussregelungen, an der Verkürzung des übli-

chen Rechtsmittelweges, beschleunigten Verfahren usw. Nicht zu unterschätzen sind auch die Auswirkungen eines mitunter schier unbändigen Misstrauens und einer Abwehrmentalität in Asylbehörden und Verwaltungsgerichten. Es gibt unzählige Fälle, in denen Verfolgten und Misshandelten ihre Aussagen einfach nicht geglaubt wird; unzählige Fälle, in denen Sachverhalte nicht sorgfältig und unbefangen aufgeklärt und unpassende und vorgefertigte Textbausteine in den Asylentscheidungen verwandt werden. Mutwillig werden den Flüchtlingen Lügen unterstellt und angebliche Widersprüchlichkeiten konstruiert.

Wolfgang Schäuble räumte 1993 im Parlament relativ unverblümt ein, dass die einfachgesetzlichen Asylvorschriften in Deutschland vor der Grundrechtsänderung bereits bis an den Rand der Verfassungswidrigkeit verschärft wurden: „Wir, die Verantwortlichen von Bund und Ländern, haben in diesen anderthalb Jahrzehnten alles versucht, was ohne Änderung des Grundgesetzes möglich war. [...] Wir haben die Asylgesetze, die Asylverfahrensgesetze, ein dutzend Mal geändert, Verfahren beschleunigt, Arbeitsverbote eingeführt und wieder abgeschafft – es hat am Ende alles nicht genützt“. Irritierend ist dabei, dass der Parlamentarische Staatssekretär des Inneren, Carl-Dieter Spranger, bereits fünf Jahre zuvor festgestellt hatte, dass alle „Möglichkeiten, die das geltende Verfassungsrecht bietet, weitgehend ausgeschöpft“ seien (Plenarprotokoll 12/106, Seite 7327) – und dem noch zahlreiche Gesetzesverschärfungen folgten.

Nur ein Beispiel: Die Anrufung der zweiten Verwaltungsgerichtsinstanz ist Asylsuchenden – anders als sonst üblich – selbst dann verwehrt, wenn erhebliche Zweifel an der Richtigkeit des erstinstanzlichen Urteils bestehen oder schwierige Sach- und Rechtsfragen zu klären sind.

Eine Minimalforderung der Fraktion DIE LINKE zum 15. Jahrestag der faktischen Abschaffung des Grundrechts auf Asyl ist deshalb die Rücknahme aller besonderen Verfahrenseinschränkungen im Asyl- und Flüchtlingsrecht, um einen effektiven Flüchtlingsschutz und rechtsstaatliche Verfahren sicherstellen zu können.

Dr. Thomas Hohlfeld ist Referent für Migration und Integration der Fraktion DIE LINKE

Die Fraktion DIE LINKE im Bundestag fordert in einem Antrag aus Anlass des 15. Jahrestags des „Asylkompromisses“ neben vielem anderen:

- Abschaffung des Flughafenverfahrens
- Rücknahme aller Einschränkungen des Rechtsschutzes in asyl- und ausländerrechtlichen Verfahren
- Einrichtung einer unabhängigen Beratung für Asylsuchende im Asylverfahren (Bundestagsdrucksache 16/8838)

Ebenfalls vor 15 Jahren wurde die Flüchtlingshilfeorganisation Pro Asyl gegründet www.proasyl.de.

Die neue Fassung des Artikels 16 a Grundgesetz

Recht auf Asyl

(1) Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.

„Sichere Drittstaaten“-Regelung

(2) Auf Absatz 1 kann sich nicht berufen, wer aus einem Mitgliedsstaat der Europäischen Gemeinschaften oder aus einem anderen Drittstaat einreist, in dem die Anwendung des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten sichergestellt ist. Die Staaten außerhalb der Europäischen Gemeinschaften, auf die die Voraussetzungen des Satzes 1 zutreffen, werden durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, bestimmt. In den Fällen des Satzes 1 können aufenthaltsbeendende Maßnahmen unabhängig von einem hiergegen eingelegten Rechtsbehelf vollzogen werden.

„Sichere Herkunftsstaaten“-Regelung

(3) Durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können Staaten bestimmt werden, bei denen auf Grund der Rechtslage, der Rechtsanwendung und der allgemeinen politischen Verhältnisse gewährleistet erscheint, dass dort weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet. Es wird vermutet, dass ein Ausländer aus einem solchen Staat nicht verfolgt wird, solange er nicht Tatsachen vorträgt, die die Annahme begründen, dass er entgegen dieser Vermutung politisch verfolgt wird.

Einschränkung des Rechtsschutzes

(4) Die Vollziehung aufenthaltsbeendender Maßnahmen wird in den Fällen des Absatzes 3 und in anderen Fällen, die offensichtlich unbegründet sind oder als offensichtlich unbegründet gelten, durch das Gericht nur ausgesetzt, wenn ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Maßnahme bestehen; der Prüfungsumfang kann eingeschränkt werden und verspätetes Vorbringen unberücksichtigt bleiben. Das Nähere ist durch Gesetz zu bestimmen.

Europäisierung des Asylrechts (Dublin-System)

(5) Die Absätze 1 bis 4 stehen völkerrechtlichen Verträgen von Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaften untereinander und mit dritten Staaten nicht entgegen, die unter Beachtung der Verpflichtungen aus dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, deren Anwendung in den Vertragsstaaten sichergestellt sein muss, Zuständigkeitsregelungen für die Prüfung von Asylbegehren einschließlich der gegenseitigen Anerkennung von Asylentscheidungen treffen.

Entwicklung des Asyl- und Flüchtlingsrechts seit 1993 in Stichdaten und Stichpunkten

1. 7. 1993

- Artikel 16 a Grundgesetz und das Asylverfahrensgesetz treten in Kraft
- Faktische Abschaffung des Asylrechts.
- Das 1982 eingeführte Asylverfahrensgesetz wird verschärft:

Flughafenverfahren, Drittstaatenregelung und gravierende Einschränkungen im Rechtsschutzverfahren, so dass trotz laufenden Verfahrens eine Abschiebung nach abgelehntem Asylantrag erfolgen kann.

1. 11. 1993

- Asylbewerberleistungsgesetz in Kraft: Im ersten Jahr erhalten Asylsuchende abgesenkte Sozialhilfe als Sachleistung, nach 12 Monaten ungekürzte Sozialhilfe als Geldleistung; Ausländerinnen und Ausländer mit Duldung erhalten bei „selbst zu vertretenden“ Abschiebehindernissen ebenfalls nur abgesenkte Sozialhilfe.

1. 10. 1994

- Einrichtung des Ausländerzentralregisters (AZR): Erstmals wird in Deutschland wieder eine Bevölkerungsgruppe zentral erfasst, und zwar der Aufenthaltsstatus aller in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländer.

1. 12. 1994

- Das Verbrechensbekämpfungsgesetz tritt in Kraft: Straf- und Ausweisungsregeln gegen Ausländerinnen und Ausländer, denen „Schleusung“ oder Verstöße gegen das Betäubungsmittelgesetz vorgeworfen werden.

1. 6. 1997

- Nach einer Verschärfung des Asylbewerberleistungsgesetzes erhalten alle Betroffenen für nun drei Jahre abgesenkte Sozialleistungen.

1. 1. 2002

- Das Terrorismusbekämpfungsgesetz erleichtert den Widerruf der Anerkennung von Flüchtlings- und Asylstatus, die Ausweisungstatbestände „Terrorismus - bzw. Extremismusverdacht“ werden auch auf Flüchtlinge anwendbar.

1. 1. 2005

- Das Zuwanderungsgesetz (ZuwG) tritt in Kraft:
- Die Prüfung des Fortbestehens der Fluchtgründe (Widerrufsverfahren) wird nach drei Jahren Aufenthalt zwingend.
- Nichtstaatliche- und geschlechtsspezifische Verfolgung werden endlich anerkannt. Im Gegenzug sind Nachfluchtgründe (exilpolitische Betätigung etc.) im Asylfolgeverfahren nicht mehr relevant.
- Ausweitung des Asylbewerberleistungsgesetzes auf bestimmte Gruppen befristet Aufenthaltserlaubnis Drittstaatsangehöriger (unter anderem Bürgerkriegsflüchtlinge).

30. 8. 2007

- Umsetzung von elf EU-Richtlinien zum Flüchtlings- und Aufenthaltsrecht in das deutsche Recht. Dies führt zu zahlreichen Verschärfungen bei Abschiebehaft, Ausweisungsvorschriften und beim Asylbewerberleistungsgesetz (Bezugsdauer vier Jahre). Regelungen zur Aufnahme von Bürgerkriegsflüchtlingen werden nur ungenügend umgesetzt.

Neuigkeiten rund um Asyl- und Aufenthaltsrecht, Gesetze und Verordnungen gibt es online unter www.aufenthaltstitel.de und www.asyl.net

Das unsichere Aufenthaltsrecht

Von Dirk Burczyk

Verschärfungen im Asyl- und Aufenthaltsrecht haben nicht nur dazu geführt, einen effektiven Flüchtlingschutz in Deutschland zu verhindern. Duldungsstatus und Widerrufsverfahren führen zu dauerhafter Unsicherheit, das Abtauchen in die Illegalität wird für viele zur einzigen Alternative, hier zu bleiben. Wer auffliegt, ist von Abschiebehaft bedroht.

Eine unendliche Geschichte: Kettenduldungen

Die zahlreichen Beschränkungen des Rechts auf Asyl und die restriktive Anerkennungspraxis des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge sorgen dafür, dass große Gruppen von Flüchtlingen keine Chance auf Anerkennung haben, zum Beispiel weil sie über einen „sicheren Drittstaat“ eingereist sind. Zugleich können viele der Betroffenen aber auch nicht abgeschoben werden – weil ihnen bei der Rückkehr schwere Menschenrechtsverletzungen drohen, weil ihr Herkunftsstaat sie gar nicht aufnehmen will, weil ihre Identität nicht zweifelsfrei geklärt ist, weil es (gerade in Bürgerkriegsgebiete) keine Flugverbindungen gibt und vieles mehr.

All diese Fallgruppen erhielten nach dem alten Ausländergesetz eine Duldung wegen bestehender „Abschiebungshindernisse“. Schon bald wurde das zum Problem; zum Beispiel gab es mit den Menschen, die in den 90er Jahren vor den Taliban aus Afghanistan geflohen waren, eine große Gruppe, deren Antrag auf Asyl nicht anerkannt wurde, die aber auch nicht abgeschoben werden konnten. Auf dem Wege von stichtagsbezogenen „Altfallregelungen“ und unter Auflagen (nicht straffällig, eigenständige Sicherung des Lebensunterhalts, etc.) hatten sie dann einmalig die Chance, einen Aufenthaltstitel zu erhalten. Für viele gab es diese Möglichkeit aber nicht, bei ihnen folgte eine zeitlich befristete Duldung der nächsten – so genannte Kettenduldungen.

Eigentlich sollte dieses Problem mit dem 2005 in Kraft getretenen Zuwanderungsgesetz behoben werden. Die entsprechende Regelung im neuen Aufenthaltsgesetz war jedoch so formuliert worden, dass sie in der Praxis der Ausländerbehörden nur sehr restriktiv angewandt wurde. Die Zahl der Geduldeten betrug im Jahr 2008 – trotz zweier Bleiberechtsregelungen – immer noch 126.626, die Hälfte von ihnen lebt schon länger als sechs Jahre in Deutschland, vielfach geht die Aufenthaltsdauer weit darüber hinaus.

