

Welcome to Germany II

Flucht, Asyl und Willkommenskultur

Heimatkunde - Dossier

September 2014

Impressum

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung
Redaktion: Elisabeth Gregull & Heimatkunde-Redaktion
V.i.S.d.P.: Julia Brilling
Erscheinungsort: www.heimatkunde.boell.de
Erscheinungsdatum: September 2014

Das gesamte Dossier und die einzelnen Beiträge stehen unter einer Creative Commons Lizenz. (CC BY-NC-ND). Sie dürfen verbreitet, vervielfältigt oder öffentlich zugänglich gemacht werden unter folgenden Bedingungen:

- **Namensnennung** – Sie müssen den Namen des Autors/der Autorin und des Rechteinhabers (Heinrich-Böll-Stiftung) sowie die URL des Werks (Direktlink) nennen.
- **Keine kommerzielle Nutzung** - Dieses Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden.
- **Keine Bearbeitung** - Dieses Werk darf nicht bearbeitet, abgewandelt oder in anderer Weise verändert werden.

Abweichungen von diesen Bedingungen bedürfen der Genehmigung des Rechteinhabers: heimatkunde@boell.de - ausführlicher Lizenzvertrag unter: <http://creativecommons.org>

Heimatkunde – das migrationspolitische Portal der Heinrich-Böll-Stiftung

www.heimatkunde.boell.de

Das migrationspolitische Portal „Heimatkunde“ präsentiert Informationen, Analysen und Meinungen zu den großen Themen Migrationspolitik, Teilhabegesellschaft, Diversity Management. Darüber hinaus bietet es Raum für künstlerische Interventionen und kulturelle Ausdrucksformen. So vielfältig wie die Gesellschaft sind auch unsere Themen.

Eine Übersicht aller Dossiers ist online zu finden unter:

<http://heimatkunde.boell.de/dossiers>

Elisabeth Gregull studierte Germanistik, neugriechische Literatur und Geschichte in Berlin und Thessaloniki. Sie arbeitete zehn Jahre für Stiftungen und Organisationen im Bereich demokratischer und interkultureller Bildung. Nach ihrem Zweitstudium (Fachjournalismus) ist sie seit 2011 als freie Journalistin zu den Themen Migration, Diversity und Folgen der NS-Zeit tätig.

„Welcome to Germany“ - Eine Dossier-Reihe zu Migration und Willkommenskultur in Deutschland

Der Begriff „Willkommenskultur“ gewinnt auch in Deutschland immer mehr an Popularität. Nachdem Deutschland realisiert hat, dass es ein Einwanderungsland ist, steht nun immer mehr die Frage nach Teilhabe im Vordergrund: Willkommenskultur als Konzept zur Förderung einer bundesdeutschen Teilhabepolitik, das Menschen aus EU- und Drittstaaten Teilhabe in allen Teilen der Gesellschaft erleichtern soll. Der Begriff wird derzeit vor allem im Kontext von Zuwanderung von begehrten Fachkräften aus dem Ausland verwendet. Angesichts des demografischen Wandels soll der angestrebte „Kulturwandel“ dazu dienen, dem Fachkräftemangel zu begegnen.

Doch wie sieht es mit der Willkommenskultur für jene Migrant_innen aus, die schon (lange) in Deutschland leben? Rechtliche Regelungen, die mangelnde und sehr spät in Gang gekommene Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse stell(t)en alltägliche Hindernisse dar. Ganz besonders gilt dies für Asylsuchende und Geflüchtete. Was bedeutet Willkommenskultur angesichts struktureller Diskriminierung im Bildungssektor und auf dem Arbeitsmarkt?

Die Dossier-Reihe „Welcome to Germany“ möchte die zum Teil verengte Diskussion um Willkommenskultur öffnen und in den Kontext „Migration – Arbeit – Menschenrechte“ stellen. Der erste Teil widmet sich der „Fachkräftemigration“, der zweite Teil dem Thema „Flucht und Asyl“, der dritte dem Thema „Visa“ und der vierte dem Thema „Menschenhandel“. Aus unterschiedlichen Blickwinkeln beleuchten die Dossiers die Frage, wie eine Willkommenskultur aussehen müsste, die die Arbeits- und Menschenrechte aller Migrant_innen und People of Color umfasst.

Julia Brilling
Heinrich-Böll-Stiftung

Elisabeth Gregull
Dossier-Redaktion

Inhaltsverzeichnis

„Welcome to Germany“ - Eine Dossier-Reihe zu Migration und Willkommenskultur in Deutschland	4
„Welcome to Germany II“ – Flucht, Asyl und Willkommenskultur	6
Luise Amtsberg und David Kipp	9
Willkommenskultur für Flüchtlinge in Deutschland und der EU	
Asma Sarraj-Herzberg	20
Arbeitsverbot für Geflüchtete	
Hendrik Cremer	29
„Racial Profiling“: Eine menschenrechtswidrige Praxis am Beispiel anlassloser Personenkontrollen	
Reinhard Marx	40
Serbien, Mazedonien und Bosnien – sichere Herkunftsstaaten?	
Andreea Pavel	54
Die Notwendigkeit einer Willkommenskultur für Roma	
Julia Brilling und Jelena Nikolic	63
Romeo Franz im Videointerview über Willkommenskultur und Sinti in Deutschland	
Elisabeth Gregull	64
Willkommen in der Isolation	
Inforubrik zu Flucht und Asyl	75
Zahlen, Info-Grafiken und Datenprojekte (Auswahl)	

„Welcome to Germany II“ – Flucht, Asyl und Willkommenskultur

Über das Dossier

Zum ersten Mal seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs hat die Zahl der Geflüchteten weltweit die 50 Millionen überschritten. Nur ein kleiner Teil dieser Menschen kommt auf der Suche nach Schutz überhaupt bis nach Europa. Vor drei Jahren haben wir uns mit dem Dossier „Grenz- statt Menschenschutz? Asyl- und Flüchtlingspolitik in Europa“ den Folgen der EU-Abschottungspolitik gegenüber Asylsuchenden gewidmet. Auf der Suche nach Schutz sterben immer wieder Menschen, weil sie gefährliche Fluchtrouten nach Europa wie die über das Mittelmeer nutzen müssen. Journalist_innen internationaler Medien haben mit dem Datenprojekt „The migrant files“ dokumentiert, dass seit dem Jahr 2000 rund 25.000 Menschen bei ihrer Flucht nach Europa gestorben sind. Nahezu täglich gibt es neue Meldungen über weitere Opfer, die die Abschottungspolitik der Europäischen Union und ihrer Mitgliedsstaaten produziert.

