

# 1988 bis 2013...

## ... ein Blick zurück nach vorn

Von Vera Kohlmeyer-Kaiser

### 1) „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.“

So simpel und einfach lautete der ursprüngliche Text von Art. 16 des Grundgesetzes zum Asylrecht in Deutschland. Historischer Hintergrund der Aufnahme des Grundrechts auf Asyl in unser Grundgesetz zum 23. Mai 1949 waren die Erfahrungen nationalsozialistischer Verfolgung. Aber nicht nur Deutschland, sondern auch die Weltgemeinschaft reagierte auf die Akte der Barbarei, auf den Genozid an den Juden, den Genozid an den Sinti und Roma und das Leiden der Flüchtlinge.

So verabschiedete am 10. Dezember 1948 die Generalversammlung der Vereinten Nationen die allgemeine Erklärung der Menschenrechte, in die auch das Recht auf Asyl aufgenommen wurde. Am 14. Dezember 1950 wurde der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen eingesetzt und am 28. Juli 1951 die Genfer Flüchtlingskonvention verabschiedet. Für Europa wurde die Europäische Menschenrechtskonvention EMRK als völkerrechtlich verbindlicher Vertrag geschaffen und am 4. November 1950 dokumentiert. Die Europäische Union wiederum hat das Recht auf Asyl unter Bezugnahme auf die Genfer Flüchtlingskonvention explizit in die EU-Grundrechtecharta in Art. 18 aus dem Jahr 2000 aufgenommen. Danach lautet Art. 18 der EU-Grundrechtecharta:

*„Das Recht auf Asyl wird nach Maßgabe des Genfer Abkommens vom 28. Juli 1951 und des Protokolls vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge sowie dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft gewährleistet.“*

Mit diesen Grundlagen wurde der gesamte Asylrechtsbereich geregelt und damit hat man dann drei Jahrzehnte gelebt.

### 2)

Aufgrund vieler internationaler kriegerischer Auseinandersetzungen sind die Zahlen der Asylsuchenden oder der im Rahmen eines Flüchtlingsprogramms aufgenommenen Personen langsam aber stetig gewachsen. Der Fall des Eisernen Vorhangs und die kriegerischen Auseinandersetzungen auf dem Gebiet des ehemaligen Staates Jugoslawien haben in den 80er-Jahren die Zahl Asylsuchender in Deutschland dann stark anwachsen lassen.

Vor Einführung des sogenannten Asylkompromisses, also der Änderung des Art. 16 in Art. 16a Grundgesetz lag die Zahl der Asylanträge bei 438.000 im Jahr 1999. Bei dieser Zahl waren die PolitikerInnen in Deutschland mehrheitlich der Auffassung, dass das Maß des Erträglichen überschritten sei und jetzt irgendetwas geschehen müsse.

Vergeblich haben Flüchtlingsorganisationen und besonnene Köpfe in dieser Republik immer wieder darauf aufmerksam gemacht, dass die weltweiten Zahlen eine völlig andere Sprache sprechen. So befanden sich Ende 2011 etwa 42,5 Millionen Menschen weltweit auf der Flucht, davon sind rund 26,4 Millionen sogenannte Binnenvertriebene, also Menschen, die innerhalb ihrer eigenen Länder vertrieben wurden.

Vergeblich wurde auch immer wieder darauf hingewiesen, dass mehr als 80 % der Flüchtlinge in der Region oder in den Nachbarstaaten ihrer Herkunftsländer bleiben. Genauso wenig wurde die Tatsache beachtet, dass 80 % der Flüchtlinge von den Ländern des globalen Südens aufgenommen wurden.

Ein Zerrbild ergibt sich bei diesen Zahlenangaben auch durch die unterschiedlichen Modelle von Statistiken und Zählweisen. Legt man etwa eine Statistik über Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien von UNHCR aus dem Jahr

1995 zugrunde, hat Deutschland in absoluten Zahlen die meisten Bürgerkriegsflüchtlinge aus Jugoslawien aufgenommen, nämlich 350.000. Bei einer Gesamtzahl von 735.000 Flüchtlingen handelte es sich um 48 % bei insgesamt 24 Aufnahmestaaten.

Setzt man die absoluten Zahlen in Relation zur Bevölkerungsgröße der Aufnahme-staaten kommt man hingegen zu dem Ergebnis, dass Österreich, die Schweiz und Schweden in dieser Relation mehr Flüchtlinge aufgenommen haben, so beispielsweise Österreich 6 Flüchtlinge pro 1.000 Einwohner, Schweden 5,5, die Schweiz 4,6 und Deutschland dann erst danach mit 4,3 Flüchtlingen pro 1.000 Einwohner.

Für eine ausreichende Beachtung des internationalen und nationalen Flüchtlingsschutzes und der Menschenrechte gegenüber Asylsuchenden in einem Staat ist das politische und gesellschaftliche Klima von exorbitant großer Bedeutung. Es ist entscheidend, wie die politisch Verantwortlichen den öffentlichen Diskurs dazu führen.

„Asylantenflut stoppen!“, „Das Boot ist voll!“, „Scheinasylanten“, „Asylmissbrauch“.