Zuletzt wurde im Sommer 2007 eine gesetzliche „Altfallregelung“ beschlossen. Wie schon bei anderen ähnlichen Regelungen zuvor verlangt auch diese Regelung einen Nachweis der eigenständigen Sicherung des Lebensunterhalts – den viele Betroffene, insbesondere die besonders schutzbedürftigen, nämlich alten, kranken und traumatisierten Flüchtlinge, nicht erbringen

können, auch, weil sie jahrelang einem Arbeitsverbot unterlagen, weil sie meist der Residenzpflicht unterliegen und ihre im Herkunftsland erworbenen Qualifikationen in Deutschland nicht anerkannt werden. So fällt die Bilanz der Altfallregelung leider sehr ernüchternd aus.

Die Fraktion DIE LINKE fordert, die Erteilung des Bleiberechts allein von der Aufenthaltsdauer abhängig zu machen. Dazu hat die Fraktion einen Gesetzentwurf eingebracht (Bundestagsdrucksache 16/369). Nach fünf Jahren rechtmäßigen oder geduldeten Aufenthalts soll den Betroffenen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Damit wird ihnen die Entwicklung einer Lebens- und Integrationsperspektive ermöglicht.

Geschützt und doch nicht sicher: Widerrufsverfahren

Wer in der Bundesrepublik Asyl oder Flüchtlingsschutz erhält, ist damit noch lange nicht sicher. Denn die Asyl- und Flüchtlingsanerkennung kann auch widerrufen werden – und damit gerät unter Umständen auch der Aufenthaltstitel in Gefahr.

Die Genfer Flüchtlingskonvention enthält die Regelung, dass der Flüchtlingsstatus widerrufen werden kann, wenn dem Betroffenen in seinem Herkunftsland keine Gefahr mehr droht. Doch die meisten Staaten wenden diese Bestimmung kaum an – warum auch. Oft dauert es Jahre oder Jahrzehnte, bis sich die Verhältnisse in den Herkunftsländern so verbessert und stabilisiert haben, dass eine sichere Rückkehr möglich ist. Und bis dahin haben die Betroffenen dann meist schon einen dauerhaften Aufenthaltstitel, der auch bei Wegfall der Flüchtlingsanerkennung nicht mehr widerrufen werden kann. Vor allem ist ihre Integration in die Aufnahmegesellschaft dann schon weit vorangeschritten. Ein Widerrufsverfahren mit dem Ziel der Aberkennung des Asyl- bzw. Flüchtlingsstatus zu betreiben, ist also in erster Linie bürokratischer Aufwand. Bedroht sind allerdings diejenigen, die keinen selbstständigen Lebensunterhalt haben. Denn nach dem Widerruf der Asyl- oder Flüchtlingsanerkennung gilt das normale Aufenthaltsrecht – und demgemäß ist der Bezug von Sozialhilfe ein Ausweisungsgrund oder kann zur Nichtverlängerung der Aufenthaltserlaubnis führen. Die deutsche Widerrufspraxis verstößt – zumindest nach Auffassung des UN-Flüchtlingskommissars (UNHCR) – aber auch gegen die Genfer Flüchtlingskonvention, weil allgemeine Gefährdungen im Herkunftsland (wie Gefahr von Terroranschlägen, kriegerische Gewalt) im Widerrufsverfahren nicht berücksichtigt werden.

Mit dem Zuwanderungsgesetz 2005 kam es zu einer Verschärfung der Widerrufspraxis. Bis zu diesem Zeitpunkt gab es zwar bereits eine Widerrufsregelung, aber sie wurde kaum angewandt. Das Bundesamt für

Aufhältige mit Widerruf/Rücknahme - gesamt	davon mit:				
	Personen mit Widerruf/ Rücknahme	unbefristetem Aufenthalts- recht	befristetem Aufent- haltsrecht	Duldung	vollziehbarer Ausreise- pflicht
Gesamt	26507	16038	6024	1531	505
Darunter:					
Serbien (mit Serb. u. Mont./Jug.)	12902	9844	2216	276	164
Irak	8487	2355	3130	1048	225
Türkei	1435	1066	213	65	30
Albanien	669	572	64	10	12
Sri Lanka	507	414	62	6	3
Polen	246	191	6	0	2
Afghanistan	242	162	55	9	4
Vietnam	184	164	12	4	3
Iran	152	93	19	18	17
Griechenland	106	93	2	0	0

Derzeit leben in der Bundesrepublik Deutschland 26.507 Menschen, der Asyl- und Flüchtlingsstatus widerrufen wurde. Über 2.000 von ihnen haben dadurch ihren Aufenthaltstitel verloren, 1.500 von ihnen sind geduldet, über 500 droht die sofortige Abschiebung.

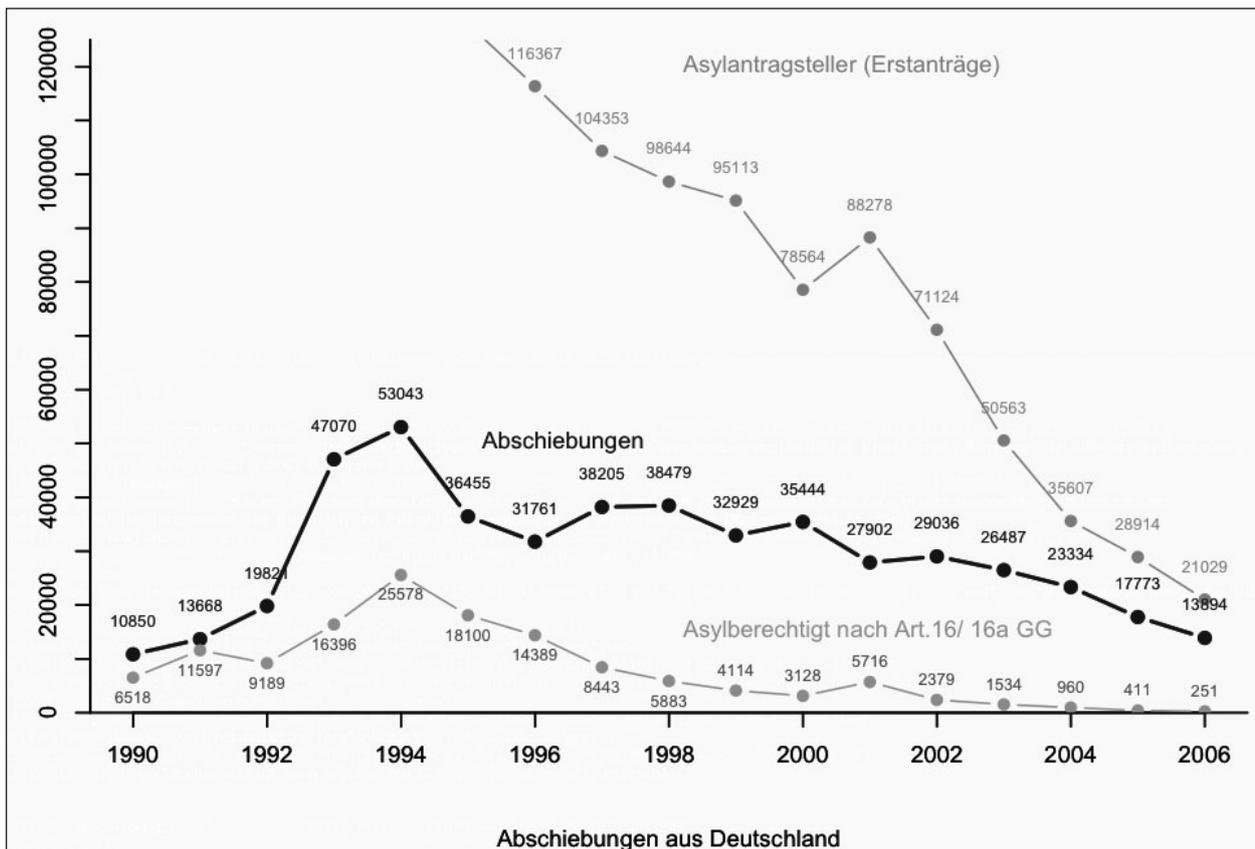
Migration und Flüchtlinge, das zu diesem Zeitpunkt noch Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge hieß, war mit den Asylverfahren völlig ausgelastet. Dies änderte sich erst ab dem Jahr 2001, als gegen größere Flüchtlingsgruppen (zum Beispiel aus dem Irak, aus Afghanistan, dem türkischen Kurdistan, aus dem Kosovo) solche Verfahren vermehrt angestrengt wurden. Seit 2005 muss jedoch drei Jahre nach einer Anerkennung ein Widerrufsverfahren zwingend durchgeführt werden, bevor der oder die Betroffene eine Niederlassungserlaubnis erhält. In der Öffentlichkeit wurde dies sogar damit begründet, dass die Betroffenen nach einem einmal durchlaufenen Widerrufsverfahren ja Rechtssicherheit hätten. Diese Argumentation sieht allerdings über die Tatsache hinweg, dass es manchmal Jahre dauert, bis Asylbewerber und Flüchtlinge ihre Anerkennung erkämpft haben. Nach jahrelang unsicherem Aufenthaltsstatus im Asylverfahren und dem trügerischen Gefühl von Sicherheit nach der Anerkennung folgt dann nach drei Jahren wieder das Bangen um die eigene Zukunft. Zudem hat der Gesetzgeber die Möglichkeit des Asylwiderrufs keinesfalls auf diese Konstellation beschränkt: Widerrufsverfahren werden auf Betreiben der Ausländerbehörden durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge regelmäßig auch dann eingeleitet, wenn die Betroffenen ihre Einbürgerung oder einen Familiennachzug beantragen.

Die Fraktion DIE LINKE unterstützt die Forderung des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR), die besonders restriktive Widerrufspraxis in Deutschland zu ändern (Bundestagsdrucksache 16/8838). Durch Kleine Anfragen der Fraktion wurde überhaupt erst das Ausmaß der Widerrufsverfahren unter anderem gegen irakische Flüchtlinge öffentlich (Bundestagsdrucksache 16/7426).

Unter dem Radar: Leben in der Illegalität

Nach gescheitertem Asylverfahren untergetaucht, von Menschenhändlern in die Bundesrepublik geschleust und zur Prostitution gezwungen, nach Ende des Auslandsstudiums einfach geblieben, zur Arbeitsaufnahme illegal eingereist: Es gibt zahlreiche Gründe, warum Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus in Deutschland leben. Schätzungen gehen von bis zu einer Millionen sogenannter Illegaler aus, die ohne Kenntnis der Behörden in der Bundesrepublik leben. Fliegt ihr illegaler Aufenthalt auf, droht ihnen unmittelbar die Abschiebung.

Faktisch führt dies dazu, dass die Betroffenen ihre sozialen Menschenrechte nicht wahrnehmen können, von den politischen ganz zu schweigen. Dafür sorgt der „Denunziationsparagraf“ 87 im Aufenthaltsgesetz. Danach müssen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter öffentlicher Stellen, wenn sie im Rahmen ihrer dienstlichen Tätigkeit Kenntnis von „aufenthaltsrechtlich relevanten“ Tatsachen erlangen, dies an die Ausländerbehörde melden. Dadurch wird die Handlungsfähigkeit der Betroffenen stark eingeschränkt und die Verwirklichung ihrer Menschenrechte effektiv verhindert. Einige Beispiele: In einigen Bundesländern muss die Schulleitung sich bei Anmeldung die polizeiliche Meldebestätigung vorlegen lassen – die Anmeldung von Kindern ohne Aufenthaltsstatus ist also nicht möglich, ohne den Aufenthalt zu gefährden. Auch Krankenhausleitungen sind verpflichtet, Illegalisierte zu melden, wenn diese nicht aus privaten Mitteln für ihre Behandlung aufkommen. Und auch vorenthaltenen Lohn einzuklagen, ist nicht möglich: Die Arbeitsrichter müssen die Betroffenen ebenfalls an die Ausländerbehörde melden.