Mit dem Dossier „Welcome to Germany II“ betrachten wir die exklusiven Seiten der Willkommenskultur in Deutschland. Legen wir den Fokus der Dossier-Reihe „Migration – Arbeit – Menschenrechte“ an das Thema „Flucht und Asyl“ an, dann lässt sich schnell sehen: Geflüchtete werden in Deutschland systematisch von der Teilhabe an der Gesellschaft und einem normalen Leben ausgeschlossen. Unabhängig von der Qualifikation, unterliegen sie einem verzweigten Arbeitsverbot. Ihre Bewegungsfreiheit wird bislang durch die in Europa einmalige Residenzpflicht eingeschränkt. Viele müssen über Jahre in isolierten und völlig ungeeigneten Sammelunterkünften leben. Seit mehr als zwei Jahren protestieren Geflüchtete selbst immer lauter gegen dieses menschenunwürdige Leben. Wer ihnen vorwirft, dem Staat auf der Tasche zu liegen, blendet aus, dass eben die Gesetze in Deutschland sie zu einem untätigen und abhängigen Leben zwingen.

Der sogenannte Asylkompromiss von 1993 hat das Asylrecht in Deutschland massiv eingeschränkt, die Zahl der Asylsuchenden ging zurück. Dem voraus ging eine Stimmungsmache gegen Geflüchtete, die sich auch in gewalttätigen Angriffen auf

Flüchtlingsheime entlud und immer wieder entlädt. Das Schlagwort vom „Asylmissbrauch“ machte die Runde.

Mehr als zwanzig Jahre danach führen Kriege und bewaffnete Konflikte weltweit dazu, dass inzwischen auch in Deutschland die Flüchtlingszahlen wieder steigen. Erneut steht das Thema Asyl auf der politischen Agenda. Mit der aktuellen Entscheidung im Bundesrat wurden Serbien, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina zu sogenannten „sicheren Herkunftsstaaten“ erklärt und damit das Asylrecht weiter eingeschränkt. Schutzsuchende aus diesen Ländern sind häufig Roma. Auch wenn deren Lage in internationalen Berichten und von internationalen Organisationen als besonders gefährdet bezeichnet wird, wird in Deutschland das Bild geschürt, diese Menschen seien „nur Wirtschaftsflüchtlinge“. Gruppen von Schutzsuchenden werden gegeneinander ausgespielt.

Besonders rechte Parteien und Akteur_innen nutzen das Thema 'Flucht und Asyl' seit einiger Zeit, um Stimmung gegen Geflüchtete zu machen. Die Anschläge auf Flüchtlingsunterkünfte haben sich von 2012 auf 2013 mehr als verdoppelt.

Anders als Anfang der 90er Jahre haben sich bundesweit lokale Willkommensinitiativen gebildet – Engagierte vor Ort wollen Geflüchteten im Alltag helfen, ein Zeichen gegen rassistische und rechte Stimmungsmache setzen. Es entstehen zivilgesellschaftliche Netzwerke, zum Teil unterstützt von der Kommunalpolitik. Diese Initiativen stoßen ebenso wie die Proteste der Geflüchteten selbst an die Grenzen, die durch die Gesetzgebung vorgegeben werden. Von einer bundesdeutschen Willkommenskultur für Geflüchtete kann momentan nicht die Rede sein.

Das Dossier möchte auch rassistische Praktiken und Stereotype thematisieren, die bestimmte Gruppen in Deutschland und Europa immer wieder zu „Fremden“ machen – auch wenn sie einen deutschen oder europäischen Pass haben, schon lange, zum Teil jahrhundertlang, hier leben.

Die polizeiliche Praxis anlassloser Personenkontrollen (Racial Profiling) auf Grunde äußerer Merkmale ist ein Beispiel. Sie trifft Schwarze Deutsche, People of Colour und Migrant_innen gleichermaßen.

Ein anderes ist der Umgang mit Roma und Sinti. Momentan stehen Roma aus Südosteuropa im Fokus asylrechtlicher Debatten. Eine neue Studie der Antidiskriminierungsstelle des Bundes zeigt, wie weit die Vorurteile gegenüber Sinti und Roma in der deutschen Bevölkerung verbreitet sind. Auch viele Medienberichte bedienen sich alter rassistischer Stereotype und Szenarien, stellen Sachverhalte trotz anderer Faktenlage falsch dar. Wissen über Roma und Sinti, die seit Jahrhunderten in Europa und in Deutschland zuhause und in sich völlig heterogene Gruppen sind, wird aber kaum vermittelt.

Bei den aktuellen asylrechtlichen Debatten gerät in der Öffentlichkeit eines oft völlig aus dem Blick: Es gibt in Deutschland noch ein Grundrecht auf Asyl, so sieht es unsere Verfassung vor. Jeder Mensch hat das Recht auf eine faire Prüfung der eigenen Schutzbedürftigkeit. Dazu hat sich Deutschland in europäischen und internationalen Konventionen verpflichtet.

Das Dossier möchte dazu anregen, sich selbstkritisch mit dem „Willkommen sein“ in Deutschland und Europa auseinander zu setzen und das *Teilhabe*n zu mehr als einem politischen Schlagwort zu machen.

Julia Brilling
Heinrich-Böll-Stiftung

Elisabeth Gregull
Dossier-Redaktion

Luise Amtsberg und David Kipp

Willkommenskultur für Flüchtlinge in Deutschland und der EU

Wer „Heimatkunde“ im Sinne des migrationspolitischen Portals der Heinrich-Böll-Stiftung betreibt, dem wird schnell bewusst, dass das Thema einer Willkommens- und Anerkennungskultur fast ausschließlich in Bezug auf die dringend erforderliche Fachkräfteeinwanderung nach Deutschland diskutiert wird. Die Herausforderungen bei der Aufnahme von Flüchtlingen werden in diesem Kontext häufig ignoriert. Dabei liegen in der deutschen Asylpolitik Potenziale und Chancen, sowohl eine Antwort auf den demografischen Wandel und den stetig wachsenden Fachkräftemangel zu finden und auch dem Anspruch unserer Verfassung, politisch Verfolgten Schutz zu gewähren, gerecht zu werden.

Die deutsche Asylpraxis zielt zum größten Teil auf eine Abschreckungs- statt eine Willkommenskultur. Nach wie vor sind Asylbewerber_innen mit Ausbildungs- und Arbeitsverboten sowie diskriminierenden sozialrechtlichen Leistungseinschränkungen konfrontiert und erhalten zudem kaum eine Unterstützung beim Erlernen der deutschen Sprache.