Das waren vor 20 Jahren die Vokabeln von Regierungsverantwortlichen, von PolitikerInnen demokratischer Parteien, die Sprache zahlreicher Medien. Das führte auch zu einer aufgeheizten Debatte um den sogenannten Asylkompromiss und dann kam es in den Jahren 1991/1992 zu den Pogromen von Hoyerswerda, von Rostock-Lichtenhagen und den Morden von Mölln, den Morden von Solingen und vielen weiteren Anschlägen.

An dieser Stelle sei die Anmerkung erlaubt, dass die Tatsache, dass das Bundesministerium des Inneren für das Asylrecht zuständig ist, die Gefahr in sich trägt, dass das Recht auf Asyl, wie auch die Asylsuchenden vor allem aus ordnungs- und polizeirechtlicher Perspektive betrachtet werden. Diese Perspektive findet sich dann eben auch häufig in der öffentlichen Debatte wieder. Flüchtlinge galten also im gesellschaftlichen und politischen Raum vielfach als potentielle Gefahr für die innere Sicherheit, für das Sozialsystem, nicht aber als Menschen, die Schutz suchen.

Noch während diese Gewaltexzesse liefen, wurden die Opfer der Gewalt für diese Gewalt verantwortlich gemacht, so beispielsweise durch den damaligen Bundesminister des Inneren, Seitzers, der auf einer Pressekonferenz am 24. August anlässlich der Ereignisse in Rostock sagte:

„Wir müssen handeln gegen den Missbrauch des Asylrechts, der dazu geführt hat, dass wir einen unkontrollierten Zustrom in unser Land bekommen haben.“

Gleiches hatten der damalige Ministerpräsident und der damalige Innenminister von Mecklenburg-Vorpommern auf einer Pressekonferenz in Reaktion auf die Geschehnisse von Rostock-Lichtenhagen geäußert.

Aber es ist wie bei so vielem: Es relativiert sich alles, wenn man es nur etwas genauer betrachtet. So beispielsweise auch der Begriff des Asylmissbrauchs. Unter diesem Begriff wurde vor allem auf die niedrige Anerkennungsquote in den Asylverfahren hingewiesen. Nur in einstelligen Prozentzahlen wurden Anträge damals tatsächlich positiv beschieden, dabei sagte die Anerkennungsquote nichts über die Intensität der Gefah-



Dem Flüchtlingsrat Baden-Württemberg herzlichen Glückwunsch zum 25-jährigen Bestehen.

Auch wenn zwischen Flüchtlingsrat und Innenministerium im Bereich der Ausländerpolitik nicht immer Konsens besteht, erhalten wir durch die Gespräche und Kontakte mit Ihnen wichtige Anregungen und Impulse für unsere Arbeit.

Die Landesregierung von Baden-Württemberg hat sich zum Ziel gesetzt, im Aufenthaltsrecht Akzente zu setzen und im Rahmen des rechtlich Möglichen vor allem eine humanere Ausländerpolitik zu verfolgen. Obwohl das Ausländerrecht in erster Linie Bundesrecht ist und uns hier enge Grenzen gesetzt sind, haben wir beispielsweise durch die Abschaffung der Residenzpflicht das tägliche Leben für viele Asylbewerber spürbar erleichtert. Auch achten wir im Rahmen der Fortschreibung unserer Verwaltungsvorschriften darauf, dass vorhandene Spielräume genutzt werden, um Regelungen zugunsten der ausländischen Bürgerinnen und Bürger zu treffen.

Auf Bundesebene setzt sich das Innenministerium Baden-Württemberg für eine stichtagsunabhängige, an humanitären Kriterien orientierte Bleiberechtsregelung ein. Überaus sensibel ist naturgemäß die Frage von Abschiebungen. So erfolgt vor jeder Rückführung in Baden-Württemberg eine Einzelfallprüfung, ob individuelle Gründe einer Abschiebung entgegenstehen. Insgesamt sind uns aber auch bei Rückführungen durch die bundes- und europarechtlichen Vorgaben enge Grenzen gesetzt.

Leider zeigt die derzeitige internationale Situation allzu deutlich, dass die Arbeit des Flüchtlingsrats für Menschen, die von Krieg, Gewalt und Verfolgung betroffen sind, auch in den nächsten Jahren notwendig sein wird. So ist der Jahrestag der Gründung des Flüchtlingsrates Baden-Württemberg eigentlich kein Grund zu feiern, weist er doch auf ein ständiges humanitäres Problem von Millionen Menschen hin.

Sehr wohl aber ist das Jubiläum Anlass zur Dankbarkeit all jenen gegenüber, die sich seit 25 Jahren für die Flüchtlinge in unserem Land einsetzen und sich ihrer annehmen.

In diesem Sinne danke ich allen Mitgliedern und Engagierten sehr herzlich für 25 Jahre Einsatz und Arbeit mit und für Flüchtlinge und für die gute und konstruktive Zusammenarbeit. Dem Flüchtlingsrat wünsche ich für die nächsten 25 Jahre alles Gute!