Zahl der Abschiebungen im Vergleich zur Zahl der Asylbewerber und der Asylanerkennungen: die Abschiebezahlen sinken vor allem wegen der sinkenden Asylbewerberzahlen und der EU-Osterweiterung. Grafik: wikipedia.de

Das Bundesministerium des Innern hat in einer Studie selbst festgestellt, dass es durch die Meldepflicht nach Paragraph 87 Aufenthaltsgesetz kaum zur Aufdeckung von „Illegalen“ kommt. Damit räumt das Bundesministerium eigentlich ein, dass der Zweck des Gesetzes verfehlt wurde. Andererseits heißt das aber auch: Aus Angst, ihren Aufenthalt zu gefährden, mieden Illegalisierte jeden Kontakt zu Behörden und nahmen ihre Rechte nicht in Anspruch. Das ist, folgt man der Logik des Bundesinnenministeriums, durchaus im Sinne des Erfinders. Denn nach Ansicht des Hauses von Innenminister Schäuble ist der (ausländerrechtlichen) Ordnungspolitik der Vorzug vor der Durchsetzung von Menschenrechten zu geben. Die Gewährung sozialer Rechte auch für Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus wird hier als Anziehungsfaktor (Pull-Faktor) für weitere, nichtlegale Migration betrachtet. Dem Einwurf von Menschenrechtlern und kirchlichen Organisationen, staatliche Ordnungspolitik diene doch gerade der Durchsetzung von Menschenrechten, wird vom Ministerium mit Unverständnis begegnet. Unter Ausblendung der Lebenswirklichkeit der Betroffenen wird darauf verwiesen, dass diese sich im Krankenhaus behandeln und Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in Anspruch nehmen könnten – nur dann eben auch abgeschoben würden.

Angesichts der geringen Chance von Flüchtlingen, in Europa als Schutzbedürftige anerkannt zu werden, angesichts der weiterhin nur geringen Möglichkeiten zur Einwanderung in die EU ist mit einem weiteren Anstieg illegalisierter Migration zu rechnen. Dies gilt

vor allem für EU-Staaten wie Italien, Spanien, Portugal und Frankreich, die aufgrund ihrer geografischen Lage oder besonderer persönlicher oder historischer Verbindungen zu den Hauptzielländern illegalisierter Migranten zählen. Durch Legalisierungsaktionen versuchen diese Länder regelmäßig, die Zahl der Menschen ohne Aufenthaltsstatus zu begrenzen. Staaten wie Deutschland üben innerhalb der EU großen Druck für ein schärferes Vorgehen gegenüber illegalisierten Migranten aus – ob an den Außengrenzen oder im Landesinnern.

Die Fraktion DIE LINKE fordert, den Zugang von Illegalisierten zu wesentlichen sozialen Rechten in der Praxis sicherzustellen (Bundestagsdrucksache 16/1202). Das meint vor allem den ungehinderten Schulbesuch, Zugang zu Gesundheitsversorgung und Arbeitsgerichten. Opfer von Menschenhandel und Zwangsprostitution müssen ein dauerhaftes Bleiberecht erhalten.

Abschiebehaft

Werden illegalisierte Migranten aufgegriffen, werden sie in Abschiebehaft genommen. Dort landen alle „Ausreisepflichtigen“, bei denen die Ausländerbehörde annimmt, dass diese sich der zwangsweisen Abschiebung entziehen könnten. Abschiebehaft soll der Durchsetzung der „Ausreisepflicht“ dienen, also um die Betroffenen unmittelbar aus der Abschiebehaft heraus abschieben zu können. Schon an den Fristen für die Höchstdauer der Abschiebehaft im

Aufenthaltsgesetz zeigt sich, dass es damit nicht weit her ist. Bis zu 18 Monate können die Betroffenen demnach in Abschiebehaft festgehalten werden. Der Charakter von Abschiebehaft als Abschreckungs- und Disziplinierungsinstrument tritt deutlich zutage.

Hinzu kommt, dass Deutschland neben Österreich das einzige Land in der EU ist, in dem auch Minderjährige in Abschiebehaft genommen werden können. Laut einer vom Bundesinnenministerium erhobenen Statistik befanden sich im Jahr 2004 über 320 Kinder und Jugendliche in Abschiebehaft (siehe Kasten).

In der EU wird momentan eine Richtlinie beschlossen, die die Abschiebehaftpraxis EU-weit „harmonisieren“ soll. Die geltende deutsche Rechtslage scheint sich hier weitgehend als „Kompromiss“ durchgesetzt zu haben. Auch laut EU-Richtlinie soll nun die Höchst-

dauer der Abschiebehaft 18 Monate betragen, zum Teil war eine zeitlich unbegrenzte Haftdauer gefordert worden. Es steht zu befürchten, dass dann auch Staaten mit bisher sehr niedriger Haftdauer ihre Praxis umstellen und sich dem EU-Niveau anpassen werden.

Die Fraktion DIE LINKE fordert grundsätzlich die Abschaffung von Abschiebehaft als Verwaltungsmittel (Bundestagsdrucksache 16/3537). Zumindest aber soll sie auf die Fälle beschränkt werden, in denen eine Abschiebung auch tatsächlich unmittelbar durchgeführt werden kann, der Rechtsschutz für die Betroffenen soll verbessert und ausgebaut werden.

Dirk Burczyk ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Büro von Ulla Jelpke

Das Abschreckungsregime: Lager, Fresspakete, Arbeitsverbot und Residenzpflicht

Von Dr. Thomas Hohlfeld

Asylbewerberleistungsgesetz

Das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) war ein wesentlicher Teil des „Asylkompromisses“ von 1992, und seine schlichte wie grundrechtswidrige „Logik“ lautet: Wir behandeln Asylsuchende so schlecht wie möglich, um andere Menschen von der Flucht nach Deutschland abzuhalten. Weil sich Asylsuchende nicht integrieren sollen, wird ihnen das sogenannte sozio-kulturelle Existenzminimum über einen Zeitraum von inzwischen vier Jahren hinweg vorenthalten. Zu Beginn war es noch ein Jahr gewesen, in dem die Betroffenen lediglich das Allernötigste zum Leben erhielten.

Asylsuchende, aber auch andere Menschen mit ungesichertem Aufenthaltsstatus, erhalten eine materielle Unterstützung, die weit unterhalb der üblichen Sozialhilfesätze liegt (nominell um rund 35 Prozent, faktisch oft noch mehr, wenn die Leistungen nicht in Bargeld ausbezahlt werden). Diese staatlichen Minimalhilfen sind nach Einführung des Gesetzes im Jahr 1993 auch niemals erhöht worden, obwohl es in diesem Zeitraum einen Anstieg der allgemeinen Lebenshaltungskosten um mehr als 22 Prozent gab und die Leistungen bereits vor 15 Jahren lediglich das absolute Existenzminimum abdecken sollten.

Verwerflicher noch als diese quantitative Dimension der Ungerechtigkeit sind die Demütigung, Diskriminierung und Entmündigung, die mit dem „Sachleistungsprinzip“ verbunden sind: Obschon im Kapitalismus Geld nahezu alles bedeutet, soll nach dem Asylbewerberleistungsgesetz Asylsuchenden Bargeld bis auf ein minimales „Taschengeld“ versagt werden. Sie erhalten dann lediglich Gutscheine oder – was eine moderne Variante desselben ist – Chipkarten, mit denen nur in bestimmten Läden eingekauft werden kann und mit denen sie als Menschen „minderen Werts“ für alle anderen auf Anhieb erkennbar sind. Vielerorts können Asylsuchende nicht einmal mehr bestimmen, was sie wann und in welcher Form essen: Das Essen wird ihnen vorgesetzt. Viele Flüchtlinge werden aufgrund dieser gesetzlich vorgeschriebenen Mangelversorgung und des kontrollierten, fremdbestimmten Lebens krank. Das kann sich katastrophal auswirken, denn nach dem Asylbewerberleistungsgesetz stehen Asylsuchenden im Grundsatz nur Akut- und Notbehandlungen zu.

Entwürdigende Lagerunterbringung

Auch das erzwungene Leben in Lagern – beschönigend „Gemeinschaftsunterkünfte“ genannt – ist Teil des „Sachleistungsprinzips“ des Asylbewerberleistungsgesetzes. Asylsuchende, bei denen es sich überwiegend um Frauen, Kinder und Familien handelt, sollen grundsätzlich nicht in „normalen“ Wohnungen



Fresspaket aus Berlin: Brot, Brötchen und Aufschnitt, vergammelter Nudelauflauf, Apfelfruchtsaftgetränk - kein Obst, kein Gemüse

leben dürfen. Die Menschen werden gezwungen, zum Beispiel auf sechs Quadratmetern in unwohnlichen Baracken oder Behelfsbauten über viele Monate, manchmal auch Jahre hinweg zu „wohnen“ – zum Teil mit Fremden in einem Zimmer, zum Teil Familien mit Kindern in einem Raum. Oft liegen diese Massenunterkünfte fernab der übrigen Wohnbevölkerung, in Industriegebieten oder gar inmitten eines abgelegenen Waldes.

DIE LINKE hat vor diesem Hintergrund die Rechtslage und die praktische Anwendung des Asylbewerberleistungsgesetzes in einer Großen Anfrage kritisch hinterfragt. Aus den vorliegenden Antworten geht unter anderem hervor, dass derzeit über 90.000 Menschen in Deutschland bereits über drei Jahre von den verminderten Sozialleistungen leben müssen; 80.000 der insgesamt 193.000 Betroffenen leben in „Gemeinschaftsunterkünften“ (alle Angaben aus der Antwort auf die Große Anfrage „Soziale Existenzsicherung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz“, Bundestagsdrucksache 16/9018).

Die Verschärfung des Asylbewerberleistungsgesetzes im Jahr 1997 wurde übrigens mit dem Versprechen der Bundesländer legitimiert, die eingesparten Mittel für den Wiederaufbau in den Bürgerkriegsgebieten in Bosnien zur Verfügung stellen zu wollen. Wie sich aus der Antwort auf die Große Anfrage ergibt, hat sich daran kaum ein Bundesland gehalten.

Die Fraktion DIE LINKE fordert die Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes. Asylbewerber und geduldete Flüchtlinge sollen die normalen Sozialleistungen erhalten. Hierzu zählt auch die Unterbringung in Wohnungen als Sachleistung statt der Unterbringung in Sammelunterkünften (Bundestagsdrucksache 16/8838).



Zaun um das Lager Blankenburg, die Zentrale Aufnahmestelle Oldenburg (ZAST): Willkommen in Deutschland!

Residenzpflicht

Bereits vor der Asylrechtsänderung gab es in Deutschland die so genannte Residenzpflicht, sie fügt sich nahtlos in den Geist der Abschottung und Abschreckung ein: Asylsuchende werden demnach gezwungen, sich in einem kleinen örtlichen Bereich, etwa dem Landkreis der zuständigen Ausländerbehörde, aufzuhalten. Ohne Sondergenehmigung dürfen sie den ihnen zugewiesenen Bereich (je nach Bundesland die Kommune, der Kreis oder der Regierungsbezirk) nicht verlassen. Auch das politische Engagement von Asylsuchenden und ihre Vernetzung mit anderen im Kampf gegen das Asyl- und Lagersystem werden durch die „Residenzpflicht“ behindert und kriminalisiert. Diese Beschränkung der Bewegungsfreiheit ist weltweit nahezu einmalig, ihr einziger „Sinn“ liegt im Schikanieren und Bestrafen der Betroffenen.