Blickt man auf die Dauer, die ein Asylverfahren in Anspruch nehmen kann, so lässt sich nur konstatieren, dass ein Gros der Schutzsuchenden aufgrund dieser Restriktionen über Jahre hinweg in die soziale Isolation getrieben wird. Neben der Tatsache, dass die gesellschaftliche und politische Isolation und das Verharren in der staatlichen Abhängigkeit von vielen Betroffenen als hoffnungsraubend und zermürend beschrieben werden, haben diese Restriktionen und Benachteiligungen konkrete Auswirkungen auf den Verlauf eines Asylverfahrens. Menschen, die jahrelang in der so genannten Duldung stecken, erhalten in der Regel nur dann eine Aussicht auf ein Bleiberecht, wenn sie es geschafft haben, sich von staatlichen Leistungen zu lösen, die Sprache zu lernen und selbstständig Maßnahmen zu ergreifen, die dem von der Mehrheitsgesellschaft formulierten Anspruch einer "gelingenen Integration" gerecht werden.

Das politische Motiv hinter den benannten Restriktionen ist das Kalkül, dass bei Menschen im Asylverfahren unklar ist, ob ihr Verfahren positiv beschieden wird und sie in Deutschland dauerhaften Schutz erhalten. Somit folgt die deutsche Asylpolitik nicht nur einer Verwertungslogik, die sozialpolitisch, entwicklungspolitisch und menschlich hochgradig fragwürdig ist, sondern bringt Schutzsuchende in einen Teufelskreis, den sie nur schwer durchbrechen können.

Mit unterschiedlichen Aktionen haben Flüchtlinge selbst und ihre Unterstützer_innen in den letzten Jahren gegen behördliche Schikanen und staatliche Ausgrenzung demonstriert. Die Proteste haben zwar in der Mehrheitsbevölkerung und den Medien mehr Aufmerksamkeit, zum Teil auch Empathie, für die häufig sehr schwierigen Lebensverhältnisse erzeugen können, auf bundespolitischer Ebene jedoch keine asylrechtlichen Verbesserungen erzielt. Im Gegenteil, die Große Koalition plant weitere Verschärfungen. Ein Referentenentwurf aus dem Bundesinnenministerium für ein „Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung“ sieht etwa die maßlose Ausweitung von Gründen für die Inhaftierung von Flüchtlingen und die Beschneidung der Verfahrensrechte von abgelehnten Asylbewerber_innen vor ([Pro Asyl, Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 7.4.2014.](#))

In diesem Beitrag möchten wir zunächst auf die aktuellen asylpolitischen Realitäten in Deutschland eingehen sowie die Herausforderungen bei der Erstaufnahme und Integration von Flüchtlingen skizzieren. Anschließend wollen wir erörtern, welche Spielräume im Sinne einer liberalen Asylpolitik genutzt werden können, um zu einer Willkommens- und Anerkennungskultur für Flüchtlinge beizutragen. Dem Anspruch einer gemeinsamen europäischen Asylpolitik Rechnung tragend, möchten wir abschließend den Fokus weiten und die zentralen Herausforderungen für die Europäische Union im Umgang mit Flüchtlingen beleuchten.

Aktuelle asylpolitische Realitäten in Deutschland und der EU

Laut UNHCR sind weltweit 51,2 Millionen Menschen im eigenen oder einem anderen Land auf der Flucht ([UNHCR Global Trends 2013](#)). Auch in Deutschland und der EU nehmen die Asylanträge aufgrund der zunehmenden Zahl bewaffneter Konflikte und

anhaltender Menschenrechtsverletzungen, Repressionen und Verfolgungen zu. Im ersten Halbjahr 2014 sind in Deutschland 77.109 Asylanträge gestellt worden, was einen Anstieg von 58,9 Prozent im Vergleich zum Vorjahr darstellt. Während Deutschland im vergangenen Jahr 127.000 Asylbewerber_innen aufgenommen hat, wird die Zahl dieses Jahr auf rund 200.000 Menschen ansteigen. Im europäischen Vergleich steht Deutschland, was die absoluten Zahlen der Asylanträge angeht, an der Spitze. Diese Zahlen sind jedoch mit Vorbehalt zu betrachten, da Deutschland im Vergleich zu seiner Bevölkerungsgröße im vergangenen Jahr in der EU lediglich auf Platz 7 lag.

Zwar nimmt Deutschland mit der zugesagten Aufnahme von 25.500 Menschen (UNHCR Pressemitteilung, 04.07.14) innerhalb der EU die meisten Flüchtlinge aus Syrien im Rahmen der humanitären Aufnahmeprogramme auf. Die Aufnahme verläuft aber schleppend, es sind im Rahmen der Kontingente erst etwa 12.676 Menschen in Deutschland angekommen. Das sind weniger als ein Viertel der insgesamt über 50.000 Syrer_innen, die seit dem Ausbruch des Konflikts im Jahr 2011 nach Deutschland gekommenen sind (Stand 05.08.2014, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Bundestagsfraktion Die Linke, BT-Drucksache 18/2278, Stand 05.08.2014). Das heißt im Umkehrschluss, dass drei Viertel der Syrer_innen einen lebensgefährlichen Fluchtweg auf sich nehmen mussten, um die EU-Außengrenzen zu überwinden und in Deutschland Asyl zu beantragen. Der Fraktionsvorsitzende der CDU/CSU Volker Kauder scheint diesen Umstand akzeptieren zu wollen, da er auch irakischen Flüchtlingen Hilfe verspricht, aber nur, „wenn sie es bis zu uns schaffen“ (epd-Agenturmeldung vom 26.08.14).

Die Bundesregierung hat mit der Einstufung von Serbien, Bosnien-Herzegowina und Mazedonien als sichere Herkunftsstaaten ein Gesetz geschaffen, das wenig für das angestrebte Ziel der Entlastung der Kommunen bringen wird und von den wahren asylpolitischen Herausforderungen ablenkt. Deshalb wiegt die Einschränkung des rechtsstaatlichen Grundsatzes, nach dem jeder Mensch Anspruch auf eine unvoreingenommene Anhörung seiner Fluchtgründe hat, auch schwerer als die durch die Grünen mitregierten Länder im Bundesrat ausgehandelten Verbesserungen im Asylbereich. Mit der Residenzpflicht und dem Sachleistungsprinzip werden nichtsdestotrotz, wie von Grünen und Flüchtlingsorganisationen lange gefordert, zwei für die Diskriminierung von Asylbewerber_innen paradigmatische Regelungen abgeschafft.

Zudem hat die Bundesregierung zugestimmt, dass Asylbewerber_innen nicht nur nach drei Monaten arbeiten dürfen, sondern auch nach 15 Monaten keiner Vorrangprüfung mehr unterliegen sollen.