Dr. Herbert O. Zinell

Ministerialdirektor

Innenministerium Baden-Württemberg

ren aus, vor denen die Menschen in Deutschland Schutz gesucht hatten.

Bürgerkriegsflüchtlinge, ein wesentlicher Teil der Asylantragstellenden, wurden grundsätzlich nicht als asylberechtigt anerkannt.

Verfolgung durch nichtstaatliche Akteure wie auch geschlechtsspezifische Verfolgung galten damals ebenso nicht als asylrelevant.

Gefahren für Leib und Leben führten daher vielfach dazu, dass die Menschen nicht in ihre Herkunftsstaaten abgeschoben werden durften, hatten aber nicht zur Folge, dass sie asylberechtigt anerkannt wurden.

Differenzierende und erklärende Positionen, die genau darauf hingewiesen haben, fanden im Laufe der Debatte immer weniger Beachtung.

Diese Debatte wurde immer undifferenzierter und schließlich zu einer der hitzigsten, polemischen und folgenschwersten Auseinandersetzungen der deutschen Nachkriegsgeschichte und gipfelte dann in dem, was als Asylkompromiss bezeichnet wurde.

3)

Vor 20 Jahren wurde das deutsche Asylgrundrecht durch eine Änderung des Grundgesetzes und des Asylverfahrensgesetzes massiv eingeschränkt. Der sogenannte Asylkompromiss trat in Kraft, auf den sich die Parteispitzen von CDU und SPD am 6. Dezember 1992 (von diesen Parteien wurde es auch „Nikolaus-Papier“ genannt) verständigt hatten.

Das deutsche Asylgrundrecht, das im Grundgesetz zuvor mit schlichten Worten formuliert war, hat durch die Einführung der beiden Konzepte der sicheren Herkunftsstaaten und sicheren Drittstaaten grundlegende Einschränkungen erfahren.

Außerdem wurde das Flughafenverfahren geschaffen, indem Asylantragstellende, die auf dem Luftweg nach Deutschland einreisen, zur Durchführung von Asylverfahren in sogenannten Transitbereichen von Flughäfen festgehalten werden.

Darüber hinaus hat der Gesetzgeber das Asylbewerberleistungsgesetz in die Gesetzgebung eingeführt. Damit wurde ein besonderes Gesetz für Asylantragstellende geschaffen, auf dessen Grundlage Sozialleistungen im Verhältnis zu Deutschen deutlich abgesenkt wurden. Außerdem erhielten danach Asylsuchende auf der Grundlage des Gesetzes Sach- statt Geldleistungen und eine eingeschränkte Gesundheitsversorgung.

Das Bundesverfassungsgericht hat dann in seinen Entscheidungen von 1996 die deutsche Drittstaatenregelung weitgehend für verfassungskonform erklärt. Diese Drittstaatenregelung wurde verknüpft mit dem europäischen Dublin-Verteilverfahren. Zunächst als Dublin I, dann Dublin II und jetzt als sogenannter Dublin-III-Vertrag wurde festgelegt, welcher Staat zuständig für die Bearbeitung des Asylverfahrens ist. Einfach gesagt: Der Staat, indem der Flüchtling auf das Gebiet der Europäischen Union, das Schengengebiet, eingereist ist. Damit hatte Deutschland ein System für sich geschaffen, das plötzlich die Asylzahlen auf weit unter 10 % der Zahlen vor dem „Asylkompromiss“ gedrückt hat.

Die Bundesrepublik ist nun einmal von sogenannten sicheren Drittstaaten umgeben, sodass eigentlich nur noch der Flüchtling in Deutschland seinen Asylantrag durchführen konnte, der entweder mit dem Flugzeug eingereist war oder der erstmals bewusst seinen Fuß auf den Boden dieses Staates gesetzt hat, weil er nicht wusste, über welche anderen Länder er mit der Fluchthelferorganisation gereist ist.

4)

Ab diesem Zeitpunkt spätestens waren alle, die sich im Flüchtlingsrecht engagieren, gezwungen nunmehr quasi zweigleisig zu beobachten, zu bewerten und gegebenenfalls zu bekämpfen, nämlich die Entwicklungen, die sich auf nationaler Ebene abgespielt haben, ebenso wie die Entwicklungen auf europäischer Ebene. Denn die Flüchtlinge, die sich in Europa befinden, bedürfen des Schutzes und wir alle mussten in den letzten Jahren zunehmend erkennen, dass wir uns immer mehr und schwerpunktmäßig mit dem, was sich innerhalb Europas abspielt, befassen müssen. Hier wird künftig das Zentrum der politischen Auseinandersetzung auch mit uns, den NGOs, stattfinden, weil zum einen dafür gesorgt werden muss, dass die Asylstandards innerhalb der EU tatsächlich und das nicht nur auf dem allergeringsten Nenner angeglichen werden und zum anderen dafür Sorge getragen werden muss, dass die Flüchtlinge nicht im Wege einer Kettenabschiebung schließlich wieder in ihr Heimatland zurückgeschickt werden, wo ihnen Verfolgung oder Folter oder menschenunwürdige Bedingungen weiterhin drohen.

