

20 Jahre Flüchtlingsrat Baden-Württemberg

Rückblick und Ausblick

Günter Burkhardt



Die bundesweite Arbeitsgemeinschaft PRO ASYL gratuliert dem AK Asyl Baden-Württemberg zum 20-jährigen Jubiläum. Es ist beeindruckend zu sehen, mit welcher Professionalität und Weitsicht die in Baden-Württemberg in der Flüchtlingsarbeit Tätigen die Gründung initiierten. Bei dem Vortreffen im Jahr 1988 durfte ich über die Organisationsformen in anderen Bundesländern und auf Bundesebene berichten. Die in der Flüchtlingsarbeit in Baden-Württemberg Tätigen, allen voran Werner Baumgarten, leiteten die Gründung einer weitsichtigen, in die Zukunftweisenden Struktur ein: Der AK Asyl wurde als eingetragener Verein konstituiert. Im Unterschied zu vielen anderen Bundesländern setzte der AK Asyl auf eine Struktur, die auf Beitragszahlungen von Mitgliedern und Mitgliedsgruppen basierte. Dies war sehr wichtig, um eine unabhängige Stimme für Flüchtlinge in Baden-Württemberg zu sein.

Werner Baumgarten hat als langjähriger Vorsitzender zusammen mit seiner Vertreterin, Ragini Wahl, über viele Jahre hinweg den AK Asyl mit hohem Engagement und Charisma repräsentiert. Dem AK Asyl ist es dann gelungen, erneut bundesweit Furore zu machen: Mit Mehrnouch Zaeri wurde zum ersten Mal eine Frau mit Flüchtlingsbiografie Vorsitzende eines landesweiten Flüchtlingsrates. Im Anschluss daran übernahm Angelika von Loeper die Funktion der Vorsitzenden. Im Nachhinein kann ich aus Sicht von PRO ASYL nur sagen: Es sind hervorragende Persönlichkeiten, die den AK Asyl prägen und auch weiterhin prägen.

Wer sich seit über 20 Jahren für die Rechte von Flüchtlingen einsetzt, braucht einen unerschütterlichen Optimismus und eine feste Identität, ein ethisches Fundament außerhalb der Tagespolitik. Bei vielen im AK Asyl Baden-Württemberg

war das der Glaube, der trotz der realen Welt Unmögliches für möglich hält. Bei anderen waren das Fundament die Menschenrechte, die darauf basieren, dass alle Menschen die gleiche Würde und die gleichen Rechte haben.

Menschen in der Flüchtlingsarbeit verteidigen Werte und sind damit unbequem für den Zeitgeist, der oft schnellen Schwankungen unterworfen ist. Wer für Flüchtlinge eintritt, verteidigt nicht nur diese, sondern setzt sich zugleich auch für ein Fundament unserer Gesellschaft ein. Eine Gesellschaft, die nicht auf Werten und Überzeugungen basiert, hat auf Dauer keine Zukunft. Menschenrechte oder Grundrechte, wie sie im Grundgesetz verbürgt sind oder besser gesagt waren, sind nicht nur ein historisches Erbe, sondern auch eine in die Zukunftweisende Grundlage.

Im Einsatz für Flüchtlinge haben der AK Asyl und die AG PRO ASYL viele Niederlagen erlitten. Wir mussten erleben, dass dieses ethische Fundament unserer Gesellschaft untergraben wird. Die Grundgesetzänderung 1993, initiiert durch den sogenannten Nikolaus-Kompromiss vom 6. Dezember 1992 von CDU/CSU, FDP und SPD, war ein historischer Sündenfall. Deutschland verfolgt seitdem das Ziel, sich möglichst frei von Flüchtlingen zu machen.

Eine weitere historische Niederlage ist das sogenannte Asylbewerberleistungsgesetz. Es gibt nur eine Menschenwürde, und das Sozialgeld soll ein Leben in Würde ermöglichen. Mit dem Leistungsgesetz für Flüchtlinge wurde vorexerziert, dass man in einer Gesellschaft ein Leben in Würde auf einem niedrigeren Minimum für möglich hält. Dies war ein Sündenfall für die Ausgrenzung von Teilen unserer Gesellschaft.

Diese Kette von Niederlagen könnte ich beliebig fortführen. Das erspare ich Euch und auch mir. Schließlich bin ich seit mehr als zwanzig Jahren als Geschäftsführer von PRO ASYL in der Flüchtlingsarbeit tätig. Und es macht mehr Mut, sich die Erfolge anzuschauen, um sich weiter in die Zukunft denken zu können.

Schauen wir uns an, was wir erreicht haben:

- Die damalige – ich nenne es so – Ausländerfeindlichkeit, die sich vor allem auf Flüchtlinge konzentrierte, ist geringer geworden. Das gesellschaftliche Bewusstsein, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist, hat sich mehrheitlich in der Politik durchgesetzt.

Polarisierte Wahlkämpfe auf dem Rücken von Migranten und Flüchtlingen sind seltener geworden.