Herausforderungen bei der Aufnahme

Die Kapazitäten beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge als auch bei den Ländern und Kommunen sind angesichts der steigenden Asylantragszahlen angespannt. Deutlich tritt dies bei den mangelhaften Strukturen bei der Unterbringung von Flüchtlingen zutage. Häufig müssen Menschen aus unterschiedlichsten Herkunftsländern und Kulturkreisen in den Unterkünften auf engstem Raum und unter schwierigsten Bedingungen zusammenleben. Zuletzt haben die menschenverachtenden Übergriffe auf Asylsuchende in einer durch einen privaten Dienstleister betriebenen Flüchtlingsunterkunft in Burbach viel Aufsehen erregt ([Frankfurter Rundschau, 29.09.2014](#)). Gegen private Firmen als Betreiber von Flüchtlingsunterbringungen spricht nicht generell etwas. Aber die zuständigen Aufsichtsbehörden müssen auch bei Inbetriebnahme der Einrichtungen und danach durch regelmäßige Kontrollen sicherstellen, dass Unterbringungsstandards eingehalten und qualifiziertes Personal eingesetzt werden. Diese dürfen auch nicht durch die Beauftragung weiterer Subunternehmen unterlaufen werden.

Der Bund lässt die Länder und Kommunen bei der Finanzierung von Unterbringungen alleine, was zur Folge hat, dass es bundesweit und manchmal auch innerhalb eines Bundeslandes zu ganz unterschiedlichen Qualitätsstandards bei der Unterbringung von Flüchtlingen kommt.

Während Flüchtlinge in Großstädten von einem deutlich breiteren kulturellen Angebot und einer größeren Unterstützer_innenszene begleitet werden, leben Flüchtlinge in ländlichen Strukturen häufig fernab jeglicher (Bildungs)Infrastruktur. Obwohl die baulichen Bedingungen in Städten wie auf dem Land häufig eklatante Mängel aufweisen, ist besonders das Bereitstellen von Betreuungsangeboten für Flüchtlinge im ländlichen Raum schwierig und erfordert einen höheren finanziellen Aufwand.

Die lange Dauer der Asylverfahren verstärkt die Unsicherheit und Perspektivlosigkeit. Die von der Bundesregierung im Koalitionsvertrag versprochene Verkürzung der

Bearbeitungszeit von Asylverfahren von derzeit sieben auf drei Monate ist bisher nicht in Sicht, da die dafür erforderliche Aufstockung des Personals im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge auf sich warten lässt.

Jenseits der Unterbringung gibt es zahlreiche weitere Regelungen, die das Gegenteil einer Willkommenskultur bewirken. Häufig fehlen vor Ort grundlegende Sprach- und Integrationsangebote, die angesichts der langen Bearbeitungszeiten für alle Antragsteller_innen geboten wären. Gleiches gilt für das Wohlergehen von Kindern und Minderjährigen im Asylverfahren, die beim Erlernen der Sprache oder dem Kita- und Schulbesuch alle denkbar mögliche Unterstützung erhalten sollten.

Es ist für die hier beschriebenen Aufnahmestrukturen sehr bezeichnend, dass in Deutschland ankommende Flüchtlinge bisher als allererstes auf ansteckende Krankheiten untersucht werden, mögliche psychische Probleme – zum Beispiel Traumatisierungen – aber häufig ignoriert werden. Die im vergangenen Jahr reformierte EU-Aufnahmerichtlinie hat den Mitgliedstaaten vor diesem Hintergrund auferlegt, ein Screening-Verfahren für besonders schutzbedürftige Antragsteller_innen zu schaffen. Da die Bundesregierung ohnehin das Asylbewerberleistungsgesetz reformieren muss, hätte sie die Möglichkeit gehabt, die europarechtliche Vorgabe schon jetzt, und nicht erst zu Fristende im Juli 2015, gesetzlich umzusetzen. Sie verschließt sich jedoch jeglicher Verbesserung bei der gesundheitlichen Versorgung von Asylantragsteller_innen und hält insgesamt an dem diskriminierenden Sonderrecht fest.

Das Asylbewerberleistungsgesetz ist die in Gesetzesform gegossene Diskriminierung von Asyl- und Schutzsuchenden. Auf Grundlage dieses Sondergesetzes erhalten Schutzsuchende in Deutschland seit nunmehr über 20 Jahren eine soziale Unterstützung, die deutlich unter der des Sozialhilfesatzes liegt – und das oft jahrelang, zum Teil sogar zeitlich unbegrenzt. Die Bundesregierung plant zwar – wie vom Bundesverfassungsgericht am 18. Juli 2012 gefordert – die Leistungssätze für Asylbewerber_innen zu erhöhen, versucht aber mit zahlreichen Tricks die abschreckende Wirkung des Gesetzes zu bewahren. Sie hat nicht verstanden, dass die Menschenwürde von Schutzsuchenden nur gewährleistet werden kann, wenn das Asylbewerberleistungsgesetz abgeschafft wird. Immerhin soll jetzt als Resultat der Verhandlungen zwischen der Bundesregierung und den Grün mitregierten Ländern das teure und entwürdigende

Sachleistungsprinzip abgeschafft werden. Weiterhin unverändert sollen die Bewerber_innen des Asylbewerberleistungsgesetzes aber nur im Notfall eine medizinische Behandlung erhalten, was in vielen Fällen eine Chronifizierung von Krankheiten zur Folge hat ([Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drucksache 18/2184](#)).

Das gilt in besonderem Maße für Menschen, die ohne gültigen Aufenthaltsstatus in Deutschland leben und durch die deutsche Rechtslage nicht nur beim Zugang zur medizinischen Grund- und Notfallversorgung, sondern auch bei der Inanspruchnahme ihrer weiteren sozialen Menschenrechte behindert werden ([siehe dazu die Vorschläge der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen für den Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der sozialen Situation von Menschen, die ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland leben, BT-Drucksache 17/6167](#)).

Eine der wenigen Errungenschaften der SPD im Koalitionsvertrag gegenüber der Union ist die Verkürzung des allgemeinen Arbeitsverbots für Asylbewerber_innen und Geduldete von neun auf drei Monate. Die Einstellungschancen für Asylbewerber_innen sind die ersten 15 Monate aber begrenzt, da während dieser Zeit das Vorrangprinzip für inländische Arbeitssuchende weiterhin gilt. Die Bundesregierung hat mit dem Kompromiss im Bundesrat zu den sicheren Herkunftsstaaten jedoch zugestimmt, dass Asylbewerber_innen und Geduldete danach einen gleichwertigen Arbeitszugang erhalten. Wie halbherzig diese Zusage ist, zeigt sich daran, dass sie auf drei Jahre befristet ist und danach – abhängig von der Arbeitsmarktlage – neu entschieden werden soll.