Das Bundesverfassungsgericht hatte noch 1996 die deutsche Drittstaatenregelung weitgehend für verfassungskonform gehalten, weshalb der deut-

sche Staat versucht hat, so schnell wie möglich Flüchtlinge an den entsprechenden Drittstaat wieder loszuwerden, indem er sie dorthin zurückgeschickt hat.

Teilweise offenkundig wider besseres Wissen hat die Bundesregierung dabei behauptet, die Asylsysteme innerhalb Europas seien vergleichbar gut. Die Erfahrungen, die wir den Gerichten zu den Verhältnissen in Griechenland und jetzt zunehmend auch in Italien und anderen Staaten vor Augen führen konnten, haben das widerlegt.

Angesichts eines menschen- und flüchtlingsrechtlich völlig unzureichenden Asylsystems, insbesondere in Griechenland, wurde ab dem Jahr 2008 deutlich, dass die Drittstaatenregelung des „Asylkompromisses“ von 1993 und das europäische Dublin-Verteilverfahren im Licht der Grund- und Menschenrechte nicht aufrecht erhalten werden konnten.

Obwohl das Asylverfahrensgesetz ausdrücklich keinen vorläufigen Rechtsschutz gegen Abschiebungen gewährte, haben mehrere Verwaltungsgerichte im Jahr 2008 entgegen dem Gesetzeswortlaut solch einen vorläufigen Rechtsschutz gegen Abschiebungen nach Griechenland gewährt und damit einen wesentlichen Bestandteil des „Asylkompromisses“ aus menschenrechtlichen Gründen für unanwendbar erklärt. In der Folgezeit gewährten Verwaltungsgerichte auch vorläufigen Rechtsschutz gegen Abschiebungen in andere EU-Mitgliedsstaaten, so nach Italien und Ungarn. Auch hier waren die Grundlagen der Entscheidung immer ein unzureichendes Asylsystem in den jeweiligen Staaten.

Dementsprechend hat das Bundesverfassungsgericht in einem Beschluss vom September 2009 dem Eilantrag gegen eine Abschiebung auf Grundlage der Dublin-II-Verordnung nach Griechenland stattgegeben. Eine neuerliche grund- und menschenrechtliche Überprüfung der Drittstaatenregelung durch das Bundesverfassungsgericht in einem Hauptsacheverfahren konnte von der Bundesregierung vermieden werden.

Hier hat man zu folgendem Hilfsmittel gegriffen: Das Bundesministerium des Inneren hatte während des laufenden Verfahrens im Januar 2011 das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge angewiesen, den Bescheid, mit dem es die Abschiebung des Beschwerdeführers nach Griechenland angeordnet hatte, aufzuheben. Außerdem hatte das Ministerium angekündigt, Abschiebungen nach Griechenland auf Grundlage der Dublin-II-Verordnung grundsätzlich für ein Jahr auszusetzen, sodass die Asylverfahren in Deutschland durchgeführt werden könnten. Daraufhin hat dann das Bundesverfassungsgericht das Verfahren per Beschluss eingestellt.

Auf diese Weise hat die Bundesregierung eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vermieden, weil ihr klar war, dass diese Entscheidung nicht mehr so ausfallen würde, wie das noch im Jahr 1996 abgelaufen war.

Ein großer Erfolg konnte - wenn auch erst nach vielen Jahren - in Bezug auf die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz im Sommer 2012 durch das Bundesverfassungsgericht erreicht werden. In seiner Entscheidung vom 18.07.2012 hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass die Leistungen deutlich anzuheben sind, um menschenwürdig zu sein und in der Folge davon sind jetzt bundesweit doch die meisten Leistungsträger dazu übergegangen, das unsägliche Sachleistungsprinzip zu Gunsten von Barauszahlungen aufzugeben.



*Die Mitglieder des Landesflüchtlingsrats sind ein tolles Beispiel für gelebtes humanitäres Engagement. Seit 25 Jahren sind sie wichtige, oft genug überlebenswichtige AnsprechpartnerInnen für Menschen, die auf der Flucht vor Krieg, Diskriminierung, Folter und unmenschlichem Umgang in unser Land kommen. Der Landesflüchtlingsrat ist in diesem Zeitraum unverzichtbar geworden.*

*Seit dem Regierungswechsel in Baden-Württemberg ist die Zusammenarbeit intensiver geworden. Einige wenige Akzente auf dem Weg zu einem menschlicheren Umgang mit Flüchtlingen in Baden-Württemberg konnten wir insbesondere durch die Beratung des LFR setzen, z.B. den Erlass zur Einzelfallprüfung für Minderheitsangehörige aus dem Kosovo. Es war und bleibt uns wichtig, den LFR mit Landesmitteln zu unterstützen. Das ist eindeutig noch zu wenig für eine wirkliche Wende. Wir bleiben aber auf Kurs und wollen zusammen mit dem Landesflüchtlingsrat noch einiges erreichen. Nur beispielhaft seien das überfällige stichtagsunabhängige Bleiberecht oder die Novelle des Flüchtlingsaufnahmegesetz genannt. Ich freue mich auf eine kritische wie konstruktive weitere Zusammenarbeit*

Uli Sckerl,

Parlamentarischer Geschäftsführer Landtagsfraktion Bündnis 90 / Die Grünen



Damit hat sich auf der einen Seite der finanzielle Spielraum der Flüchtlinge - was längst überfällig war - deutlich verbessert, auf der anderen Seite hat dies wiederum einige PolitikerInnen dazu verführt, erneut eine Asylmissbrauchsdebatte anzuzetteln, indem insbesondere den vielen, aus ihrer massiven Diskriminierung fliehenden Angehörigen der nationalen Minderheiten der Roma aus dem ehemaligen Jugoslawien unterstellt wurde, sie würden nur nach Deutschland kommen, um hier die ihnen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zustehenden Bargeldleistungen quasi rechtswidrig „abzugreifen“.