- Ein weiteres Beispiel ist die Bleiberechtsregelung. Als PRO ASYL und Flüchtlingsräte die Kampagne für ein Bleiberecht für langjährig Geduldete starteten, hörten wir, ihr

«Menschen in der Flüchtlingsarbeit verteidigen Werte und sind damit unbequem für den Zeitgeist ...»

habt keine Chance. Jetzt haben wir erreicht, dass sowohl die Innenminister als auch der Gesetzgeber eine Bleiberechtsregelung verabschiedet haben. In vielen Regelungen sind wir unzufrieden. In vielerlei Hinsicht zeigt sich, dass diese Regelungen nicht ausreichen. Trotzdem ist es ein großer Erfolg, dass sich im gesellschaftlichen Bewusstsein etwas verändert hat. Durch die Arbeit der Asylinitiativen, die Arbeit des AK Asyl in Baden-Württemberg, der Flüchtlingsräte in allen Bundesländern, von PRO ASYL und den Kirchen ist deutlich geworden: Geduldete gehören zu unserer Gesellschaft dazu, eine Ausweisung ist eine unmenschliche Härte.

■ Ein weiterer Schritt ist das gegenwärtig diskutierte Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz. Es ist zwar in vielen Bereichen ebenfalls ungenügend, aber eines möchten wir grundsätzlich positiv hervorheben: Dort wird anerkannt, dass auch junge Geduldete, die hier aufgewachsen und integriert sind, dazu gehören. Jahrelang hielt man Flüchtlinge für unnütz und künstlich vom Arbeitsmarkt fern. Jetzt fängt man an, darüber nachzudenken, dass unabhängig von ihren Fluchtgründen und unabhängig von humanitären Gesichtspunkten es sinnvoll sein könnte, ihnen eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen. Zwar sind die einzelnen Regelungen so restriktiv, dass das Gesetz kaum eine Wirkung entfalten wird – trotzdem ist dieser Ansatz eine ideologische Kehrtwende.

Nun befinde ich mich schon mitten im Ausblick. Welche Herausforderungen liegen vor uns?

Am 10. Dezember 2008 wird die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte 60 Jahre alt. In ihrem Menschenrechtsbericht hat die Bundesregierung formuliert, „Menschenrechtsschutz fängt immer zuhause an“. Zum 10. Dezember 2008 werden wir wohlmeinende Äußerungen der Kanzlerin, des Außenministers und von Politikern vieler Parteien hören, wie wichtig die Menschenrechte sind. Es ist eine Aufgabe für die Flüchtlingsarbeit, dafür zu sorgen, dass Feiertagsreden in praktische Politik umgesetzt werden. Zwar schreibt die Regierung „Eine Trennung zwischen der internationalen, auf den weltweiten Schutz der Menschenrechte ausgerichteten Politik vom politischen Handeln im Inneren ist nicht möglich. Menschenrechtsschutz fängt immer zuhause an.“¹

Doch bei der Umsetzung hapert es. Ich möchte einige Herausforderungen der Flüchtlings- und Menschenrechtsarbeit in Deutschland herausstellen

1. Menschenrechtsfragen im Spannungsfeld zwischen Außen-, Innen- und Entwicklungspolitik: Zum Konzept der „zirkulären Migration“

Die Bundesregierung hebt in ihrem Bericht die Schwerpunkte während der deutschen EU-Präsidentschaft hervor. Zentrale Weichenstellungen wurden eingeleitet. Zusammen mit der

französischen Regierung wurde ein Konzept sogenannter „zirkulärer Migration“ entwickelt. Dieses Konzept geht einher mit:

- einer Stärkung der Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern von Flüchtlingen und Migranten,
- dem Abschluss von Mobilitätspartnerschaften,
- dem Abschluss von Rückübernahmeabkommen,
- einem Ausbau der Grenzsicherung und der europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX.

Das Forum Menschenrechte hat in dem Positionspapier „Zirkuläre Migration – Ansätze zur Regelung durch die Europäische Union“ umfassend zu dieser Thematik Stellung genommen und auf die menschenrechtlichen Probleme hingewiesen.

In ihrem Aktionsplan Menschenrechte formuliert die Bundesregierung unter Punkt 15): „Sie wird konstruktiv an Initiativen der EU-Kommission zur engeren Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitstaaten mitwirken...“ Diese Entwicklung ist äußerst bedenklich, heißt dies doch im Klartext, dass die Flucht nach Europa bereits vor den Grenzen Europas unterbunden werden soll. Es ist insbesondere problematisch, wenn mit „Transitstaaten“ wie z.B. Libyen kooperiert wird, in denen die Menschenrechte nicht geachtet werden. Bedenklich ist ebenfalls, dass das Konzept der sogenannten „zirkulären Migration“ einhergeht mit dem Abschluss von Mobilitätspartnerschaften und einer Instrumentalisierung von entwicklungspolitischen Beziehungen zum Zwecke der Abschottung Europas vor Flüchtlingen.

Zum Konzept der „zirkulären Migration“ hat sich ebenfalls kritisch der Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes in der Stellungnahme „Zum Konzept der europäischen Migration: Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten“ vom 2. September 2008 geäußert:

„Das Konzept verletzt Menschenrechte, insbesondere das Recht auf Schutz der Familie und das Recht auf Schutz vor Diskriminierung. Das Konzept birgt zusätzlich die Gefahr, dass der Flüchtlingsschutz und das Recht auf Asyl unterlaufen werden“ (S.2).

Die Europäische Union verfolgt also das Ziel, möglichst schon weit vor den Grenzen Europas Flüchtlinge und Migranten aufzuhalten. Höhere Entwicklungshilfe ist der Anreiz. Eine Stärkung von FRONTEX und der Kooperation mit den Türsteher Europas, die konkrete Ausgestaltung der Abschottungsmauer um Europa.