Auch die gesellschaftliche Integration von Flüchtlingen, die einen Schutzstatus erhalten, ist mit zahlreichen Barrieren versehen. Das Fehlen einer Willkommenskultur während des Asylverfahrens hat zur Folge, dass viele Asylbewerber_innen nach ihrer Anerkennung für ein selbstbestimmtes Leben in Deutschland nicht ausreichend vorbereitet sind. Das wird am besten dadurch sichtbar, dass Asylbewerber_innen der Deutschkurs verwehrt wird, von ihnen aber Sprachkenntnisse für den Gang zur Ausländerbehörde, dem Einwohnermeldeamt oder dem Jobcenter erwartet werden. Auf dem Wohnungsmarkt werden geduldete und anerkannte Flüchtlinge häufig diskriminiert, von kommunaler Seite gibt es keine ausreichenden Wohnungsangebote

bzw. Unterstützung bei der Suche nach einer Wohnung. Wenn Flüchtlinge bei der Wohnungssuche nicht Hilfe von Menschen aus der Unterstützer_innenszene erhalten, müssen sie häufig in Sammel- oder Obdachlosenunterkünften Unterschlupf finden.

Spielräume für eine Willkommenskultur

Die flüchtlingspolitischen Proteste und die zahlreichen lokalen Initiativen aus der Zivilgesellschaft zur praktischen Unterstützung können dabei helfen, dass Kommunen Konzepte zur Willkommenskultur für Flüchtlinge entwickeln und umsetzen. Erforderlich ist in erster Linie, dass sich Ausländerbehörden stärker als Dienstleister in diesem Bereich verstehen. Notwendig sind Fortbildungsmaßnahmen für Beamt_innen der Ausländerbehörden, die sie im Umgang mit Antragsteller_innen sensibilisieren und ihre interkulturelle Kompetenz stärken. Die unabhängige Asylberatung und das ehrenamtliche Engagement im Umgang mit Behörden, auch im Bereich Weiterbildung, müssen systematisch gestärkt werden.

Häufig sind die Anforderungen in Asylverfahren für Antragsteller_innen allein schon aus sprachlichen Gründen schwer nachvollziehbar. Die Ausländerbehörden müssen flächendeckend mit mehrsprachigen Informationsangeboten ausgestattet sein.

In Zeiten steigender Antragszahlen wäre eine nationale Asylkonferenz erforderlich, in der Bund und Länder gemeinsam die Voraussetzungen für angemessene Aufnahmebedingungen für Flüchtlinge schaffen. Die Bundesregierung hat gegenüber Baden-Württemberg bei den Verhandlungen um die sicheren Herkunftsstaaten auch zugesagt, dass sie die Länder und Kommunen im Umgang mit der steigenden Zahl von Asylbewerber_innen entlasten will. Es ist aber fraglich, ob sie dafür tatsächlich bereit ist, ausreichend finanzielle Mittel in die Hand zu nehmen.

Diskutiert werden sollte in diesem Kontext auch, ob die bisherige Aufgabenverteilung der unterschiedlichen Bundesländer richtig funktioniert. Das bedeutet eine kritische Bestandsaufnahme der Verteilpraxis von Antragsteller_innen in den Erstaufnahmeeinrichtungen der unterschiedlichen Bundesländer. Diese erfolgt derzeit gemäß des „Königsteiner Schlüssels“, der sich zu zwei Dritteln nach dem Steueraufkommen und zu einem Drittel nach der Bevölkerungszahl eines Bundeslandes richtet.

In vielen anderen Punkten kommen wir aber nicht umher weiter für grundlegende rechtliche Änderungen einzutreten. Wir fordern die Aufhebung des Asylbewerberleistungsgesetzes, die Abschaffung sämtlicher diskriminierender Leistungseinschränkungen und ein Ende von Ausbildungs- und Arbeitsverboten. Gesetze, die den bloßen Zweck verfolgen, Menschen zu diskriminieren, haben keinen Platz in der verfassungsmäßigen Ordnung der Bundesrepublik. Die Grundsätze unserer Verfassung gelten für alle Menschen in Deutschland und ein rechtlich festgesetztes Existenzminimum darf nicht vom Pass oder Aufenthaltsstatus abhängig sein.

Es ist wichtig, dass Asylverfahren nicht nach Nützlichkeit des Schutzsuchenden entschieden werden. Gerade angesichts des Fachkräftemangels ist es jedoch absolut nicht nachvollziehbar, wie systematisch die Vorqualifizierung von Flüchtlingen ignoriert wird. Wir wissen viel zu wenig über die Qualifikationen von in Deutschland lebenden Flüchtlingen. Dieser Missstand muss im Bündnis mit Arbeitgeber_innen und Industrie- und Handelskammern angegangen werden. Qualifikationen müssen unbürokratisch anerkannt werden. Auch Flüchtlingen ohne Vorqualifizierung sollte der Weg in die Ausbildung und den Arbeitsmarkt ermöglicht werden.

Das Fördern von Potenzialen in Deutschland lebender Flüchtlinge sollte nicht nur dem zugegebenermaßen eigennützigen Interesse wegen des wachsenden Fachkräftemangels folgen: Das Alphabetisieren von Menschen beispielsweise oder das Investieren in die Ausbildung von jungen Menschen ergeben auch dann Sinn, wenn diese zu einem späteren Zeitpunkt in ihr Heimatland zurückkehren. Asylpolitik lässt sich nicht verengen auf die Innenpolitik. Sie ist, oder sollte, gleichermaßen Menschenrechts- und Entwicklungspolitik sein.

Willkommenskultur als europäische Herausforderung

Die Europawahl hat gezeigt, dass die steigende Zahl von Flüchtlingen vielerorts mit dem Erstarren rassistischer und europafeindlicher Kräfte einhergeht. Das sind keine guten Voraussetzungen, um in der Europäischen Union die Reformschritte anzugehen, die notwendig wären, um das Gemeinsame Europäische Asylsystem funktionsfähig zu machen. Dabei wäre das auch im deutschen Interesse, denn derzeit wollen zahlreiche Flüchtlinge in Deutschland Asyl beantragen, da sie in anderen EU-Mitgliedstaaten – insbesondere in den Ländern an den EU-Außengrenzen – häufig mit menschenunwür-

digen Lebensbedingungen konfrontiert sind. Die immer noch bestehenden unterschiedlichen Asylstandards in den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten verdeutlichen, wie weit wir von dem Ziel eines „gemeinsamen Schutzraums für Flüchtlinge“ entfernt sind.

Da grundlegende Verbesserungen Zeit benötigen, sollten wir auch die kleinen Schalter bedienen, die die Rechte von Flüchtlingen in der EU stärken. Dazu zählt etwa die Notwendigkeit, dass nicht nur Ablehnungen, sondern auch positive Bescheide von Asylverfahren europaweit anerkannt werden.