Diesen notwendigen und weitreichenden Korrekturen der Gesetzgebung durch die Rechtsprechung auf nationaler Ebene stehen Tendenzen, die in dieselbe Richtung gehen, auch auf europäischer Ebene gegenüber. Dem Beharrungsvermögen des Bundesverwaltungsgerichts hat das Bundesverfassungsgericht immer wieder eine Richtungsänderung vorgegeben und dasselbe spiegelt sich auch in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs in Luxemburg und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg wider.

Ich habe Ihnen vorstehend kurz geschildert, mit welchem „Taschenspielertrick“ - verzeihen Sie mir diesen Ausdruck, aber nichts anderes ist das für mich - die Bundesregierung durch eine Aussetzung der Rücküberstellung nach Griechenland erreicht hat, dass das Bundesverfassungsgericht keine Hauptsacheentscheidung mehr treffen musste. Nach der Rechtsprechung des EGMR und des EuGH ist bereits seit längerer Zeit klargestellt, dass eine Korrektur der deutschen Drittstaatenregelung erforderlich ist, denn nach der Rechtsprechung des EGMR wie auch des EuGH ist es menschenrechtlich nicht zulässig, dass die Mitgliedsstaaten der EU davon ausgehen, ein anderer Staat sei unwiderlegbar sicher.

Dies wird besonders deutlich in der Rechtsprechung des EGMR und des EuGH aus dem Jahr 2011, wonach es nicht mit der Europäischen Menschenrechtskonvention und mit Unionsrecht der EU-Grundrechtecharta vereinbar ist, wenn die Mitgliedsstaaten unter Anwendung der Dublin-II-Verordnung Menschen in andere EU-Mitgliedsstaaten überstellen, ohne dass Rechtsschutzmöglichkeiten mit auf-schiebender Wirkung hiergegen bestehen.

Die EU-Mitgliedsstaaten dürfen in ihrem nationalen Recht also auch nicht von der unwiderlegbaren Vermutung der Sicherheit anderer EU-Mitgliedsstaaten ausgehen und damit effektive Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Überstellung in einen anderen Mitgliedsstaat ausschließen. Die deutsche Drittstaatenregelung sah dies bisher vor. Jetzt gibt es diese Möglichkeit.

Mehr als zwei Jahre nach der Rechtsprechung des EGMR und des EuGH haben wir in Deutschland diese Verpflichtung umgesetzt. Seit nunmehr September gilt die Neufassung des § 34a AsylVfG, wonach nunmehr Anträge auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung in Zusammenhang mit einer Hauptsacheklage gegen die Überstellung in einen anderen EU-Staat erstmals möglich sind.

Eine der zentralen Herausforderungen auf EU-Ebene besteht darin, ein solidarisches und funktionierendes System bei der Aufnahme von Flüchtlingen zu schaffen. Solidarität zwischen den Mitgliedsstaaten ist einer der Grundwerte der Europäischen Union und eines der Grundprinzipien der gemeinsamen europäischen Asylpolitik.

Damit dieser Grundsatz in der europäischen Asylpolitik verwirklicht werden kann, müsste insbesondere das sogenannte Dublin-System abgelöst werden, nach dem in erster Linie derjenige Staat für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, in dem eine Person erstmals das Territorium der EU betreten hat.

Das deutsche Asylrecht in seiner gegenwärtigen Ausgestaltung steht der Entwicklung eines verantwortungsvollen, gerechten und solidarischen Systems der Aufnahme von Flüchtlingen in der Europäischen Union entgegen. Es ist vielmehr so konzipiert, dass Deutschland möglichst wenige Asylsuchende aufnimmt. Das ist ein Irrweg, der mit allen Mitteln bekämpft werden muss, und die Vorzeichen dafür sind gar nicht so schlecht, wie man zunächst einmal annehmen möchte.

Nach der entsetzlichen Katastrophe vor Lampedusa, wo jetzt Anfang Oktober 2013 mehrere hundert Flüchtlinge ertrunken sind, wird genau dieses Problem thematisiert. Wir werden weiterhin als NGOs alles daran setzen müssen, dass der verbalen Betroffenheit auf höchster politischer Ebene Taten folgen, die einen besseren Flüchtlingsschutz beinhalten und das heißt nichts Anderes als dass größere Aufnahmekapazitäten durchgesetzt werden müssen.