«In Bezug auf diese Einsätze [Frontex] fällt ein eklatantes Demokratiedefizit ins Auge.»»

2. Die Achtung der Menschenrechte an Europas Grenzen

Die Zahl der Flüchtlinge, die den Weg nach Europa schaffen, befindet sich auf einem historischen Tiefstand. Tausende sterben bei dem Versuch, Europas Grenzen zu überschreiten. Die Bundesregierung und die europäischen Staaten reagieren auf Flucht und Migration vornehmlich durch Abschreckung und Abschottung. Im Menschenrechtsbericht der Bundesregierung wird in Kapitel 6.2.3 „Harmonisierung des Flüchtlingsschutzes in der Europäischen Union“ zur Situation an den südlichen Seegrenzen der Europäischen Union Stellung genommen.

PRO ASYL kritisiert zusammen mit anderen Menschenrechtsorganisationen, dass sich in der Praxis das Mittelmeer immer mehr zu einem menschenrechtsfreien Raum entwickelt. 2005 hat FRONTEX die Arbeit aufgenommen – bis heute gibt es noch keine verbindlichen Richtlinien in Bezug auf die Achtung von Menschenrechtsabkommen und das internationale Flüchtlingsrecht.

In Bezug auf diese Einsätze fällt ein eklatantes Demokratiedefizit ins Auge. Weder das Europäische Parlament noch die nationalen Parlamente haben eine effektive Möglichkeit, die Einhaltung der Menschenrechte im Rahmen von FRONTEX-Einsätzen zu kontrollieren. Im Gegenteil: Es drängt sich der Eindruck auf, dass FRONTEX-Einsätze so angelegt sind, dass strukturell die Menschenrechte verletzt werden.

Das von der STIFTUNG PRO ASYL, amnesty international und dem Forum Menschenrechte beim European Center for Constitutional and Human Rights in Auftrag gegebene Gutachten „Menschen- und flüchtlingsrechtliche Anforderungen an Maßnahmen der Grenzkontrolle auf See“ kommt zu der Schlussfolgerung, dass es Grenzbeamten europäischer Staaten verboten ist, potenziell Schutzbedürftige auf See zurückzuweisen, zurückzueskottieren, an der Weiterfahrt zu hindern oder in nicht zur EU gehörende Länder zurückzuschleppen. Die Europäische Menschenrechtskonvention verbietet eine Zurückweisung ohne Prüfung der Schutzbedürftigkeit. Diese Praktiken stellen demnach nicht nur einen Angriff auf das Leben der betroffenen Menschen dar, sondern stehen zudem in eklatantem Widerspruch zu den menschenrechtlichen Verpflichtungen der EU-Mitgliedstaaten.

Gegen völkerrechtswidrige Praktiken von FRONTEX und der nationalen Grenzbeamten formiert sich europaweit Kritik. Im Zentrum steht die Frage, inwieweit die Grenzbeamten in internationalen Gewässern verbriefte Menschenrechte einhalten. Bis heute gibt es keine verbindlichen Richtlinien oder Dienstanweisungen, die FRONTEX verpflichten, die Euro-

päische Menschenrechtskonvention und das internationale Flüchtlingsrecht einzuhalten.

Die EU-Grenzagentur hat kürzlich neue Zahlen über die von ihr koordinierten Einsätze auf dem Mittelmeer und vor der westafrikanischen Küste vorgelegt. Diese belegen, dass das Zurückdrängen von Flüchtlingsbooten auf hohem Niveau weitergeht: Im Rahmen der Operation Hera 2008 waren vor den Kanarischen Inseln FRONTEX-Schiffe im Einsatz. Im Jahr 2008 wurden alleine dort 3.767 Menschen abgedrängt. Von FRONTEX wird hierzu erläutert: Die abgedrängten Personen seien entweder überzeugt worden, umzukehren, oder sie wurden zum nächsten Hafen (im Senegal oder in Mauretanien) eskortiert.

Wie ein Einsatz von FRONTEX auf See konkret vor sich gehen kann, wurde in einem ARD-Radiofeature über FRONTEX-Operationen im Seegebiet zwischen Italien und Libyen bekannt: „Wir wurden bei offiziellen Treffen mit Einsatzplänen und schriftlichen Befehlen konfrontiert, laut denen die Abwehr der illegalen Einwanderer darin besteht, an Bord der Schiffe zu gehen und die Lebensmittel und den Treibstoff von Bord zu entnehmen, so dass die Immigranten dann entweder unter diesen Bedingungen weiterfahren können oder aber lieber umkehren.“ (Saverio Manozzi, Haupteinsatzleiter der italienischen Militärpolizei, der Guardia di Finanza, in Rom im SWR2-Radiofeature: Krieg im Mittelmeer. Von der Cap Anamur zu FRONTEX und Europas neuen Lagern. Von Roman Herzog, 26.06.2008).

Auch Deutschland beteiligt sich an FRONTEX-Operationen im Mittelmeer. „Auftrag der Hubschrauber der Bundespolizei ist die Überwachung eines zugewiesenen Seeraums; lagerelevante Feststellungen werden an die an der Operation beteiligten Schiffe gemeldet.“ (Pressestelle des Bundesinnenministeriums, Antwort an das Rheinische Journalistenbüro vom 28. August 2008)

Obwohl es im Einzelnen bislang nicht möglich ist, FRONTEX die unmittelbare Verantwortung für die Gefährdung von Flüchtlingen nachzuweisen, häufen sich die Hinweise, dass FRONTEX in Menschenrechtsverletzungen involviert ist und dass die Grenzagentur zur massiven Gefährdung der Schutzsuchenden auf ihren Fluchtrouten beiträgt.