Ergänzt wurde die Residenzpflicht für Asylsuchende über Jahre hinweg durch behördliche Wohnsitzauflagen für bereits anerkannte Flüchtlinge, sofern sie noch auf staatliche Hilfsleistungen angewiesen waren. Diese Rechtslage und Praxis verstieß gegen die Genfer Flüchtlingskonvention, wie das Bundesverwaltungsgericht im Januar 2008 festgestellt hat.

Die Fraktion DIE LINKE fordert die Abschaffung der Residenzpflicht (Bundestagsdrucksache 16/8838). Bewegungsfreiheit ist eines der wichtigsten Menschenrechte und muss auch und gerade für Schutzsuchende gelten.

Arbeitsverbote

Ein umfassendes Arbeitsverbot gilt bei Asylsuchenden für das erste Jahr ihres Aufenthalts. Es folgen weitere Jahre eines faktischen Arbeitsverbots, weil im deutschen Recht die so genannte Vorrangprüfung gilt. Asylsuchende dürfen demnach in den ersten vier Jahren ihres Aufenthalts nur dann arbeiten, wenn sich niemand sonst für einen konkreten Arbeitsplatz finden lässt, also keine Deutschen, keine EU-Angehörigen, keine EU-Assoziationsberechtigten und auch keine sonst irgendwie aufgrund internationaler Abkommen Bevorrechtigten. Zumindest in Regionen mit schlechter Arbeitsmarktlage kommt das einem Arbeitsverbot gleich. Arbeit als Zwang ist allerdings vorgesehen, denn zu Arbeiten im Lager können Asylsuchende verpflichtet werden.

Die oben beschriebene Politik der Abschreckung führt im Ergebnis dazu, dass viele Menschen ihr Recht auf Asyl angesichts der erbärmlichen Lebensbedingungen von Asylsuchenden in Deutschland gar nicht erst geltend machen und ein ungewisses Leben in der „Illegalität“ dem staatlich reglementierten Leben vorziehen. Sie finanzieren ihr Leben lieber durch „ehrliche Schwarzarbeit“ – statt sich zu „Almosenempfängern“ infolge gesetzlich erzwungener Untätigkeit degradieren zu lassen. Familien mit Kindern und alten und kranken Menschen steht diese Alternative eines Sichdurchschlagens jenseits der gesetzlichen Bestimmungen jedoch nicht zur Verfügung. Sie sind den Zumutungen des Abschreckungsregimes voll und ganz ausgeliefert.

Die Fraktion DIE LINKE fordert ungehinderten Zugang zu Erwerbstätigkeit und Ausbildung für Asylsuchende und Geduldete (Bundestagsdrucksache 16/4907). Neben Änderungen im Aufenthaltsrecht ist dafür auch die Abschaffung der Residenzpflicht notwendig.

Dr. Thomas Hohlfeld ist Referent für Migration und Integration der Fraktion DIE LINKE

Europäisierung des Asylrechts

Von Dirk Burczyk

Die Europäisierung des Flüchtlingsschutzes ging schon von Beginn an mit einer perfektionierten Abschottung einher. Die Harmonisierung des Asylrechts in der EU bedeutet die generöse Umsetzung von internationalem Flüchtlingsrecht unter Ausschluss der Möglichkeit, es auch in Anspruch nehmen zu können. Einzelnen Verbesserungen durch das EU-Asylsystem steht der Umstand gegenüber, dass infolge der Abschottung der EU immer weniger Flüchtlinge dieses Asylrecht in Anspruch nehmen können.

Harmonisierung des Asylrechts: Umsetzung der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK)

Im Jahr 1999, beim EU-Gipfel im finnischen Tampere, einigten sich die Staaten der Europäischen Union auf eine „Annäherung“ der nationalen Vorschriften in Bezug auf die Bedingungen für Aufnahme, Anerkennung und Aufenthalt von Flüchtlingen. Im Rahmen der dadurch eingeläuteten ersten Phase der Asylrechtsharmonisierung wurden in den folgenden Jahren entsprechende Richtlinien verabschiedet, die mittlerweile von den meisten EU-Staaten in nationales Recht umgesetzt worden sind. Die Umsetzung genügt dabei nicht in allen Fällen den Vorgaben der Richtlinien. Zumindest formal bestehen also gemeinsame Mindeststandards im Flüchtlingsrecht. Allerdings galt in der ersten Phase der Asylrechtsharmonisierung das Einstimmigkeitsprinzip zwischen den Mitgliedsstaaten, was zum Erhalt der jeweiligen nationalen Besonderheiten beitrug. Beispielsweise enthält die „Verfahrensrichtlinie“ zur Harmonisierung der Aufnahmeverfahren beschränkende Regelungen, die bis dahin nur in ein oder zwei Mitgliedsstaaten galten. Zwar können die Mitgliedsstaaten günstigere Regelungen beibehalten – doch die meisten europäischen Innenminister hängen einer Ideologie an, derzufolge flüchtlingsfreundliche Regelungen lediglich ein „Pull-Faktor“ (Anziehungsfaktor) für „illegale“ Migration seien. Wer zu „weiche“ Regelungen hat, macht sich in dieser Logik zum Ziel von „illegaler“ Migration.

Die Richtlinien führen also in vielen Fällen zu einer Harmonisierung nach unten. Die einst gehegte Hoffnung, durch die europäische Angleichung könne es zu einem einheitlich hohen Schutzstandard kommen, hat sich nicht erfüllt.

Zudem zeigen die vorliegenden Zahlen, dass die Idee der Harmonisierung im Sinne einer gleichen Chance für die Schutzsuchenden, in allen Mitgliedsstaaten Asyl zu erhalten, bisher gescheitert ist. Beispielsweise wurden im Jahr 2005 in Deutschland lediglich 14,5 Prozent aller tschetschenischen Flüchtlinge anerkannt, in Dänemark hingegen 83,3 Prozent. Auch bei den konkreten Aufnahmebedingungen (Unterbringung,

Sozialleistungen, Zugang zu Bildung und Arbeit etc.) gibt es zwischen den EU-Staaten große Unterschiede, wie die EU-Kommission in ihrem Grünbuch zur weiteren Entwicklung des Asylsystems feststellt.

Es ist auf europäischer Ebene sicherlich ein Bemühen zu erkennen, den Anforderungen der Genfer Flüchtlingskonvention gerecht zu werden, etwa durch die Berücksichtigung nichtstaatlicher Verfolgungsgründe. Zudem wurde ein Schutzstatus für jene Flüchtlinge geschaffen, bei denen die Genfer Flüchtlingskommission nicht greift, zum Beispiel für Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge. Gerade mit Blick auf die neuen Mitgliedsstaaten in Osteuropa, die einen Schutz vor politischer Verfolgung in ihren Rechtstraditionen zum Teil gar nicht kennen, ist die Asylrechtsharmonisierung sicherlich ein positiver Impuls. Aber auch das liberalste Flüchtlingsrecht hat keinen menschenrechtlichen Wert, wenn es nicht wahrgenommen werden kann – ganz einfach, weil Schutzsuchende die potenziellen Aufnahmeländer nie erreichen.

Die Fraktion DIE LINKE fordert eine weitgehende Umsetzung des Gebotes der Nichtzurückweisung (non-refoulement) aus der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention. Als ein Schritt im Ausbau des Flüchtlingsschutzes fordert die Fraktion die Beteiligung der EU an den Aufnahme- und Ansiedlungsprogrammen des UNHCR (Bundestagsdrucksache 16/5109).

Gemeinsame Flüchtlingsabwehr I: das Schengener Abkommen

Allgemein gelten das Schengener Abkommen von 1985 beziehungsweise das 1990 in Kraft getretene Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) als wesentliche Meilensteine zur Schaffung eines „Raums der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts“. Zunächst fünf Staaten – Belgien, Niederlande, Luxemburg, Frankreich und Deutschland – schufen damit die Voraussetzung für den Wegfall der Binnengrenzkontrollen. Mittlerweile sind 30 Staaten diesem Abkommen beigetreten, es ist Teil der EU-Verträge geworden.

Der Wegfall der Binnengrenzkontrollen sollte mit den im Durchführungsübereinkommen geregelten Maßnahmen kompensiert werden. Die „Ausgleichsmaßnahmen“ enthalten neben umfangreichen Regelungen zur Schleierfahndung im grenznahen Raum und an international relevanten Verkehrsknotenpunkten (vor allem Bahnhöfen) auch das „Schengener Informationssystem“ (SIS) und die Pflicht zu lückenlosen Kontrollen an den Außengrenzen. Bei dem SIS handelt es sich um eine riesige Fahndungsdatei mit identischen Kopien in allen Teilnahmestaaten, in der 700.000 Drittstaatenangehörige zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben sind – zum Beispiel weil sie



Der Schengen-Raum. 2008 werden Rumänien und Bulgarien noch hinzukommen, wenn das Schengener Informationssystem der 2. Generation (SIS II) anläuft

bereits versucht haben, „illegal“ einzureisen oder als abgelehnte Asylbewerber abgeschoben worden sind. Die volle Teilnahme am Schengenraum – also die Aufhebung der Binnengrenzkontrollen – erfolgt erst, wenn die „Ausgleichsmaßnahmen“ im vollen Umfang ergriffen sind. Dazu gehört neben der Teilnahme am SIS vor allem der effektive „Schutz“ der jeweiligen Außengrenzen des Schengen-Raums oder allgemeiner gesprochen das, was auf europäischer Ebene „Bekämpfung illegaler Migration“ genannt wird: mit allen Mitteln zu verhindern, dass Menschen ohne gültige Papiere die eigenen Grenzen überqueren können. Naturgemäß sind das vor allem Flüchtlinge.

Die Bundesrepublik Deutschland selbst hat seit Dezember 2007 keine Landaußengrenze mehr, die gleichzeitig eine Außengrenze des „Schengen-Raums“ ist. Die Kontrollen an den Grenzen zu den benachbarten osteuropäischen EU-Staaten und zur Schweiz sind abgeschafft. Die insbesondere von den osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten ergriffenen „Ausgleichsmaßnahmen“ sind sicherlich ein wichtiger Grund für den historischen Tiefstand der Asylbewerberzahlen (unter 20.000) im Jahr 2007.

Gemeinsame Flüchtlingsabwehr II: das Dubliner Abkommen

Im Jahr 1990 unterzeichneten Staats- und Regierungschefs von zwölf EG- und weiteren europäischen Staaten das „Dubliner Übereinkommen“, das 1997 in Kraft trat. Sein wesentlicher Inhalt war, dass jeder Asylbewerber nur einen Asylantrag in einem der zwölf Staaten stellen können sollte, bezeichnet als „One chance only“-Prinzip.