5)

Es existiert eine klimatische Veränderung in der Haltung gegenüber Flüchtlingen. Sie hat viele Gründe, von denen ich einige nachstehend versuche aufzuzeigen. Die Gemengelage für Verbesserungen scheint derzeit nicht ungünstig. Während 16 langen Jahren der Regierung Kohl, und noch viele Jahre in der Zeit der Nachfolgeregierungen, gab es ein Mantra das lautete: „Die Bundesrepublik Deutschland ist kein Einwanderungsland!“

Man reibt sich verwundert die Augen, wenn man plötzlich feststellt, dass das neue Mantra „Integration, Integration und nochmals Integration“ heißt und dass es dafür plötzlich eine Integrationsbeauftragte der Bundesregierung gibt, Integrationsminister in den einzelnen Bundesländern bis hin zu Integrationsbeauftragten bei den Ausländerbehörden, einen Integrationsbeirat usw. usw.

Es gibt eine Vielzahl von Gründen, die zu diesem neuen Sprachgebrauch geführt haben und es ist erfreulicherweise nicht nur eine neue Sprache, sondern dahinter steckt auch tatsächlich viel politischer Wille.

Wenn man beispielsweise die Pressemitteilung der Staatsministerin Böhmer vom 24.06.2013 liest, in der sie es zu ihrem erklärten Ziel erhebt, den Zugang von Flüchtlingen und Asylbewerbern zu Sprache, Bildung und zum Arbeitsmarkt weiter zu verbessern.

Asylbewerber waren über Jahrzehnte hinaus während ihrer Asylverfahren, die viele Jahre dauern konnten, ausdrücklich von Zugängen zu Sprache, Bildung und zum Arbeitsmarkt ausgeschlossen worden, um eben eine solche Integration zu verhindern. Das war damals das deutlich formulierte und erklärte Ziel der Politik.

Dass hier ein Paradigmenwechsel stattgefunden hat, hat seine Ursache sicherlich in einem ganzen Konglomerat von Gründen. Einer der Hauptgründe dürfte sein, dass es sich einfach in den vergangenen Jahrzehnten bis in den letzten Winkel unserer Republik herumgesprochen hat, dass Flüchtlinge, die man aufgrund von persönlichen oder faktischen Abschiebehindernissen nicht loswerden kann, über viele Jahre oder gar Jahrzehnte hier leben und es ein völlig untragbarer Zustand ist und zwar sowohl menschlich wie auch sozialverträglich, diese Menschen in der Warteschleife einer Duldung ohne jede Perspektive sitzen zu lassen.

Das Wort „Menschlichkeit“ führen Politiker sicherlich gerne im Munde, aber ob sie wirklich sehr viel damit am Hute haben oder ob ihre Entscheidungen nicht vielmehr von Pragmatismus geleitet sind, darüber kann man trefflich streiten.

Tatsache ist und das haben die Politiker auch verstanden, dass Menschen, die nur herumsitzen und nichts tun dürfen, den Staat Geld kosten. Wenn man ihnen dagegen gestattet zu arbeiten, sind sie hoch motiviert, ernähren sich und ihre Familien selbst und leisten nicht zu unterschätzende Beiträge zu den Sozialversicherungssystemen.

Eine dramatisch alternde Gesellschaft und die unsäglichen Segnungen der Agenda 2010 mit den schlechtbezahlten Billigjobs haben dieses ganze System weiter-transportiert. Die Wirtschaft verlangt nach diesen Billiglohnarbeitern und mit ungelernten ausländischen Kräften lassen sich viele dieser Arbeitsplätze mit hoch motivierten und leistungswilligen

*Lieber Flüchtlingsrat,*

*25 Jahre Flüchtlingsarbeit in Baden-Württemberg sind ein guter Grund stolz zu sein. Stolz zu sein auf die geleistete Arbeit und die vielfältige Unterstützung für Flüchtlinge und die vielen Engagierten vor Ort aus den Verwaltungen, Kirchengemeinden, Gruppen und Initiativen... oder Einzelpersonen, die sich alle für ein Ziel eingesetzt haben: dass das Asylrecht rechtlich, sozial und menschlich mit Leben gefüllt wird.*

*Gerade in Baden-Württemberg war diese Arbeit mit besonderen Schwierigkeiten verbunden: Die sogenannte „Asyldebatte“ ab Ende der 80er Jahre mündete 1992 in die Abschaffung des von den Verfassungsmüttern und-vätern erdachten Asylrechts. Die Debatte in unserem Bundesland war leider nicht nur von den Ressentiments in der Gesellschaft geprägt, sondern auch davon, dass diese im Landtag auf parlamentarischer Bühne offen ausgelebt wurden. Vor dem Hintergrund dieser großen Auseinandersetzungen geraten die vielen anderen Fragen rund um die Asylpolitik manches Mal in Vergessenheit – wie auch die Tatsache, dass hinter einem Asylfall auch immer Mensch mit Vergangenheit und ungewisser Zukunft steht.*