3. Fehlende Solidarität mit den Grenzstaaten Europas innerhalb der Europäischen Union

Griechenland hat im Jahre 2007 in etwa die gleiche Zahl von Flüchtlingen aufgenommen wie die siebenmal größere Bundesrepublik Deutschland. Ähnlich wie Griechenland sind

«Die Länder im Zentrum Europas schotten sich immer effektiver ab.»»

Staaten wie Malta oder Zypern mit der Flüchtlingsaufnahme sowie mit der Prüfung in einem fairen und menschenrechtlichen Anforderungen genügenden Asylverfahren, ob die Betroffenen schutzbedürftig sind, überfordert.

Die Regierungen der Europäischen Union und vor allem auch die Agentur FRONTEX reden lieber von „illegalen Einwanderern“ als von Flüchtlingen.

In Griechenland sind es aber vor allem Menschen aus dem Irak, aus Afghanistan, Somalia, die ankommen – also Menschen, die in hohem Maße schutzbedürftig sind. Dies betrifft vor allem die Situation der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge. Insbesondere Minderjährige aus Afghanistan machen sich auf den Weg über die Türkei nach Griechenland, nach Europa.

Auf der italienischen Insel Lampedusa stellten im Jahr 2000 rund 2.000 „Bootsflüchtlinge“ einen Asylantrag. Das sind 60 Prozent aller Asylanträge in Italien. Fast die Hälfte wurde in Italien im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention oder anderweitig als schutzbedürftig anerkannt. Auch auf Malta erhält knapp die Hälfte derjenigen, die als Flüchtlinge mit dem Boot ankommen und einen Asylantrag stellen, eine Flüchtlingsanerkennung oder subsidiären Schutz.

Es ist eine Täuschung der Öffentlichkeit, wenn den nach Europa Kommenden pauschal die Schutzbedürftigkeit abgesprochen wird und sie als illegale Einwanderer stigmatisiert werden. So wird versucht, Einsätze von FRONTEX-Einheiten zu legitimieren.

Die aktuelle Asylpolitik der EU vermittelt den Eindruck, dass es Europa nicht um den Schutz von Flüchtlingen geht, sondern um den Schutz Europas vor Flüchtlingen. Die Mitgliedsstaaten lagern ihre Verantwortung für den Flüchtlingsschutz aus. Derweil spielen sich an den Rändern Europas humanitäre Dramen ab, die zeigen, dass die EU-Staaten sich von elementaren Menschenrechtsstandards entfernen.

Der Schlüssel zur Lösung der in diesem Bericht beschriebenen Missstände liegt deshalb nicht nur in Athen, sondern auch in Brüssel und in den Hauptstädten der gewichtigen EU-Mitgliedsstaaten, wie Berlin, Paris, London.

EU-Bestimmungen, die besagen, dass Asylsuchende in der Regel ihr Verfahren in dem EU-Land betreiben müssen, das sie auf ihrer Flucht zuerst betreten haben, schaffen inhumane Bedingungen für Flüchtlinge und sind unsolidarisch gegenüber den Mitgliedsstaaten an den Außengrenzen, wie Griechenland.

Wenn das sieben mal kleinere Griechenland im Jahr 2007 mehr Asylsuchende registriert als Deutschland, dann zeigt dies, dass es in Europa noch kein gemeinsames faires und solidarisches Asylsystem gibt.

Die Länder im Zentrum Europas schotten sich immer effektiver ab. Flüchtlinge, die es von Griechenland aus schaffen, in ein anderes EU-Land zu gelangen, werden wieder zurück nach Griechenland geschickt. Die Folgen dieser Politik liegen



auf der Hand: Während sich die Kernländer der EU, insbesondere Deutschland, auf bequeme Art ihrer Verantwortung für eine humane Flüchtlingspolitik entziehen, wehren die EU-Mitglieder an den Außengrenzen vermehrt Flüchtlinge brutal ab. Dies führt zu einer doppelten Verantwortungsverlagerung: vom Innenbereich der EU an die Außengrenzen und von da in unsichere Staaten außerhalb der EU.

Erforderlich ist deshalb der Aufbau eines fairen Asylsystems in Griechenland und in der Europäischen Union. Dieses muss auf den Menschenrechten basieren und dem Prinzip der absoluten Beachtung des Asylrechts, wie es die EU-Staats- und Regierungschefs in Tampere im Oktober 1999 bekundeten. Ansonsten setzt Europa die Errungenschaften der Menschenrechtsentwicklung, auf die der Kontinent so stolz ist, an seinen Außengrenzen aufs Spiel.