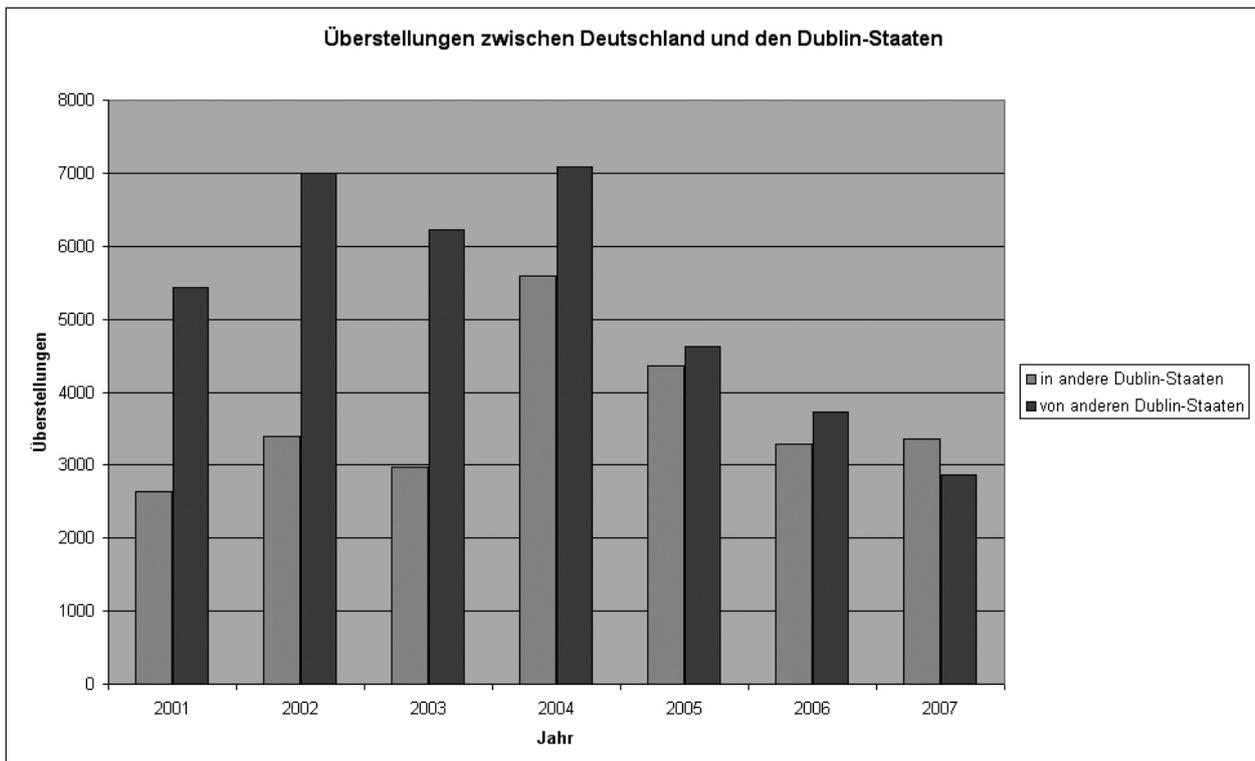
Die EG-Staaten führten damit einen Mechanismus ein, der eigentlich nur unter zwei Voraussetzungen Sinn ergibt: Erstens, es gibt in allen beteiligten Staaten ein System zur Aufnahme von Asylbewerbern und

Flüchtlingen und ein Verfahren für ihre Anerkennung. Zweitens, diese Anerkennungsverfahren sind annähernd vergleichbar und führen zu ähnlichen Ergebnissen. Die erste Voraussetzung ist inzwischen formal erfüllt (siehe oben) – allerdings erst zehn Jahre nach Inkrafttreten des Dubliner Übereinkommens. Von einer Vergleichbarkeit der Anerkennungsverfahren und ihrer Ergebnisse sind die EU-Staaten allerdings immer noch weit entfernt.

Wesentlicher Mechanismus zur Durchsetzung des „One chance only“-Prinzips ist EURODAC. Dabei handelt es sich um ein System zur Erfassung und Speicherung der Fingerabdrücke von AsylbewerberInnen. Bei jedem neu ankommenden Asylbewerber können die zuständigen Behörden prüfen, ob er oder sie in einem anderen Dublin-Staat bereits einen Antrag gestellt hat. Das System ging 2003 in Betrieb.

Ebenfalls 2003 trat die Dublin-Verordnung der EU in Kraft und löste damit das Dubliner Übereinkommen ab. Sie gilt nun für alle EU-Staaten, Island und Norwegen. Wenig später, im Jahr 2006, wurden zu Umsetzung und Auswirkungen des Dublin-Systems unterschiedliche Evaluierungsberichte vorgelegt: der amtliche der EU-Kommission und ein kritischer des Europäischen Flüchtlingsrates ECRE. Letzterer stellt in seiner Kritik vor allem darauf ab, dass durch das Dublin-System jener Staat für das Asylverfahren zuständig ist, welcher die Einreise der Flüchtlinge nicht verhindert oder durch Erteilen eines Visums zugelassen hat. Damit steigt der Druck auf die EU-Staaten mit einer Außengrenze, eine „effektive“ Flüchtlingsabwehr zu betreiben, Menschenrechtsverletzungen und sogar Todesopfer werden in Kauf genommen. Dass eine „Verteilungsgerechtigkeit“ durch Dublin gerade verhindert wird, zeigen die Zahlen: So kamen in der Bundesrepublik 2007 gerade einmal 0,2 Asylanträge auf 100.000 Einwohnerinnen und Einwohner – EU-weit betrug das Verhältnis 1 zu 100.000. Auch hieran lässt sich ersehen, dass kaum noch Flüchtlinge überhaupt die Bundesrepublik erreichen. Deutschland agiert auf EU-Ebene als Bremser, wenn es darum geht, für die unterschiedlich hohe Belastung durch die Aufnahme von Flüchtlingen Ausgleichsmechanismen zu finden. (Siehe auch die Antwort auf die Kleine Anfrage 16/8861 der Fraktion DIE LINKE, „Bewertung des Dublin-Systems und Möglichkeiten der zeitweisen Aussetzung des Dublin-Verfahrens“.)

Zudem macht die Bundesrepublik auch nahezu keinen Gebrauch von der Möglichkeit, trotz formaler Zuständigkeit eines anderen Staates ein Asylersuchen zu bearbeiten. Dies wäre vor allem dann nötig, wenn ein anderer Staat die Rechte von Flüchtlingen verletzt. Besonders Griechenland steht in der Kritik, Flüchtlinge ohne Prüfung ihres Schutzersuchens zurück- oder abzuschieben, sie regelmäßig zu inhaftieren und keine fairen Anhörungs- und Entscheidungsverfahren anzubieten. Zudem sind dort auch unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in Lagern untergebracht. Das ist ein Verstoß sowohl gegen das Verbot der Genfer Flüchtlingskonvention, keine Asylsuchenden im lau-



Verschiebepolitik EU: überstellte Asylsuchende zwischen Deutschland und den Dublin-Staaten

fenden Verfahren zu inhaftieren, als auch gegen die UN-Kinderrechtskonvention. Mit dieser Praxis steht Griechenland unter den Mittelmeeranrainern keineswegs allein da.

Staatsangehörigkeit aufgegeben hatten, dennoch dorthin abschieben zu können – ungeachtet der vielen Diskriminierungen, denen Roma dort im Alltag und bei Behörden ausgesetzt sind.

Die Fraktion DIE LINKE fordert eine Änderung der Dublin-Verordnung, so dass Schutzsuchende sich ihren Aufnahmestaat selbst aussuchen können (Bundestagsdrucksache 16/5109). Im Innenausschuss des Deutschen Bundestages hat sich die Fraktion dafür eingesetzt, dass es keine Rücküberstellungen mehr nach Griechenland gibt, wo regelmäßig Flüchtlingsrechte verletzt werden.

Die Bundesregierung erreichte im Laufe der 90er Jahre eine Vorverlagerung der Flüchtlingsabwehr: Durch die Rückübernahmeabkommen standen die osteuropäischen Staaten unter Druck, selbst ihre Grenzen gegen Flüchtlinge zu „sichern“ und eigene Rückübernahmeabkommen mit ihren (östlichen) Nachbarn zu schließen.

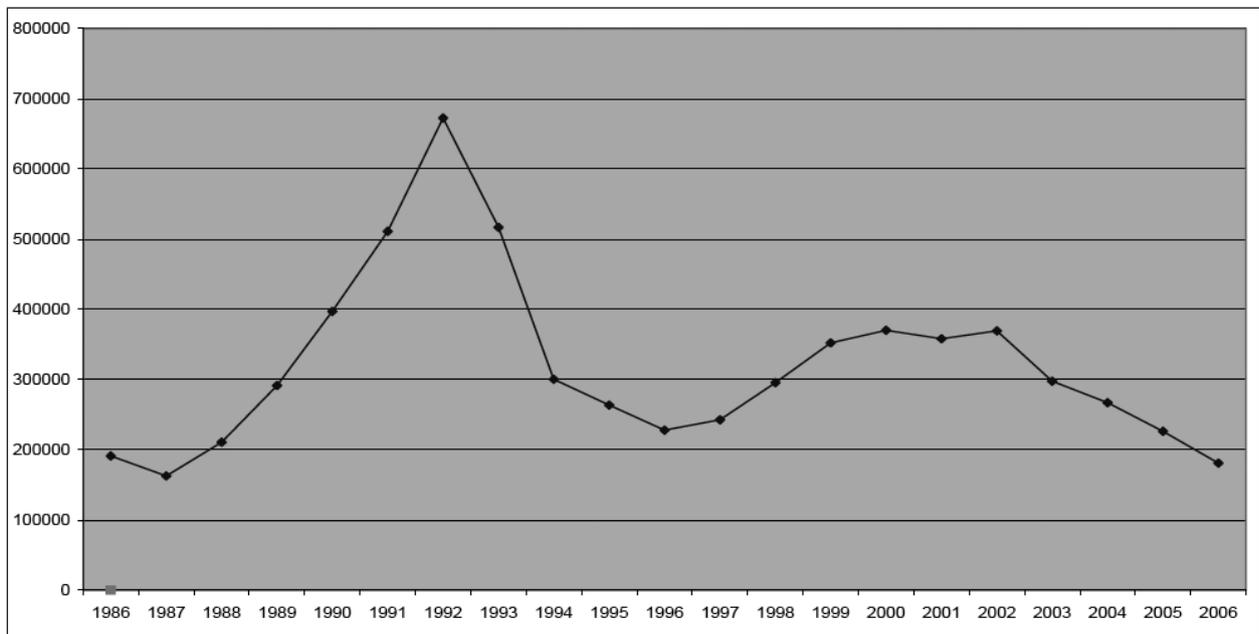
Vorverlagerung der Flüchtlingsabwehr I: Ein Modell macht Schule

Mit der Asylrechtsabschaffung 1993 trat die „Drittstaaten-Regelung“ in Kraft. Da fortan eigentlich alle europäischen Staaten als „sichere Drittstaaten“ galten, waren Asylanträge von Menschen, die über diese Staaten eingereist waren, „unerheblich“. Die Sache hatte aus deutscher Sicht nur einen Haken: Waren die Betroffenen erst einmal eingereist und hatten nicht einfach an der Grenze zurückgewiesen werden können, mussten die Drittstaaten durch aufwändige Nachweise im Einzelfall davon überzeugt werden, sie wieder „zurückzunehmen“ – wozu diese die Drittstaaten aber nicht immer bereit waren. Um Rücküberstellungen zu erleichtern, schloss die Bundesrepublik eine Reihe so genannter Rückübernahmeabkommen ab, vor allem mit den osteuropäischen Staaten. Dabei galt absolute Schamlosigkeit: So wurde mit Rumänien ein Abkommen eigens über die Rücknahme von Staatenlosen geschlossen. Dies hatte vor allem den Zweck, Roma aus Rumänien, die ihre rumänische

Mittlerweile wurde die Politik der Vorverlagerung der Flüchtlingsabwehr auch in der Europäischen Union institutionalisiert. Sie ist integraler Bestandteil der so genannten Nachbarschaftspolitik. Deren Schwerpunkt ist die Schaffung eines wirtschaftlichen Vorhofs der Europäischen Union – wechselseitige Handelserleichterungen, Angleichung im Wirtschafts-, Privat- und Strafrecht und eine Reihe weiterer Maßnahmen neoliberalen Staatsumbaus. Die Staaten sollen so an die Standards der EU „herangeführt“ werden. „Partner“ sind die ehemaligen Sowjetrepubliken, die Nachfolgestaaten Jugoslawiens und die Mittelmeeranrainer.