*Umso bedeutender ist es daher die Rolle des Flüchtlingsrates einzuschätzen: Als Lobbyist für Flüchtlinge und unbequemer Gegenspieler der Politik auf Bundesebene und auf Landesebene und als kritischer Begleiter der Behörden in den Kreisen. Der Flüchtlingsrat ist genauso Ratgeber und Koordinator wie Frühwarnsystem und für mich persönlich eine wichtige Anlaufstelle. Und wenn der Flüchtlingsrat auch von der Landespolitik wegen seiner Expertise inzwischen immer mehr als Kooperationspartner wahrgenommen wird, bleibt die Rolle doch in Zukunft klar: Als Anwalt der Flüchtlinge, die sonst kaum Gehör zu finden vermögen. Dafür und für den Austausch und die Zusammenarbeit herzlichen Dank.*

Daniel Lede Abal, Tübingen

Integrationspolitischer Sprecher der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Landtag Baden-Württemberg

Personen besetzen.

Auch dass Pflegekräfte, die in immer größerer Anzahl benötigt werden, nicht alle aus Polen oder sonstigen Ost-EU-Staaten geholt werden müssen, sondern dass es klüger und effizienter ist, hoch motivierte junge/heranwachsende Flüchtlinge, die perfekt deutsch sprechen, in diesen Bereichen auszubilden und nachzuziehen, hat zu dieser Entwicklung beigetragen.

Die sinkende Geburtenzahl und die inzwischen auch bei den Hinterbänkclern in den Parlamenten angekommene Erkenntnis, dass es notwendig ist, ausländische ArbeitnehmerInnen hereinzuholen, stellt einen dieser Entscheidungsfaktoren in der Änderung der politischen Lage dar, zumal die ganzen Programme, die aufgelegt wurden, um gut ausgebildete ausländische Menschen nach Deutschland zu holen, nicht erfolgreich waren.

Die ausländischen Flüchtlinge hatten über viele Jahre gezeigt, dass sie integrations-willig und integrationsfähig waren. So haben sich alle an die neue Situation gewöhnt und eben versucht, nun auch politisch daraus das Beste zu machen.

6)

Haben wir also in den vergangenen 25 Jahren die uns gesteckten Ziele erreicht und können wir nun unsere Arbeit einstellen?

Natürlich ist diese Frage nicht ernst gemeint, weil wir inzwischen alle gelernt und verstanden haben, dass die Kämpfe, die wir innerhalb Deutschlands für das Asylrecht ausfechten mussten, jetzt auf europäischer Ebene weitergeführt werden müssen und es hier sehr viel zu tun gibt und diese Arbeit sicherlich auch in den nächsten mindestens 25 Jahren unsere Kraft und Energie, Fantasie und unser Engagement benötigt. Die relativ große Zahl von Flüchtlingen der nationalen Minderheiten der Roma aus Serbien und Mazedonien, die sich in den letzten zwei Jahren durch den Wegfall der Visapflicht ergaben, haben uns erneut die Probleme und riesigen Lücken des Flüchtlings-schutzes deutlich gemacht.

Und hier zeigt sich dann auch sehr schnell die Verknüpfung zwischen dem deutschen und dem europäischen Recht.

Nach internationalem Flüchtlingsrecht, der Genfer Flüchtlingskonvention, wie auch europäischem Unionsrecht, nämlich der sogenannten Qualifikationsrichtlinie, existiert die Anerkennungsmög-

lichkeit aufgrund „kumulativer Verfolgungsgründe“. Eine solche Anerkennungsmöglichkeit kann aufgrund von Diskriminierungen vorliegen, die jeweils für sich genommen keine Anerkennung rechtfertigen würden, im Gesamtbild und in den Auswirkungen auf die Betroffenen aber dennoch den Charakter einer Verfolgung haben.

Immer wieder wurde in der Vergangenheit die Kritik geäußert, dass diese Anerkennungsmöglichkeit in der deutschen Entscheidungspraxis zu wenig, wenn nicht gar überhaupt nicht berücksichtigt würde, insbesondere nicht bei der vorbeschriebenen Gruppe der Flüchtlinge aus Mazedonien und Serbien.

Der diskriminierungsfreie Zugang zum Arbeitsmarkt, zur Bildung, zum Wohnungsmarkt, zu sanitären Einrichtungen, zu sauberem Trinkwasser und zum Gesundheitswesen ist menschenrechtlich verbrieft und dass viele Angehörige dieser Minderheiten, sowohl in Mazedonien als auch in Serbien, eben diesen diskriminierungsfreien Zugang zu all diesen lebens-wichtigen Ressourcen nicht haben, ist bekannt und hier bedarf es in der nächsten Zeit größter Anstrengungen aller beteiligten Akteure, dies auch in die Köpfe der entscheidenden RichterInnen so zu implementieren, dass sich die Rechtsprechung ändert, weil sie sich in diesem Punkt einfach ändern muss.

Es würde uns auch ausreichen, wenn diese Menschen, für die diese konkreten Gefahrenlagen existieren, keine Anerkennung als Asylberechtigte erhalten, wohl aber einen subsidiären Flüchtlingsstatus, das heißt die Anerkennung eines rechtlichen Abschiebungshindernisses.