Der Rat der Europäischen Union hat den Europäischen Pakt zur Einwanderung und Asyl bei seiner Tagung am 16. Oktober 2008 verabschiedet. Auf Initiative der südlichen Staaten der Europäischen Union wurde eine Passage eingefügt, die sich mit der Solidarität in den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Aufnahme von Flüchtlingen auseinandersetzt. Wörtlich heißt es: „Hinsichtlich der Mitgliedstaaten, deren nationales Asylsystem vor allem aufgrund ihrer geografischen oder demografischen Lage einem besonderen und unverhältnismäßigen Druck ausgesetzt ist, muss die Solidarität auch darin bestehen, dass auf einer freiwilligen und koordinierten Basis eine bessere Umverteilung der Personen, die auf internationa-

«Es ist an der Zeit, eine UN-Weltkonferenz für die Rechte von Flüchtlingen und eine UN-Dekade zum Schutz von Flüchtlingen auszurufen.»

len Schutz Anspruch haben, von diesen Mitgliedstaaten auf andere gefördert wird...“.

PRO ASYL appelliert an die Bundesregierung, dieses Instrument zu nutzen und als ersten Schritt die Rücküberstellung von Flüchtlingen aus Deutschland nach Griechenland auszusetzen.

4. Aufnahme von irakischen Flüchtlingen in Europa – zur Forderung nach einem Resettlementprogramm

Die Bundesregierung will sich dafür einsetzen, dass Flüchtlinge aus dem Irak in Europa Schutz finden. Die anfänglichen Bemühungen sind nun ins Stocken geraten.

Aus Sicht von PRO ASYL ist es völlig unzureichend, wenn in der Europäischen Union die Aufnahme von 5.000 bis 10.000 Flüchtlingen aus dem Irak diskutiert wird. In den Nachbarstaaten des Irak leben rund zwei Millionen Menschen, die aus dem Irak geflüchtet sind, etwa zwanzig Prozent davon sind Angehörige religiöser Minderheiten. Wir sehen nicht, dass diese kurzfristig oder auf absehbare Zeit in den Irak zurückkehren könnten. Wenn tatsächlich 200.000 bis 400.000 Menschen nicht zurückkehren können, ist es völlig unverständlich, wieso auf EU-Ebene Zahlen lediglich zwischen 5.000 und 10.000 diskutiert werden.

PRO ASYL kritisiert, dass die Industriestaaten in immer geringerem Maße bereit sind, Flüchtlinge aufzunehmen. Die überaus große Mehrheit der Flüchtlinge lebt unter erbärmlichen Bedingungen in Lagern weit entfernt von den reicheren Staaten des Nordens. Auch auf UN-Ebene wurde die Frage der Flüchtlinge seit Jahrzehnten nicht diskutiert. Bei über 50 UN-Konferenzen seit Mitte des 20. Jahrhunderts fällt auf, dass die globalen Herausforderungen von Flucht und Asyl seit der gescheiterten Konferenz von Evian im Jahr 1938 niemals wieder als eigenständiges Konferenzthema in das Zentrum des politischen und gesellschaftlichen Diskurses gestellt wurden. Es ist an der Zeit, eine UN-Weltkonferenz für die Rechte von Flüchtlingen und eine UN-Dekade zum Schutz von Flüchtlingen auszurufen. Eine weitaus größere Bereitschaft der Industrienationen, für den Flüchtlingsschutz einzutreten, ist erforderlich. Dies betrifft nicht nur die Situation von Flüchtlingen aus dem Irak.

5. Zur Situation in Deutschland

5.1 Bleiberecht für Geduldete

Zu Beginn des Teilbereichs „Menschenrechtliche Aspekte von Migration und Integration, Schutz von Flüchtlingen...“ (Kapitel 6) nimmt die Bundesregierung Stellung zur Bleiberechtsregelung. PRO ASYL kritisiert, dass hier nur die Rechtslage

dargelegt wird. Es zeichnet sich ab, dass die von der Bundesregierung und von den Länderinnenministern initiierten Bleiberechtsregelungen das angestrebte Ziel nicht erreichen werden.

Die letzten von der Bundesregierung veröffentlichten Zahlen dazu datieren vom 31. März dieses Jahres². Sie sprechen von insgesamt rund 19.000 erteilten Aufenthaltsgenehmigungen nach der gesetzlichen Altfallregelung und knapp 25.000 Aufenthaltserlaubnissen nach der IMK-Regelung von 2007. Die Zahl der Geduldeten beträgt zum gleichen Zeitpunkt ein Vielfaches davon: rund 127.000 Menschen. Davon lebten 44.000 Menschen in Deutschland, die im Juli 2007 die Achtjahresfrist erfüllt hatten. Rund 67.000 Geduldete lebten im Juli 2007 bereits sechs Jahre (inzwischen sieben) in Deutschland. Gemessen an diesen Zahlen haben die Bleiberechtsregelungen bislang nur 35% aller Geduldeten³, und zwischen 40% und 50% der durch die Aufenthaltsdauer begünstigten Geduldeten⁴ ein Bleiberecht verschafft.

Dabei ist anzumerken, dass in manchen Bundesländern die **Zahl der noch nicht entschiedenen Fälle sehr hoch** ist. So sind zum Beispiel in Berlin 18 Monate nach dem Bleiberechtsbeschluss der IMK vom 16.11.06 sind noch immer über nahezu 2.000 Anträge auf Aufenthaltserlaubnis nicht entschieden.