Die vor einem Jahr abgeschlossene Reform der EU-Flüchtlingspolitik blieb weitgehend wirkungslos, da auf Drängen der Bundesregierung das Dublin-System nicht angerührt wurde. Flüchtlinge müssen weiterhin dort ihr Asylverfahren durchführen lassen, wo sie zuerst europäischen Boden betreten haben. Damit wird der Großteil der Verantwortung, vor allem die der Soforthilfe für neu ankommende Flüchtlinge, auf die Staaten Südeuropas verlagert, welche wiederum nicht allein in der Lage sind, menschenwürdige Standards voll umzusetzen.

Dabei wäre es allein schon aus Entbürokratisierungsgründen sinnvoll das System mit seinem enormen administrativen Aufwand für die einzelnen EU-Mitgliedsstaaten abzuschaffen. Wenn keine neuen Solidarmechanismen geschaffen werden, droht das Dublin-System über kurz oder lang zu kollabieren. Das scheint mittlerweile auch die Bundesregierung zu realisieren, auch wenn bezweifelt werden darf, dass es ihr darum geht, dass Deutschland entsprechend der Bevölkerungszahl und der Wirtschaftsstärke mehr Verantwortung für den Flüchtlingsschutz in Europa übernimmt.

Das Problem war in den letzten Jahren, dass sinnvolle Reformvorschläge der EU-Kommission häufig am Rat und maßgeblich an Deutschland scheitern. Die Vergemeinschaftung dieses Politikfeldes ist stark durch deutsche Vorstellungen geprägt worden, die es aus Sicht des jeweiligen Innenministers stets zu verteidigen galt. Wenn jetzt das Dublin-System in Frage gestellt wird, dann muss es um ein solidarischeres und faireres System für Schutzsuchende in der EU gehen und nicht um Obergrenzen in der Flüchtlingsaufnahme.

Das Fernziel bleibt das von deutschen NGOs entwickelte Modell der „freien Wahl“, nach dem Flüchtlinge in dem EU-Land Asyl beantragen sollen, in dem sie Anknüpfungspunkte wie familiäre Bindungen oder Sprachkenntnisse haben (Memorandum: Freie Wahl für Flüchtlinge). Derzeit scheidet dieses Modell aber an Bedenken, dass Flüchtlinge aufgrund der für sie besseren Lebensbedingungen überwiegend in nordeuropäische Ländern ziehen würden. Deshalb muss darüber gesprochen werden, wie die Länder mit erhöhten Aufnahmezahlen zusätzlich zu den ohnehin bereitstehenden europäischen Mitteln aus dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) weitere finanzielle Anreize erhalten können, um die Standards vor Ort zu verbessern. Auch die viel diskutierte Forderung nach der Schaffung legaler Zugangsmöglichkeiten (zum Beispiel dem Humanitären Visum) bleibt im Zentrum einer humanen EU-Asylpolitik. Nur wenn die Europäische Union entsprechende Verfahren ermöglicht und den Fokus von bloßen Abwehrmaßnahmen auf Seenotrettung verlagert, können weitere Flüchtlingstragödien auf dem Mittelmeer verhindert werden.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten müssen heute mehr denn je ihrer humanitären Verantwortung gerecht werden, einen gemeinsamen Schutzraum für Flüchtlinge zu entwickeln. Dazu sollten sie auch Konzepte der Willkommenskultur stärken, die Anerkennung und Lebensperspektiven für Flüchtlinge schaffen. Darüber hinaus muss die internationale Entwicklungszusammenarbeit, die Klimapolitik und die zivile Konfliktprävention gestärkt werden, um die Ursachen von Fluchtkrisen zukünftig frühzeitiger und wirksamer zu bearbeiten.

Literatur

Amadeu Antonio Stiftung/ Pro Asyl (Hg.): Refugees Welcome – Gemeinsam Willkommenskultur gestalten, 2014, verfügbar unter: https://www.amadeu-antonio-stiftung.de/w/files/pdfs/broschuere_willkommen.pdf

Bertelsmann Stiftung (Hg.): Deutschland, öffne dich! Willkommenskultur und Vielfalt in der Mitte der Gesellschaft verankern, Gütersloh 2012

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Aktuelle Zahlen zu Asyl, Ausgabe Juni 2014, verfügbar unter: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/statistik-anlage-teil-4-aktuelle-zahlen-zu-asyl.pdf?__blob=publicationFile

Deutscher Bundestag. 18. Wahlperiode – 42. Sitzung, Mittwoch, den 25. Juni 2014, Plenarprotokoll S.3705ff, <http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/18/18042.pdf>

Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drucksache 18/2184, verfügbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/021/1802184.pdf>

Deutscher Bundestag, Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der sozialen Situation von Menschen, die ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland leben, BT-Drucksache 17/6167, verfügbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/061/1706167.pdf>

Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Bundestagsfraktion Die Linke, BT-Drucksache 18/2278, verfügbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/022/1802278.pdf>

Frankfurter Rundschau, 29.09.2014, verfügbar unter: <http://www.fr-online.de/flucht-und-zuwanderung/misshandlungen-fluechtlinge-burbach-ein-hauch-von-abu-ghraib,24931854,28558322.html>

Müller, Andreas: Die Organisation der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern in Deutschland, Working Paper 55 der Forschungsgruppe des Bundesamtes, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, verfügbar unter: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/EMN/Nationale-Studien-WorkingPaper/emn-wp55-organisation-und-aufnahme-asylbewerber.pdf?__blob=publicationFile

Pro Asyl, Memorandum: Freie Wahl für Flüchtlinge, verfügbar unter: http://www.proasyl.de/de/news/detail/news/memorandum_freie_wahl_fuer_fluechtlinge-1/

Pro Asyl, Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 7.4.2014, verfügbar unter: http://www.proasyl.de/fileadmin/fmdam/q_PUBLIKATIONEN/2014/PRO_ASYL_Stellungnahme_zum_Referentenentwurf_Neubestimmung_Bleiberecht_und_Aufenthaltsbeendigung_5__Juni_2014.pdf

UNHCR Global Trends 2013, <http://www.unhcr.de/home/artikel/2cadec7ad82a795cc394fde14cfe54f0/ueber-50-millionen-weltweit-auf-der-flucht.html>

UNHCR Pressemitteilung, 04.07.14, <http://www.unhcr.de/presse/nachrichten/artikel/96cdf3f06140d7957d085a7045bc7b1a/europa-muss-mehr-fuer-syrische-fluechtlinge-tun.html?L=0%253D%2522%2520and%25207%253D16--%2520a>

Luise Amtsberg ist Islamwissenschaftlerin und seit der 18. Wahlperiode Mitglied im Deutschen Bundestag. Sie ist als Flüchtlingspolitische Sprecherin der Grünen Bundestagsfraktion Mitglied des Innenausschuss, des Petitionsausschuss und des Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe. **David Kipp** ist Politikwissenschaftler und Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Bundestagsbüro von Luise Amtsberg (MdB) mit dem Fokus auf Europäische und Internationale Flüchtlingspolitik.