Die Lebenssituation von Menschen, Erwachsenen und Kindern, kann sich insbesondere in den Wintermonaten in Folge katastrophaler Wohnverhältnisse oder Obdachlosigkeit lebensbedrohlich zuspitzen.

Ob einem Menschen ein Recht zusteht, kann nur individuell, das heißt in einem behördlichen oder gerichtlichen Verfahren geprüft werden. Dabei muss die Prüfung unvoreingenommen erfolgen. Das Ergebnis kann und darf also erst nach einem Verfahren feststehen.

Wie wichtig es ist, dass diese Grundsätze im Bereich des Asylrechts uneingeschränkte Beachtung finden, erklärt sich im besonderen damit, dass in den Verfahren Gefahrenlagen für existenzielle Rechtsgüter zu prüfen sind. Diese Grundsätze für bestimmte Gruppen von Menschen auszuschließen, sollte im 21. Jahrhundert und im Zeitalter

der Menschenrechte keinen Platz im politischen Raum haben.

Debattenbeiträge, die die Angehörigen der nationalen Minderheiten der Roma mit dem Schlagwort „Asylmissbrauch“ in Zusammenhang stellen, lassen die schwerwiegenden Diskriminierungen, die sie in ihren Herkunftsstaaten erfahren, außer Acht. Sie tragen insbesondere dazu bei, dass die Stigmatisierung von „Roma“ und der Antiziganismus befördert werden.

Außerdem führen solche Debattenbeiträge auch dazu, dass sich die Situation dieser Menschen in den Herkunftsstaaten weiter verschärft. So werden diese Minderheitenangehörigen in Mazedonien und Serbien als Folge der Debatte dafür verantwortlich gemacht, dass in der EU darüber diskutiert wird, die eingeführte Visafreiheit zur Einreise in die EU für Menschen aus diesen Staaten wieder rückgängig zu machen.

All das kann und darf nicht hingegenommen werden.

Hier und im gesamten Asylrecht auf EU-Ebene liegt ein weites Tätigkeitsfeld vor uns, das für mindestens 25 weitere Jahre ausreichend ist, um uns nicht in Gefahr zu bringen, uns in unserer Freizeit der Langeweile hingeben zu müssen.

Es gibt nach wie vor viel zu tun. Packen wir es an, die Vorzeichen für unsere Anliegen waren schon ungünstiger!

**Die Autorin:**

Vera Kohlmeyer-Kaiser ist Rechtsanwältin in Aalen, Mitglied der Rechtsberaterkonferenz und 2. Vorsitzende des Flüchtlingsrats Baden-Württemberg



*Der Flüchtlingsrat Baden-Württemberg ist aus meiner Sicht ein wichtiger Akteur im Eintreten für die Rechte derer, die besonders von Entrechtung und Ausgrenzung betroffen sind. Als Initiative engagierter Bürger/innen sorgt er dafür, die Aufmerksamkeit wach zu halten für die Situation von Flüchtlingen. Während in der Öffentlichkeit immer wieder eine Wahrnehmung dominiert, die Flüchtlinge als Belastung repräsentiert, richtet der Flüchtlingsrat die Perspektive auf die Rechte der Flüchtlinge. Dies ist nicht zu unterschätzen, da Flüchtlinge dann nicht mehr ausschließlich als Bedürftige, sondern als Personen mit Ansprüchen wahrgenommen werden können. Dabei erscheint es mir besonders herausfordernd, Flüchtlinge in ihrer Handlungsfähigkeit anzuerkennen, auch wenn diese in der rechtlichen und sozialen Situation stark eingeschränkt ist. Dazu gehört, dass der Flüchtlingsrat nicht nur für Flüchtlinge spricht, sondern auch dafür sorgt, dass diese selbst sprechen und für Ihre Interessen eintreten können. Diese Anwaltschaft ist ausgesprochen anspruchsvoll, da hier immer die Gefahr besteht, die spezifischen Bedürfnisse der Betroffenen zu verfehlen. Sich dessen bewusst zu sein, halte ich für eine Anforderung an Reflexion in einer politischen Arbeit für und mit Flüchtlingen.*

*In letzter Zeit ist es in akuten Entscheidungssituationen der Flüchtlingspolitik immer wieder zu Unterscheidungspraktiken gekommen, die Flüchtlinge nach Religionszugehörigkeit oder Nützlichkeit bzw. Leistungsfähigkeit einteilen und sie daran bewerten. Hier Einspruch zu erheben und für die unteilbare menschenrechtliche Gleichheit aller, die einen Fluchtort benötigen einzutreten, fordert die Arbeit des Flüchtlingsrates in besonderer Weise. Dafür kann der Flüchtlingsrat die Gesellschaft mit ihren eigenen Ansprüchen an Menschenrechte und Demokratie konfrontieren. Seine Arbeit bezieht sich nicht auf ein randständiges Feld, sondern gehört ins Zentrum der Gesellschaft, wozu es noch einer langen Arbeit der Bewusstseinsbildung bedarf. Neben der konkreten politischen Intervention ist der Flüchtlingsrat hier gefragt, die Denkweisen zu verändern.*

Astrid Messerschmidt,  
Professorin an der PH Karlsruhe