Teil des Maßnahmenkatalogs sind auch der Ausbau des Grenzregimes, der Abschluss von Rückübernahmeabkommen, die – zumindest formale – Erfüllung der Anforderungen des internationalen Flüchtlingsrechts durch die Partnerstaaten sowie ein erleichteter Zugang zu Schengen-Einreiseerlaubnissen (Visa) für ihre Bürgerinnen und Bürger.

Die nordafrikanischen Staaten erweisen sich dabei als die mit Abstand schwierigsten Partner. Der Weg zu Rückübernahmeabkommen ist oft nicht einfach, wo-



Ergebnis „erfolgreicher“ Grenzschutzpolitik: Entwicklung der Asylbewerberzahlen EU-weit (bis 2003: EU 15, ab 2004: EU 25) Quelle: EU-Kommission, Grünbuch Asyl

bei es häufig, wie etwa im Falle von Libyen und Italien, offizielle bilaterale Absprachen in diese Richtung gibt. Der EU ist es bei der Aushandlung solcher Abkommen weniger wichtig, ob es in diesen Ländern überhaupt eine Umsetzung menschenrechtlicher Standards gibt. Die Genfer Flüchtlingskonvention ist von manchen dieser Staaten nie ratifiziert worden.

Die Fraktion DIE LINKE fordert von der Bundesregierung, sich auf EU-Ebene gegen die Einführung einer sicheren Dritt- und Herkunftsstaatenlösung einzusetzen und einer entsprechenden Liste nicht zuzustimmen (Bundestagsdrucksache 16/5109).

Vorverlagerung der Flüchtlingsabwehr II: Die Einrichtung der Europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX

Trotzdem macht die EU „Fortschritte“ bei der Abwehr von Flüchtlingen aus den afrikanischen Staaten. Motor der Entwicklung ist die „Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedsstaaten der EU“, kurz und schneidig FRONTEX genannt. Nachdem ihr zunächst nur koordinierende Funktion zukam, sind nun auch die Voraussetzungen für „Soforteinsatzteams“ geschaffen, die unter der Ägide eines anfordernden Mitgliedsstaates operieren werden. Die europäischen Grenzpatrouillen fangen die Boote von Flüchtlingen und Migranten noch in der erweiterten Zwölf-Meilen-Zone vor der afrikanischen Küste ab. Mauretanien und Senegal hindern die Flüchtlinge selbst an der Überfahrt. Libyen zeigt mit dem Aufbau von Grenzsicherungsanlagen und Massendeportationen, dass es nicht mehr als Transitstaat dienen will. Über Kooperationsabkommen mit europäischen Staaten sind einzelne nordafrikanische Staaten unmittelbar in FRONTEX-Operationen eingebunden. So hat Spanien ein Kooperationsabkommen mit dem Senegal über Kooperation beim „Grenzschutz“ abge-

schlossen, und so nehmen senegalesische Beamte wiederum an Operationen teil, die unter der Ägide von FRONTEX stehen.

FRONTEX liefert aber auch die Analysen der Migrationssituation, die zur Basis eigener oder von FRONTEX koordinierter Operationen werden. Aus den Mitgliedsstaaten liefern Experten ihre „Erkenntnisse“, wie auch immer diese gewonnen wurden, ob durch die Polizei, Botschaftsangehörige oder Geheimdienste. In den Jahresberichten von Frontex wird dieser „erkenntnisgeleitete Grenzschutz“ als innovatives Konzept gefeiert. Denn die Analyseergebnisse fließen unmittelbar in die Arbeit der „Frontex Joint Support Teams“ ein, die dann entsprechende Abwehrmaßnahmen der betroffenen Mitgliedsstaaten koordinieren.

Um es an einem fiktiven Beispiel vorzuführen: Der französische Geheimdienst erhält in Beirut Informationen über einen neuen Schleusungsweg für irakische Flüchtlinge über Jordanien und Ägypten nach Libyen. Spionagesatelliten sind dann in der Lage, entsprechende Bewegungen an der ägyptisch-libyschen Grenze sowie einen möglichen Startpunkt für die Überfahrt über das Mittelmeer auszumachen. Dort werden dann griechische, maltesische und italienische Patrouillenboote zusammengezogen, mit Hilfe libyscher Kräfte die Flüchtlingsboote aufgebracht und zur Rückkehr gezwungen. Der anschließende Bericht wird Grundlage für Gespräche zwischen der EU und Ägypten zur „Verbesserung der Kooperation in Grenzschutzfragen und Erleichterungen bei der Visavergabe“ – denn das ist der Deal: Effektivieren die Eliten des jeweiligen „Partners“ ihr Grenzregime, gibt es für sie Einreiseerleichterungen für den Kurzurlaub in Paris oder Berlin. Es handelt sich um Feinjustierungen einer geografischen Grenze, die in letzter Instanz vor allem eine Grenze zwischen Arm und Reich ist.

Der Schwerpunkt der „illegalen“ Migration liegt weiterhin an den östlichen Landesgrenzen Polens und in Südosteuropa („Balkanroute“). FRONTEX wies in einem Bulletin auf die steigenden Zahlen bei Aufgriffen „Illegaler“ an den östlichen Grenzen hin; an der griechisch-türkischen Landesgrenze verdoppelten sich die Zahlen im Laufe des Jahres 2006, an der Seegrenze verdreifachten sie sich sogar. Weiterhin umstritten ist, inwieweit Beamte aus EU-Staaten, die Drittstaatenangehörige weit außerhalb des EU-Territoriums auf hoher See aufgreifen, an die Genfer Flüchtlingskonvention gebunden sind. Denn dann dürften sie die Bootsflüchtlinge nicht einfach zurückdrängen oder an der Weiterfahrt hindern, sondern müssten sie zur Wahrnehmung eines Asylverfahrens in die EU bringen. Während das Deutsche Institut für Menschenrechte in einer Studie eine solche „exterritoriale Wirkung“ der GFK befürwortet, lehnt die Bundesregierung sie eindeutig ab (siehe Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage 16/6245, „Praxis der Europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX bei Aufgriffen von Flüchtlingen auf hoher See“).

Weitgehend unbemerkt von der Öffentlichkeit wurde in den neuen EU-Staaten, die die Landesaußengrenze des Schengen-Raums markieren, schon lange an der „technischen Grenzsicherung“ gearbeitet. An der polnisch-weißrussischen Grenze zieht sich eine Sperranlage durch das Land. In den Grenzgebieten wurden seit den 90er Jahren mit Hilfe von EU-Infrastrukturprojekten Lager für diejenigen errichtet, die es dennoch über die Grenze geschafft haben. Dort werden sie registriert und anschließend „zurückgeschoben“. Die Zustände in den Lagern selbst sind katastrophal und menschenrechtswidrig wie die Lager selbst.

Die Fraktion DIE LINKE fordert von der Bundesregierung, die Unterstützung von Frontex einzustellen. An ihre Stelle soll eine europäische Koordinierungsstelle zur menschenwürdigen und rechtsstaatlichen Aufnahme von Flüchtlingen eingesetzt werden (Bundestagsdrucksache 16/5109).

Dirk Burczyk ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Büro von Ulla Jelpke

Der Europäische Flüchtlingsrat mit Informationen und Studien: <http://www.ecre.org>

http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/Europa/Grenze/Griechenland/Doku_dt_klein.pdf

Broschüre „The truth may be bitter, but it must be told“ (Eine bittere Wahrheit, die ausgesprochen werden muss) von Pro Asyl zur Situation von Flüchtlingen in der Ägäis und dem Umgang der griechischen Küstenwache mit Flüchtlingen

http://www.ecre.org/resources/policy_papers/988
Untersuchung des Europäischen Flüchtlingsrats zum Zugang von Flüchtlingen zu Schutz in Europa – beziehungsweise den Mechanismen, sie davon fernzuhalten

http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/webcom/show_shop.php/_c-488/_lkm-616/_cat-4/_nr-71/i.html
Studie des Deutschen Instituts für Menschenrechte „Grenzschutz und Menschenrechte. Eine europarechtliche Studie“

Die bundesdeutsche Ausländerpolitik – Kontinuität trotz Wandel

Von Sevim Dağdelen

Die deutsche „Ausländerpolitik“ der Bundesrepublik Deutschland ist mehr von Kontinuität als von Brüchen geprägt. Hatten die einzelnen Unternehmen schon immer ein Interesse an mehr und flexibel gehandhabter Migration, so war die staatliche Politik eher von einem völkischen Nationalismus geprägt, für den Migrantinnen und Migranten nie Teil des Staatsvolks und damit Trägerinnen und Träger gleicher Rechte werden sollten. Insgesamt kann die bisherige deutsche Migrationspolitik so beschrieben werden: „Das Primat deutscher Interessen pendelt konjunkturabhängig zwischen den Polen ‚Überfremdungsgefahr‘ und ‚Wachstum‘. Dieser Spannungsbogen durchzieht alle Phasen der Arbeitsmigrationspolitik, die durch die Dualität völkisch-nationalistischer ‚Abwehrpolitik‘ und national-ökonomischer Verwertungsinteressen geprägt ist.“⁵

Bundesdeutsche „Ausländerpolitik“ vor 1990: vom „nützlichen Ausländer“ zum „unnützen“

Ökonomische (Arbeitskräftemangel) und demografische Gründe waren es, die die Bundesrepublik 1955 veranlassten, das erste Anwerbeabkommen mit Italien zu schließen; 1960 folgte ein Abkommen mit Spanien und Griechenland, 1961 mit der Türkei, 1964 mit Portugal und 1968 mit Jugoslawien. Die wirtschaftlichen Nützlichkeitsabwägungen bestanden dabei nicht nur in der Anwerbung dringend benötigter unqualifizierter Billigarbeitskräfte. Vorgesehen war ein Rotationsprinzip, nach dem die Angeworbenen nach ein bis zwei Jahren „ausgetauscht“ werden sollten. Denn weder sollten sie „heimisch“ werden, noch sollten sie durch längere Aufenthaltszeiten Rechte oder Ansprüche erwerben. Denn der „nicht integrierte, auf sehr niedrigem Lebensstandard vegetierende Gastarbeiter verursacht relativ geringe Kosten von vielleicht 30.000 DM. Bei Vollintegration muss jedoch eine Inanspruchnahme der Infrastruktur von 150.000 bis 200.000 DM je Arbeitnehmer angesetzt werden. Hier beginnen die politischen Aspekte des Gastarbeiterproblems.“⁶

Als die Migrantinnen und Migranten dies aber nicht mehr hinnehmen wollten, also mit Ausbruch der selbstorganisierten Streiks gegen Unterbringung, Diskriminierung und niedrige Löhne und ihrer Radikalisierung, nahm die Stimmungsmache gegen sie zu. Hinzu kam die Rezession von 1966/67, die zu einer größeren öffentlichen Debatte über den Verbleib der Migrantinnen und Migranten führte. Mit dem Anwerbestopp 1973 wurden sie zunehmend als Problem behandelt und Gegenstand populistischer Kampagnen. Denn

wegen der Rezession, der Ölkrise und der damit einhergehenden konjunkturellen Flaute wurden sie nicht mehr benötigt – sie waren nicht mehr verwertbar. Im Gegenteil, nun stimmte die Kosten-Nutzen-Rechnung nicht mehr. Solange sie milliarden schwere Überschüsse für die deutschen Sozialversicherungen und den Fiskus erwirtschafteten, wie die 19,4 Milliarden Mark, die allein von 1961 bis 1971 in die Rentenversicherung flossen, waren sie erwünscht.⁷ Um im Plus zu bleiben war es also notwendig, dass sie mittels einer Politik gezielter Rückkehrförderung, allerdings unter Verlust ihrer eingezahlten Sozialversicherungsprämien und Rentenansprüche, in ihre Herkunftsländer zurückkehrten.