Allerdings sind auch die bereits erteilten Aufenthaltserlaubnisse zu hinterfragen:

Von den rund 19.000 Aufenthaltserlaubnissen nach der bundesgesetzlichen Bleiberechtsregelung (§104a AufenthG) sind **über 80% nur „auf Probe“** erteilt worden (in genauen Zahlen 15.239 von 18.752). Das zeigt, dass es richtig war, die Aufenthaltserlaubnis nicht zwingend vom Vorliegen einer Beschäftigung abhängig zu machen. Es heißt aber auch, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht davon gesprochen werden kann, dass die bislang erteilten Aufenthaltserlaubnisse mit einem echten Bleiberecht einhergehen. Dies wird sich Ende 2009 zeigen, wenn es um die Verlängerung dieser Aufenthaltserlaubnisse auf Probe geht.⁵ Es besteht die Gefahr, dass die Bleiberechtsregelung auch deshalb ihr Ziel verfehlen wird, weil Begünstigte der Bleiberechtsregelung aufgrund lokaler Arbeitsmarktbedingungen, Krankheit, Alter oder jahrelanger staatlich verordneter Desintegration immer wieder um ihre Lebensunterhaltssicherung bangen müssen.

Generell ist zwar die Zahl der abgelehnten Anträge auf Bleiberecht gering. Das liegt aber auch daran, dass viele Kettengeduldete erst gar keine Anträge stellen, weil sie sie von vornherein als aussichtslos ansehen. Andere scheitern im Vorfeld der Antragstellung (zum Beispiel dadurch, dass von ihnen noch vor der Antragstellung die Vorlage eines Passes verlangt

«Das Problem der Kettenduldungen lässt sich nur generös lösen, aber nicht unter kleinlichen und restriktiven Bedingungen.»

wird). Durch die gesetzten Fristen (Aufenthaltsdauer) und diverse Ausschlussstatbestände können eine Vielzahl von Geduldeten nicht von der Regelung profitieren.

Unser Fazit: Das Problem der Kettenduldungen lässt sich nur generös lösen, aber nicht unter kleinlichen und restriktiven Bedingungen. Auch wurde mit der einmaligen Regelung kein Instrument für die Zukunft geschaffen. Es ist absehbar, dass unter den Rahmenbedingungen des Aufenthaltsgesetzes es auch zukünftig viele tausend alte und neue Kettengeduldete geben wird.

5.2 Entzug des Flüchtlingsstatus

Deutschland gewährt nicht nur in geringem Maße Asyl für Verfolgte – gegenwärtig gibt es eine gegenteilige Entwicklung: Politisch Verfolgte werden der Asylstatus bzw. der Flüchtlingsstatus entzogen. Eine Verfestigung des Aufenthaltsstatus, ein Familiennachzug und die Perspektive einer Einbürgerung in Deutschland wird so verhindert werden.

Die Zahl der Entscheidungen über einen sogenannten Widerruf des Flüchtlingsstatus stieg von 8.615 im Jahr 2006 auf 13.084 im Jahr 2007. Im ersten Halbjahr 2008 wurden bereits 19.733 Prüfverfahren durchgeführt.

Besonders bedenklich ist die Widerrufspraxis gegenüber Flüchtlingen aus der Türkei. Im Visier hat das Bundesamt ganz besonders türkische Flüchtlinge, unter ihnen die meisten Kurden. Überproportional oft wird hier behauptet, sie seien nicht mehr gefährdet. Während im Durchschnitt aller entschiedenen Verfahren beim Bundesamt nur in 17 Prozent der Fälle ein Widerruf erfolgt (1. Halbjahr 2008) wurde bei türkischen Staatsangehörigen in 64 Prozent der Asylstatus widerrufen. Die Zahlen aus den Vorjahren sind noch extremer (2007: 84 Prozent Widerrufe, 2006: 97 Prozent Widerrufe in Türkei-fällen).

Die meisten der betroffenen Flüchtlinge gehen dann vor Gericht. Dort haben sie überwiegend Erfolg. Eine Auswertung von neunzig Entscheidungen ergibt: Die Verwaltungsgerichte gehen fast immer davon aus, dass die Flüchtlinge im Fall der Rückkehr weiterhin gefährdet sind, verfolgt zu werden. Trotz eines Reformprozesses in der Türkei kämen Folter und Willkür immer noch häufig vor. Zum Teil stellen die Gerichte sogar fest, dass sich die Menschenrechtslage in der Türkei zuletzt wieder drastisch verschlechtert hat.

PRO ASYL sieht diese Widerrufspraxis im Zusammenhang mit den Beitrittsverhandlungen der Türkei zur Europäischen Union. Es drängt sich der Eindruck auf, dass das Bundesamt politische Erwägungen der Bundesregierung mit berücksichtigt. Es wäre zu klären, ob das Bundesinnenministerium dezi-

diert politisch Einfluss auf Widerrufsverfahren in Bezug auf Flüchtlinge aus der Türkei nimmt. Es drängt sich der Eindruck auf, dass die Menschenrechtssituation in der Türkei aus politischen Erwägungen schön geredet wird.

5.3 Familiennachzug

Menschen haben das Recht, als Familie zusammenzuleben. Viele Mitgliedsorganisationen des Forums Menschenrechte, insbesondere der Verband binationale Familien und Partnerschaften, die Kirchen, PRO ASYL und andere, haben erhebliche Bedenken, auch rechtlicher Art, gegen die verschärften



Bedingungen für den Familiennachzug. Aus unserer Sicht stehen diese Verschärfungen nicht in Einklang mit Artikel 6 Grundgesetz.