Asma Sarraj-Herzberg

Arbeitsverbot für Geflüchtete

Zu einem selbstbestimmten Leben gehört es, dass jeder Mensch eine Chance hat, den Lebensunterhalt durch eigene, selbst gewählte Arbeit verdienen zu können, so dass er/sie nicht auf die Almosen anderer oder die Unterstützung des Staates angewiesen ist. Aus diesem Grund bestimmt Artikel 23 Abs. 1 der - rechtlich nicht verbindlichen – Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte:

"Jeder hat das Recht auf Arbeit, auf freie Berufswahl, auf gerechte und befriedigende Arbeitsbedingungen sowie auf Schutz vor Arbeitslosigkeit."

In einer Marktwirtschaft heißt zwar „Recht auf Arbeit“ nicht „Recht auf einen Arbeitsplatz“. Aber eine Chance, durch Arbeit das Leben in die eigene Hand nehmen zu können, haben grundsätzlich alle Menschen, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit und ihrem Aufenthaltsstatus, verdient.

In Deutschland können heute viele Menschen – viel mehr als früher – diese Chance wahrnehmen. Es gibt aber nach wie vor Defizite bei der Zulassung von Asylbewerber_innen und Geduldeten zum Arbeitsmarkt. Dieser Artikel erläutert zunächst in einem kurzen Überblick die historische Entwicklung des Arbeitsmarktzugangs von Flüchtlingen (1) und dann die gegenwärtige Rechtslage (2).

Historische Entwicklung

1950 - 1970

Der Zugang von Flüchtlingen zum deutschen Arbeitsmarkt war zunächst nicht umfassend geregelt. Das Grundgesetz gewährt in Art. 12 Abs. 1 GG nur Deutschen ein Grundrecht auf Zugang zu einer frei gewählten Erwerbstätigkeit. Ein einfachgesetzlicher Anspruch von Flüchtlingen auf Arbeitsmarktzugang existierte nicht. Das änderte sich auch mit Inkrafttreten der Genfer Flüchtlingskonvention nicht, da diese einen solchen Zugang nicht zwingend vorsieht. Lediglich für die nach dem Zweiten Weltkrieg

„Displaced Persons“ sah § 17 des „Gesetzes über die Rechtsstellung heimatloser Ausländer“ (HAusIG) einen unbeschränkten Arbeitsmarktzugang vor.

Ab 1957 ermöglichte § 43 des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung in Verbindung mit einer Ausführungsverordnung die Erteilung einer Arbeitserlaubnis, die (außer bei deutsch Verheirateten) in den ersten fünf bzw. acht Jahren des Aufenthalts im Ermessen der Bundesanstalt für Arbeit stand. Diese Regelung galt generell für Ausländer_innen und nicht speziell für Flüchtlinge.

1970 – 2005

Ab 1971 wurde bei Asylberechtigten auf Grund der Verordnung über die Arbeitserlaubnis für nichtdeutsche Arbeitnehmer_innen von einer Prüfung der Lage des Arbeitsmarktes abgesehen, die Arbeitserlaubnis wurde systematisch erteilt. Die steigenden Asylbewerberzahlen führten Anfang der 1980er Jahre dazu, dass die Bundesanstalt für Arbeit Asylbewerber_innen während des ersten Jahres des Asylverfahrens keine Arbeitserlaubnisse mehr erteilte. Zwischen 1997 und Ende 2000 wurden Asylbewerber_innen sogar überhaupt keine Arbeitserlaubnisse erteilt („Blüm-Erlass“). Die Arbeitsämter waren vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Norbert Blüm, am 15. Mai 1997 in einem internen Erlass angewiesen worden, Asylbewerber_innen und Geduldeten, die nach dem 15. Mai 1997 eingereist waren, generell keine Arbeitserlaubnisse zu erteilen. Argument für das Arbeitsverbot war die hohe Arbeitslosigkeit. Nach scharfer Kritik und Rechtsprechung, die den Erlass als verfassungswidrig beurteilte, wurde er aufgehoben. Anschließend wurde die Erteilung von Arbeitserlaubnissen bei Asylbewerber_innen und Geduldeten wieder abhängig gemacht von der Lage des Arbeitsmarkts (Vorrangprüfung) und von der Angemessenheit der Arbeitsbedingungen (Konditionenprüfung). Seit dem Anwerbestopps war, wegen der hohen Arbeitslosigkeit in Deutschland, die Politik bestrebt, alle Anreize für einen Aufenthalt zu reduzieren.

Die verschiedenen völkerrechtlichen Verpflichtungen, die Deutschland unter anderem im menschenrechtlichen Bereich eingegangen ist, führten nur in Randbereichen zu einer Verbesserung des Arbeitsmarktzugangs. So gilt für türkische Staatsangehörige seit 1980 der Assoziationsratsbeschluss 1/80. Danach besteht zwar kein Anspruch auf erstmaligen Zugang zum Arbeitsmarkt. Nach erstmaliger Zulassung besteht aber ein Anspruch auf Verlängerung von Arbeitserlaubnissen. Für Staatsangehörige von

EU/EWR-Staaten und ihre Familienangehörigen wurde sukzessive die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit eingeführt.

Bis 2005 waren die Ausländerbehörden ausschließlich für den Aufenthalt zuständig. Die Zulassung zum Arbeitsmarkt war dagegen ausschließlich Sache der Bundesanstalt bzw. Bundesagentur für Arbeit. Diese getrennte Zuständigkeit und der damit verbundene Bürokratieaufwand erschwerten den tatsächlichen Zugang zum Arbeitsmarkt für alle Ausländer_innen.

Seit 2005

Mit dem Zuwanderungsgesetz, das 2005 in Kraft getreten ist, wurde im Ausländerrecht das one-stop-government eingeführt. Seitdem ist – außer in wenigen Ausnahmefällen – die Ausländerbehörde der einzige Ansprechpartner für Ausländer_innen, sowohl für Aufenthalt als auch für Beschäftigung. Die Fälle, in denen die Bundesagentur für Arbeit einer Beschäftigungserlaubnis zustimmen muss, wurden reduziert. In jedem Fall wird die Zustimmung intern durch die Ausländerbehörde eingeholt. Antragsteller_innen müssen sich darum nicht gesondert bemühen. Außerdem muss seit 2005 jeder Aufenthaltstitel erkennen lassen, ob die Erwerbstätigkeit gestattet ist (§ 4 Abs. 2 Satz 2 AufenthG). Dies dient auch der Bekämpfung von Schwarzarbeit.