Doch die Migrantinnen und Migranten hatten sich inzwischen trotz des ihnen nur zugestandenen „Gaststatus“ vor allem in Städten und Regionen angesiedelt und eingelebt, in denen die ihnen während der Anwerbezeit zugewiesenen Beschäftigungsmöglichkeiten lagen. Mehr noch, sie holten ihre Familien nach. So sank zwar die Zahl der „Arbeitsmigrantinnen“ und „-migranten“, doch stieg die Zahl der Zugewanderten durch Familiennachzug. Bereits damals verhedderte sich die Bundesregierung in diverse ideologische Widersprüche zum Beispiel bei der Frage, ob die Abschottung wichtiger sei als der Schutz von Ehe und Familie.

Flüchtling nicht gleich Flüchtling

Bereits zu Zeiten der alten, unversehrten Version von Artikel 16 a des Grundgesetzes (GG) war Flüchtling nicht gleich Flüchtling. Das Asylrecht war insbesondere ein Instrument im Kalten Krieg gegen den Ostblock. Menschen aus diesen Ländern wurden entsprechend bevorzugt behandelt; zum Beispiel rund um die Niederschlagung des Aufstands in Ungarn 1956 und in der CSSR 1968/69. Sie besaßen vor allem nach außen in der Auseinandersetzung mit dem Ostblock eine „nützliche“ gesellschaftlich-ideologische Funktion. Gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern der DDR kollidierten allerdings das völkische Staatsverständnis der Bundesrepublik sowie der Antikommunismus und die Nichtanerkennung der DDR mit der an Nützlichkeitsabwägungen ausgerichteten Abschottungspolitik. Schließlich waren die Bürgerinnen und Bürger der DDR sowie die Aussiedlerinnen und Aussiedler nach dem nationalistisch-völkischen Verständnis nicht nur sogenannte Volksdeutsche, sondern damit automatisch auch bundesdeutsche Staatsangehörige. Sie konnten nicht einfach wieder abgeschoben werden.

Als Anfang der 1970er bis Mitte der 80er Jahre die Asylantragszahlen unter anderem wegen des Militärputsches in der Türkei (1980), des Bürgerkrieges

⁵ Kien Nghi Ha (2003): Sklavenarbeit und Humankapital. Vom Reich zur Bundesrepublik: Migrationspolitik in Deutschland, in: <http://jungle-world.com/artikel/2003/49/11932.html>.

⁶ Handelsblatt, 23. Januar 1971.

⁷ Die Zeit, 29. November 1968.



in Sri Lanka und der Verfolgung von Kurdinnen und Kurden in der Türkei stiegen, kamen auch Bestrebungen zur Beschränkung des Asylrechts auf. Im Jahr 1977 erließ das Bundesinnenministerium neue, restriktivere Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz. Zur selben Zeit fanden einige Begriffe Eingang in die politische Debatte, die Migration und Asylrecht als Problem darstellten: Bereits bei einer Innenministerkonferenz Anfang 1978 ging es zum Beispiel um Maßnahmen gegen den „Missbrauch des Asylrechts“. Selbst die ideologischen Nützlichkeitsabwägungen erhielten erste Dämpfer. Polinnen und Polen, die infolge der Verhängung des Kriegsrechts in Polen (1981) in die Bundesrepublik kommen wollten, wurde der Zugang zur Asylantragstellung durch die bewusste Aufrechterhaltung der Visumpflicht erschwert. Für türkische Staatsbürgerinnen und Staatsbürger wurde die Visumpflicht gar wieder eingeführt.

Der Hass auf die Unerwünschten

Wilfried Penner sagte 1980 in einer Bundestagsdebatte als innenpolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion: „Die Bundesrepublik ist kein Einwanderungsland. Sie wird in den nächsten Jahren genug daran zu tun haben, die Arbeitnehmer und deren Familien aus den Staaten der Europäischen Gemeinschaft, für die ja Freizügigkeit verbrieft ist, zu integrieren, soweit sie das wünschen, und Familienzusammenführung zu ermöglichen [...]. Diese Schwierigkeiten werden nicht geringer, eher größer, sobald die EG durch Beitritt weiterer Staaten ergänzt werden sollte. Schließlich sind für nicht wenige Ausländer die Unterschiede in Kultur und Zivilisation oft unüberwindbare Sperren für ein Einleben hier. Nicht zu vermeiden sind häufig Spannungen sowohl mit einheimischen als auch mit den

zum Teil aus verschiedenen Erdteilen stammenden Volksgruppen. All diese Faktoren würden zwangsläufig das soziale Klima in der Bundesrepublik unerträglich belasten.“⁸

Im Jahr 1980 brannten die ersten Flüchtlingsheime in der Bundesrepublik. Ein Jahr später belegte die Sinus-Studie, dass bei 13 Prozent der wahlberechtigten Bundesbürgerinnen und -bürger ein „ideologisch geschlossenes rechtsextremistisches Weltbild“ bestand und über 6 Prozent der Wahlbevölkerung Gewalttaten gegen Migrantinnen und Migranten gar befürworteten. Nachdem 1980 Ernst Nolte in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung bereits Gedanken äußerte, die 1986 und 1987 zum „Historikerstreit“ führten, verbreiteten 1981/82 rechtskonservative Hochschullehrer das „Heidelberger Manifest“. Darin wurden wissenschaftlich verbrämt auf demagogische Weise Rassismus geschürt und Stimmung gegen Migrantinnen und Migranten gemacht.

CSU-Bundesinnenminister Friedrich Zimmermann heizte die Stimmung weiter an, indem er die Anfeindungen, tätlichen Angriffe und die Pogromstimmung gegen Migrantinnen und Migranten verharmloste: „Wer leichtfertig von Ausländerfeindlichkeit spricht, redet Ausländerfeindlichkeit herbei.“⁹ Im Oktober 1982 ließ es sich der neue CDU-Bundeskanzler Helmut Kohl nicht nehmen, von einer „zu großen Zahl von Türken“ in der Bundesrepublik zu sprechen, die halbiert werden müsse. Migrantinnen und Migranten wurden nicht nur „problematisiert“, sondern zusätzlich kriminalisiert: Im Ausländerbericht von 1983 wurde entsprechend mehr von illegal eingereisten, kriminellen, das soziale Netz missbrauchenden „Ausländern“ geredet. Die öffentliche Hetze wurde Bestandteil der Regierungspolitik.¹⁰

Bundesdeutsche „Ausländerpolitik“ nach 1990: vom „Rassen-“ statt Klassenkampf zum Pogrom

Mit dem Zusammenbruch des gesellschaftlichen Gegenentwurfs in den sozialistischen Ländern war auch die Phase des „sanften Kapitalismus“ in der Bundesrepublik beendet. Der Strukturbruch und die Entindustrialisierung der ehemaligen DDR nach 1990 waren verbunden mit sozialen Konflikten durch Massenarbeitslosigkeit und Demontage von sozialen Sicherungssystemen. Arbeitsplätze wurden abgebaut. Soziale Netzwerke brachen auseinander. Die mit der Verschärfung der sozialen Lage einhergehenden Unsicherheitserfahrungen führten zu verstärkter Orientierungslosigkeit und der Suche nach Sicherheiten, die sich in Werten wie „Nation“, „Heimat“, „Volk“ aber auch „Rasse“ finden lassen. Und genau das

⁸ Bundestagsprotokoll, 8. Wahlperiode, 228. Sitzung, 2. 7. 1980, Seite 18530.

⁹ Die Welt, 14. 12.1982.

¹⁰ Förderverein Kölner Flüchtlingsrat e. V. (2004): 20 Jahre Kölner Flüchtlingsrat, S. 4, in: <http://www.kirche-koeln.de/doc/20JahreKFR.pdf>.

wurde angeboten und dankend angenommen. Um von den tatsächlichen Ursachen abzulenken, wurden alte, wohlbekannte Mechanismen aufgegriffen: das Schüren von nationalistischen Überlegenheitsgefühlen und Sündenbock-Konstruktionen. Im Verbund mit der mit völkischer Argumentation betriebenen „Wiedervereinigung“ wurde ganz nach dem Motto „Rassen-“ statt Klassenkampf eine unsägliche „Asyldebatte“ mit all ihren Bedrohungsmetaphern Anfang der 90er Jahre losgetreten. Die darin halluzinierte „Asylflut“, die heraufbeschworenen „Flüchtlingsströme“ und die Parole „Das Boot ist voll“, wie der Spiegel sie propagierte, gingen dabei nicht von Nazikadern oder Naziorganisationen aus. Diese Propaganda wurde von „etablierten“ Parteien, einer Großen Koalition aus CSU/CDU/FDP/SPD und fast allen bürgerlichen Medien getragen. Eine ungeheure Pogromstimmung wurde angefacht. Hoyerswerda, Hünxe, Rostock, Mölln, Solingen und andere Ortsnamen wurden zum Synonym für rassistische und antisemitische Übergriffe.

Im Jahr 1993 wurde der Rassismus der Straße staatlicherseits umgesetzt. Die Legislative verwarf faktisch das Recht auf Asyl, die Exekutive vollzog derweil Abschiebungen. Trotz der faktischen Abschaffung des Asylrechts 1993 und der Perfektionierung der Kontrolle an den Grenzen sollte Zuwanderung nicht gänzlich verhindert werden. Die Regeln des Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisrechts waren auch in den 1990er Jahren an Nützlichkeitsbewertungen gebunden. Wer ein geregeltes Mindesteinkommen oder jahrelange Einzahlung in Arbeitslosen- beziehungsweise Sozialversicherungssysteme vorweisen konnte, dem wurden eine Aufenthaltserlaubnis und der Familiennachzug „gewährt“.

Die Zuwanderungsdebatte: Die Neuauflage des „nützlichen Ausländers“

Der Wandel vom nach innen gerichteten Wohlfahrtsstaat (zulasten einer nach außen gerichteten Ausbeutungspolitik des Trikonts) zum Wettbewerbsstaat ließen völkischen Rassismus und eine undifferenzierte Abschottung als primäres Prinzip der Politik hinter eine Politik der Kontrolle und Steuerung von Migration nach ökonomischen Nützlichkeitsbewertungen zurücktreten. Im Juli 1996 präsentierte die Partei Bündnis 90/Die Grünen ihr Konzept von Einwanderungspolitik mit Quoten für die Einwanderung aus wirtschaftlichen Gründen und legte 1997 einen entsprechenden Gesetzesentwurf vor.¹¹ Auch nach ihrem Vorschlag gibt es kein Recht auf Migration. Denn klar war, dass nur eine kleine, westlich orientierte Bildungselite die Auswahlprozedur überstehen würde. Andererseits blieb damit auch die Notwendigkeit bestehen, Modalitäten für Aus- und Einreise, Aufnahme und Statuszuschreibung zu schaffen und die institutionalisierte soziale Ausgrenzung durch rassistische Argumentation. Migrantinnen und Migranten, die in



die Bundesrepublik kommen wollen, müssen ihre ökonomische Nützlichkeit unter Beweis stellen. Nur in Fällen besonderer Qualifikationen oder in Berufen, bei denen ein Arbeitskräftemangel besteht, wird eine Arbeitserlaubnis erteilt. Alle anderen müssen in der Regel unter Bedingungen der Illegalität oder als Saisonarbeiter und -arbeiterinnen ohne Rechte Lohnarbeiten.