In der Zwischenzeit liegen erste Berichte vor, insbesondere von dem Verband der binationalen Familien und Partnerschaften, iaf. Die iaf, eine Mitgliedsorganisation des Forums Menschenrechte hat im September 2007 die Schrift „Haben Sie noch eine Idee? – Erfahrungen bei den Verschärfungen mit dem Ehegattennachzug“ vorgelegt. Darin berichtet die iaf von haarsträubenden Fällen beim Familiennachzug und analysiert die Praxis der Verwaltung, die die ohnehin schon unerträglich restriktive gesetzliche Regelung noch weiter verschärft.

Der Gesetzgeber legt in § 30 Aufenthaltsgesetz fest, dass sich Ehegatt/-innen vor der Einreise auf einfache Art in Deutschland verständigen müssen. In den Hinweisen für die Verwaltung wird dagegen ausgeführt (Bundesinnenministerium und Auswärtiges Amt, August 2007), dass

- damit eine Prüfung gemeint ist auf dem Level A 1,
- diese mündlich und schriftlich abzunehmen ist,
- sie nur beim Goetheinstitut erworben werden kann und
- ein entsprechendes Zertifikat bei Antragstellung vorzulegen ist, es sei denn, die einfachen Deutschkenntnisse sind offenkundig vorhanden.

«Die Erarbeitung eines deutschen Aktionsplans zur Bekämpfung von Rassismus ist ein Trauerspiel.»»

Die Mitarbeiter/-innen in den deutschen Auslandsvertretungen wiederum schlussfolgern hieraus, dass eine Antragstellung ohne Zertifikat unvollständig ist und nehmen sie daher gar nicht erst entgegen. Zwar wies das Auswärtige Amt die Auslandsvertretungen nachträglich an, Anträge auch ohne das Zertifikat des Goetheinstituts entgegen zu nehmen, allerdings erleben die Beratungsstellen in der Praxis immer wieder, dass dies nicht befolgt wird. Damit wird den Antragsteller/-innen der Rechtsweg beschnitten.

Allein die Forderung, sich in einfacher Art in Deutsch verständigen zu können, stellt eine Hürde für die Paare dar. Lese- und Schreibfähigkeit – Voraussetzung für das Zertifikat – wird im Gesetz nicht gefordert. Überhaupt ist an keiner Stelle im Gesetz ein Nachweis, also ein Zertifikat erwähnt. Schließlich wird nur ein Zertifikat der Goetheinstitute anerkannt, eine im Vergleich mit anderen Sprachinstituten teure Schule, die gleichzeitig eine Monopolstellung erhält. Ob dies mit europäischem Wettbewerbsrecht vereinbar ist, ist fraglich.

Der Gesetzgeber unternimmt gegen diese verschärfende Auslegung des Gesetzes nichts. Die erhöhten Anforderungen sowie ihre Auswirkungen auf die betroffenen Paare werden in Kauf genommen. Hieraus kann man nur eines ableiten: die Verfahrensweisen der zuständigen Behörden sind politisch gewollt und damit auch die Auswirkungen auf die Paare, nicht zeitnah zusammen kommen zu können.

Infolge dieser Entwicklungen gibt es einen drastischen Einbruch beim Familiennachzug. In Bezug auf Menschen aus der Türkei entwickelt er sich wie folgt:

| | |
|------|-------------------|
| 2007 | 1. Quartal: 2.083 |
| 2007 | 2. Quartal: 2.314 |
| 2007 | 3. Quartal: 2.068 |
| 2007 | 4. Quartal: 673 |

Der Familiennachzug ist ohnehin drastisch rückläufig:

| | |
|------|--------|
| 2002 | 85.305 |
| 2003 | 76.077 |
| 2004 | 65.935 |
| 2005 | 53.213 |
| 2006 | 50.300 |
| 2007 | 23.916 |

5.4 Umsetzung von Menschenrechtsabkommen in Deutschland

PRO ASYL und das Forum Menschenrechte setzen sich für eine vorbehaltlose Umsetzung von Menschenrechtsabkommen in Deutschland ein. Ein besonderer Schwerpunkt ist die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention. In ihrem Menschenrechtsbericht nimmt die Bundesregierung unter Punkt 4.14 zum Thema „Flüchtlingskinder“ Stellung – die Frage einer Rücknahme des Vorbehalts zur UN-Kinderrechtskonvention wird nicht thematisiert. Deutschland hat die UN-Kinderrechtskonvention 1992 unterzeichnet. Allerdings mit dem sogenannten „ausländerrechtlichen Vorbehalt“. Der Deutsche Bundestag hat sich wiederholt mit der Rücknahme dieses Vorbehalts befasst und die Bundesregierung aufgefordert, den Vorbehalt zurückzunehmen. Das Gegenargument der Bundesregierung, dass dies nur in Absprache mit den Bundesländern stattfinden könne, ist aus Sicht von PRO ASYL nicht stichhaltig. Die Bundesregierung hat selbst bei Widerspruch der Länder die Möglichkeit und die menschenrechtliche Verpflichtung, diesen Vorbehalt zurückzuziehen. Gerade wenn sich die Bundesregierung in ihrer Außenpolitik für die uneingeschränkte Achtung der Menschenrechte einsetzt und Staaten entgegentritt, die versuchen, regionale und kulturelle Vorbehalte in Menschenrechtsabkommen einzubauen, ist ein solcher Schritt auch außenpolitisch von enormer Bedeutung.

PRO ASYL trägt die gemeinsame Stellungnahme verschiedener Organisationen zur Rücknahme des Vorbehalts gegen die Kinderrechtskonvention im Rahmen des UPR-Plans mit und bittet, weitere Ausführungen und Darlegungen dieser Stellungnahme vom 8. September 2008 zu entnehmen.

Rassismus in Deutschland

In ihrem Aktionsplan benennt die Bundesregierung als einen Schwerpunkt die Bekämpfung von „Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus“. In Durban fand vom 31. August bis 8. September 2001 die Weltkonferenz der Vereinten Nationen gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und darauf bezogene Intoleranz statt. Gefordert wurde von der Weltkonferenz ein sogenanntes „Programme of Action“.

Die Erarbeitung eines deutschen Aktionsplans zur Bekämpfung von Rassismus ist ein Trauerspiel. Über Jahre hinweg hat das Forum Menschenrechte die Erarbeitung eines Entwurfs durch die Bundesregierung gefordert. Im Oktober 2007 wurde ein erster Entwurf der Regierung bekannt und von zahlreichen Organisationen der Zivilgesellschaft in fundamentaler Weise kritisiert. Es hätte ausreichend Gelegenheit bestanden, mit der Zivilgesellschaft eine überarbeitete Fassung zu besprechen. Nun hat die Bundesregierung eine Endfassung im

«... Menschenrechte können nicht widerrufen werden.»

Kabinettsverabschiedet, ohne dass die Zivilgesellschaft mit einbezogen gewesen wäre.

Der von der Regierung verabschiedete sogenannte Aktionsplan zeichnet sich vor allem dadurch aus, dass er in weiten Teilen die bisher erfolgte Politik der Bundesregierung und die Rechtssituation darstellt. Er setzt keinerlei neue Impulse, die für den Kampf gegen Rassismus in Deutschland erforderlich wären. Als erstes wäre eine umfassende Analyse der aktuellen Situation in Deutschland nötig. Dann würde sich deutlich zeigen, dass die bisherigen Handlungen und Projektansätze der Bundesregierung bei weitem nicht ausreichend sind. So ist ein sogenannter Aktionsplan ohne Handlungsorientierung entstanden. Dies ergibt die erste schnelle Durchsicht des rund 115 Seiten starken sogenannten „Nationalen Aktionsplans der Bundesrepublik Deutschland zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und daraus folgende Intoleranz“. Dieser Aktionsplan der Bundesregierung signalisiert, dass seine Abfassung als Pflichtübung wahrgenommen wird und die Dramatik und dringende Handlungsnotwendigkeit zur Bekämpfung von Rassismus nicht gesehen wird.

Zusammenfassung und Ausblick

Angesichts der Themen wird deutlich, dass sowohl die Außenpolitik, die Entwicklungspolitik und die Innenpolitik vor großen menschenrechtlichen Herausforderungen stehen. Die aktuelle Politik der Bundesregierung ist alles andere als auf die Einhaltung der Menschenrechte gerichtet. Wir brauchen einen grundlegenden Politikwechsel, der sich auch in der Praxis für die allumfassende Geltung der Menschenrechte ein-

setzt. PRO ASYL, die Flüchtlingsräte, Kirchen und Verbände sollten sich dieser Aufgabe stellen. Menschenrechte sind unteilbar, Menschenrechte sind das Fundament unserer Demokratie, Menschenrechte können nicht widerrufen werden. Treten wir in den Wahlkämpfen des Jahres 2009, während der Europawahl, die am 7. Juni stattfindet oder der Bundestagswahl Ende September für die Achtung der Menschenrechte ein. Es ist wichtig, dass Parteien und Politiker in Wahlzeiten merken, dass es eine starke Lobby für Flüchtlinge gibt, die von ihnen in der konkreten Politik nicht nur Sonntagsreden, sondern konkretes Handeln erwartet. In diesem Sinne hoffen wir von der bundesweiten Bundesarbeitsgemeinschaft PRO ASYL auf einen starken Flüchtlingsrat Baden-Württemberg, der sich auch in der Zukunft so engagiert und tatkräftig für die Belange der Flüchtlinge einsetzt wie in der Vergangenheit.

¹ 8. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung für den Zeitraum vom März 2005 bis Februar 2008

² Quelle für alle folgenden Zahlen: Antwort der Bundesregierung auf große Anfrage der Linken, BT-Drucksache 16/8803

³ 44.000 von 171.000 (127.000 aktuell Geduldete plus 44.000 Bleiberechtsbegünstigte)

⁴ 44.000 von 88.000 (44.000 8jährig Geduldete + 44.000) = 50% bzw. 44.000 von 109.000 (65.000 6jährig Geduldete + 44.000) = 40,36%

⁵ 2009 wird sich erweisen müssen, inwieweit das *ESF-Bundesprogramm zur arbeitsmarktlchen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt* in relativ kurzer Zeit erfolgreich sein kann.

Günter Burkhardt
ist Geschäftsführer von PRO ASYL
www.proasyl.de

«Ihr wart für mich immer eine Säule der Flüchtlingssolidarität in der Bundesrepublik mit der Fähigkeit, sehr heterogene Gruppierungen erfolgreich miteinander zu vernetzen.»

Herbert Leuninger, langjähriger Sprecher und Europareferent von PRO ASYL