Ob „Zuwanderung steuern und begrenzen“ (Positionspapier von CDU/CSU vom 10. 5. 2000), „Zuwanderung gestalten, Integration fördern“ (Bericht der Süßmuth-Kommission vom 4. 7. 2001) oder „Steuerung, Integration, innerer Friede“ (Eckpunkte der SPD-Bundestagsfraktion vom 6. 7. 2000) – die Zielrichtung ist im Grundsatz immer dieselbe: „Steuerung“ und „Begrenzung“ der Migration. Gestaffelte Quoten, Kontingente oder Punkte nach individuellem Wert – also Alter, Qualifikation, gesicherter Lebensunterhalt, Deutschkenntnisse, „Beziehungen zu Deutschland“ – sollen für die entsprechende Selektion sorgen, wem über das rudimentäre Asylrecht hinaus die Möglichkeit gegeben wird, der Bundesrepublik zu dienen. Wer ins Land darf, bestimmt die Arbeitsmarktlage. Beim „Wie lange?“ sind die („befürchteten“) Kosten für die sozialen Sicherungssysteme und die „Integrationsfähigkeit“ ausschlaggebend. Wie selbstverständlich wird Migrantinnen und Migranten die Aufgabe zugesprochen, die Bundesrepublik durch kulturelle Konsumangebote bereichern und/oder ihr durch ökonomische Dienstleistungen im „Standortwettbewerb“ aushelfen zu müssen. Hier wird ideologisch und sozioökonomisch das koloniale Machtmodell unhinterfragt reproduziert.

¹¹ Bundestagsdrucksache 13/7417.

Nützlichkeitserwägungen und Verwertungs-rassismus nach „innen“ und „außen“

Günther Beckstein (CSU) sagte im Jahr 2000, Deutschland habe die Grenzen seiner Aufnahme- und Integrationsfähigkeit erreicht. Daher dürfe es keine weitere Zuwanderung ohne den Abbau der „Armutszuwanderung“ etwa durch Asylbewerberinnen und Asylbewerber geben.¹² Und sein Parteikollege Erwin Huber meinte: „Nur wenn wir die Armutszuwanderung im Gewand des Asylrechts begrenzen, erhalten wir Freiräume für Zuwanderung von Experten, die uns fehlen.“¹³ Getreu dem Motto von Beckstein und Schönbohm „Wir brauchen Ausländer, die uns nützen“¹⁴ wurden trotz des weiterbestehenden Anwerbestopps aus dem Jahr 1973 hochqualifizierten Fachkräften etwas weniger hohe Hürden in den Weg gelegt, wenn sie in die Bundesrepublik kommen wollten. Selbstredend wurden auch altbewährte Lösungen für die Überbrückung von saisonalen Engpässen im Niedriglohnssektor beibehalten. Für die weitere Flexibilisierung und Deregulierung des Arbeitsmarktes und die Schaffung immer unsichererer Arbeitsverhältnisse braucht es rechtlose Arbeitskräfte. Sie sollen gewerkschaftlich organisierte Lohnabhängige ersetzen. Und sie sollen mit den jeweiligen ansässigen Einwohnerinnen und Einwohnern konkurrieren, um die Löhne zu drücken und Arbeitsbedingungen zu verschlechtern. Andererseits sieht sich die Bundesrepublik ohne hochqualifizierte Fachkräfte als Standort im internationalen Konkurrenzkampf benachteiligt. Um aber auch hier Kosten zu sparen, wird die Ausbildung dieser Fachkräfte lieber anderen Staaten überlassen.

Nützlichkeitserwägungen für den Standortwettbewerb bestimmen entsprechend auch die außenpolitische Gesamtstrategie ganz im geo- und militärstrategischen, energie- und rohstoffpolitischen ökonomischen (Niedriglohnländer, Lieferanten von Arbeitskräften etc.) Eigeninteresse. Die enge Verzahnung von Wirtschafts- und Entwicklungszusammenarbeit ist insofern nichts Neues. Zunehmend stärker tritt aber die Einbettung der Entwicklungszusammenarbeit in Verbindung mit Migrationspolitik in eine außenpolitische Gesamtstrategie zutage. So bestehen Kausalitätsbeziehungen zwischen Migrationspolitik (Rückkehr- und Rückübernahmepolitik, Kontrollen und Überwachung der Außengrenzen, Visumpolitik, temporäre Migration etc.) und Wirtschafts- und Handelspolitik (Economic Partnership Agreements – EPAs). Letztlich geht es darum, dass die Zonen völliger Armut und die Zonen des Reichtums streng geschieden bleiben oder nur nach ganz bestimmten Kriterien durchlässig sind. Die Durchlässigkeit der Mauern um die „Festung Europa“ ist vom Arbeitsmarkt seiner Mitgliedsstaaten bestimmt, und zwar in beide Richtungen. Und so richtet sich der von Flüchtlingsorganisationen geschaffene

Slogan „Wir sind hier, weil ihr unsere Länder zerstört!“ gegen die ganze Palette kapitalistischer Strategien, den Standortwettbewerb zu Gunsten der Industrieländer zu führen. Denn Flucht und Migration sind vor allem Folgen der globalen kapitalistischen Gewalt-, Ausbeutungs- und Abhängigkeitsverhältnisse und des daraus resultierenden Wohlstandsgefälles und der unterschiedlichen Lebenschancen. Nicht zuletzt die Bundesrepublik will aber weder die tatsächlichen Ursachen für Flucht und erzwungene Migration noch die Folgen wirksam beseitigen.

Das (novellierte) Zuwanderungsgesetz: alter Wein in neuen Schläuchen

Das Zuwanderungsgesetz (Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern) von 2005 ist entsprechend von Flüchtlingsabwehr und Integrationsverhinderung geprägt. Vor allem in den zentralen Problembereichen blieb es konsequent bei der Kombination von völkischem und Verwertungs-rassismus in der „Ausländerpolitik“. Wer keinen Nutzen für den Standort Deutschland hat, wird wieder dahingeschickt, wo sie oder er (vermutlich) hergekommen ist. Für diese Zwecke gab es bereits hinreichend Instrumente, an denen auch das rot-grüne Zuwanderungsgesetz nichts änderte. Keine Änderungen gab es entsprechend beim „Flughafenverfahren“ oder der Praxis der Abschiebung und Abschiebehaft. Auch für jene Flüchtlinge, die bereits seit Jahren in der Bundesrepublik leben und deren Kinder teils in der Bundesrepublik geboren wurden, fand sich keine Bleiberechtsregelung. Nach wie vor waren und sind sie nur dann erwünscht, wenn sie nützlich sind oder wenigstens keine Kosten verursachen. Trotz teilweise bestehender (faktischer) Arbeitsverbote wird von ihnen der Nachweis von ausreichendem Einkommen und Wohnraum sowie die Einzahlung in Sozialversicherungssysteme verlangt. Das gilt auch für den Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft. Wer Arbeitslosen- oder Sozialhilfe bezieht, hat keine Chance, egal wie lange jemand in der Bundesrepublik lebt.

Als Disziplinierungsinstrumente und Rechtfertigung von sozialer und rechtlicher Diskriminierung von Migrantinnen und Migranten ist in der Debatte seit Anfang des neuen Jahrtausends „Integration“ in den Mittelpunkt gerückt worden. Die Bundesregierung verhindert geradezu eine gleichberechtigte Teilhabe. Sie hindert Menschen an der Beteiligung am politischen Willensbildungsprozess – egal, ob sie hier geboren sind oder seit Jahren hier leben. Ohne deutsche Staatsangehörigkeit besitzen sie weder das passive noch aktive Wahlrecht. Und das nicht einmal auf kommunaler Ebene. Und damit sie auch ja nicht zu leicht die deutsche Staatsangehörigkeit erlangen können, werden die Einbürgerungshürden immer weiter erhöht. So entscheiden Kontostand oder das Einkommen darüber, ob die Staatsbürgerschaft erworben werden kann. Im Rahmen des deutschen Rechtssystems kann die Gesellschaft ihre Diskriminierung fortführen – und über all das wird das Deckmäntelchen der Integration gelegt.

¹² Reuters, 13.4.2000.

¹³ Hamburger Morgenpost, 15. 5. 2000.

¹⁴ Die Zeit, Nr. 28/2000.

Unter dem Vorwand der Umsetzung von elf EU-Richtlinien wurden 2007 weitere massive Verschärfungen im Rahmen der Novellierung des Zuwanderungsgesetzes gegenüber den nicht als „verwertbar“ gesehenen Flüchtlingen und hier lebenden Migrantinnen und Migranten vorgenommen, die nicht ohne staatliche Leistungen auskommen. Zur selben Zeit kamen erneut das Punktesystem und die Forderungen nach einer erleichterten Einwanderung bestimmter Berufsgruppen von Hochqualifizierten auf. Damit wird einem EU-weiten Trend mit temporärer beziehungsweise zirkulärer Migration (Blue Card) gefolgt. Insgesamt geht es um ein System des Lohndumpings, schlechterer Arbeitsbedingungen, befristeter Zeitverträge und die Verweigerung von normalen Sozialleistungen, die letztlich auf eine staatlich geförderte Prekarisierung und Marginalisierung nicht nur, aber zuerst der Migrantinnen und Migranten abzielt. Trotz der Versuche, soziale Konflikte weiterhin zu ethnisieren, wird die zunehmende Spaltung der Gesellschaft nicht ausschließlich die Lebensbedingungen von Migrantinnen und Migranten verschlechtern. Unser Integrationskonzept befasst sich deshalb im Kern mit den Bedingungen und Voraussetzungen einer Politik, die nicht nur die gleichen Rechte, sondern allem voran ein besseres Leben für alle zum Ziel hat.¹⁵

Sevim Dağdelen ist Migrationspolitische Sprecherin der Fraktion DIE LINKE

Die Fraktion DIE LINKE fordert die Vereinfachung der Einbürgerung und die Hinnahme von Mehrfachstaatsangehörigkeiten (Bundestagsdrucksache 16/9165). Grundsätzlich tritt sie für die Verleihung der Staatsangehörigkeit an alle hier Geborenen ein.

DIE LINKE im Bundestag fordert den gleichberechtigten Zugang für alle Menschen, die dauerhaft in Deutschland leben. Insbesondere setzt sie sich für Flüchtlinge ein, die in den ersten Jahren ihres Aufenthalts einem Arbeitsverbot unterliegen (Bundestagsdrucksache 16/4907)

Ein wichtiger Schritt zu politischer Gleichberechtigung ist das Wahlrecht. Die Fraktion setzt sich gemeinsam mit vielen außerparlamentarischen Gruppen für das kommunale Wahlrecht für Nicht-EU-Bürgerinnen und -bürger ein (Bundestagsdrucksache 16/5904).

¹⁵ DIE LINKE im Deutschen Bundestag (2007): Integrationskonzept. Für ein gleichberechtigtes und solidarisches Miteinander.