Der Arbeitsmarktzugang für Menschen mit einem humanitären Aufenthaltsstatus wurde seit 2005 mehrfach deutlich verbessert. Dies geht zum Teil auch auf entsprechende Richtlinien der Europäischen Union zurück.

Gegenwärtige Rechtslage

Die gegenwärtige Rechtslage wird deutlich, wenn man nach den unterschiedlichen Personengruppen differenziert, die als Flüchtlinge bzw. aus sonstigen humanitären Gründen in Deutschland Schutz suchen. Die entsprechenden Regelungen finden sich im Aufenthaltsgesetz (AufenthG), im Asylverfahrensgesetz (AsylVfG) und in der Beschäftigungsverordnung (BeschV). Aus Platzgründen können hier nur die wichtigsten Fälle behandelt werden. Generell gilt § 4 Abs. 3 Satz 1 AufenthG: „Ausländer dürfen eine Erwerbstätigkeit nur dann ausüben, wenn der Aufenthaltstitel sie dazu berechtigt.“

Asylberechtigte

Wer als Asylberechtigte_r im Sinne des Artikels 16a des Grundgesetzes anerkannt ist, ist zu jeder Erwerbstätigkeit berechtigt (§ 25 Abs. 1 Satz 4 AufenthG). Jeder Aufenthaltstitel enthält einen entsprechenden Vermerk. Es findet keine Vorrang- oder Konditionenprüfung statt. Da das Grundrecht auf Asyl durch den „Asylkompromiss“ von 1993 erheblich eingeschränkt wurde, betrifft diese Regelung aber nur eine sehr kleine Gruppe von Menschen.

Anerkannte Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention

Personen, die als Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt sind, haben ebenfalls einen unbeschränkten Zugang zu jeder Erwerbstätigkeit. Auch hier enthalten die Aufenthaltstitel den entsprechenden Hinweis (§ 25 Abs. 2 Satz 2 AufenthG). Eine Anerkennung als Flüchtling im Sinne der Genfer Konvention gelingt zwar häufiger als eine Anerkennung als Asylberechtigte_r. Wegen der Dublin-Verordnung werden jedoch viele Asylanträge nicht in Deutschland bearbeitet, da Flüchtlinge über einen anderen europäischen Staat eingereist sind. Außerdem gilt der Arbeitsmarktzugang erst nach erfolgreicher Anerkennung und nicht während des Asylverfahrens (siehe unten „Asylbewerber_innen“).

Anerkannte „subsidiär Schutzberechtigte“ nach EU-Recht

Die Genfer Flüchtlingskonvention deckt nicht alle humanitären Gründe ab, die einen Menschen zur Flucht aus seiner Heimat bewegen. Die EU-Qualifikationsrichtlinie, die in §§ 25 Abs. 2, 60 Abs. 2 AufenthG und § 4 AsylVfG umgesetzt wurde, nennt weitere relevante Fluchtgründe. So können zum Beispiel Bürgerkriegsflüchtlinge, die nicht selbst politisch aktiv waren, in vielen Fällen nur Schutz als „subsidiär Schutzberechtigte“ erlangen. Dies ist ein Fortschritt gegenüber den 1990er Jahren, als zum Beispiel für Jugoslawienflüchtlinge in vielen Fällen gar kein legaler Aufenthalt, sondern lediglich eine Duldung (siehe unten) möglich war. Subsidiär Schutzberechtigte nach EU-Recht haben inzwischen einen unbeschränkten Zugang zu jeder Erwerbstätigkeit in Deutschland (§ 25 Abs. 2 Satz 2 AufenthG). Wie bei Flüchtlingen, die nach der Genfer Konvention anerkannt wurden, enthält der Aufenthaltstitel eine entsprechende Nebenbestimmung.

Anerkannte „subsidiär Schutzberechtigte“ nach nationalem Recht

Über das EU-Recht hinaus ermöglicht das deutsche Recht noch „subsidiären Schutz“ aus verschiedenen anderen Gründen (§§ 60 Abs. 5, 7, 25 Abs. 3 AufenthG). Traumatisierte Personen, denen im Herkunftsstaat zwar keine Verfolgung mehr droht, die aber dort nicht therapiert werden können, können zum Beispiel auf diesem Weg einen Aufenthaltstitel erhalten. Diese Personen haben keinen gesetzlichen Arbeitsmarktzugang. Die Ausländerbehörde muss über einen Antrag auf Erlaubnis einer Erwerbstätigkeit nach Ermessen entscheiden. Die Bundesagentur für Arbeit muss nicht zustimmen (§ 31 BeschV). In Berlin werden die Aufenthaltstitel systematisch mit einer entsprechenden, umfassenden Erlaubnis erteilt.

Asylbewerber_innen

Als „Asylbewerber_in“ bezeichnet man Personen, die einen Asylantrag beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge gestellt haben, über den noch nicht entschieden worden ist. Ergebnis des Antrags kann entweder eine Anerkennung als Asylberechtigte_r, Flüchtling im Sinne der Genfer Konvention oder subsidiär Schutzberechtigter nach EU- oder nationalem Recht sein oder aber eine Ablehnung des Antrags. Gegen eine Ablehnung kann Klage beim Verwaltungsgericht erhoben werden. Während der Dauer des Asylverfahrens haben die Antragsteller_innen (= Asylbewerber_innen) keinen Aufenthaltstitel, sondern eine so genannte „Aufenthaltsgestattung“ (§ 55 AsylVfG). Die Verfahren ziehen sich in vielen Fällen bereits beim Bundesamt über viele Jahre hin. Daher stellt sich die Frage, ob die Personen in diesem Zeitraum Zugang zum Arbeitsmarkt haben.

§ 61 Abs. 1 AsylVfG bestimmt, dass Personen im Asylverfahren „für die Dauer der Pflicht, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen“, keine Erwerbstätigkeit ausüben dürfen. Diese Dauer beträgt drei Monate (§ 47 Abs. 1 Satz 1 AsylVfG). Für die Zeit danach bestimmt § 61 Abs. 2 AsylVfG, dass nach neun Monaten (die Bundesregierung beabsichtigt die Absenkung auf drei Monate) eine Arbeitserlaubnis erteilt werden kann. Dies gilt nur für unselbständige Beschäftigung. Selbständige Beschäftigung kann Asylbewerber_innen nie erlaubt werden.

Die Arbeitserlaubnis wird durch die Ausländerbehörde erteilt. Die Bundesagentur für Arbeit muss grundsätzlich zustimmen. Die Arbeitsagentur prüft gemäß § 39 Abs. 3, 2

AufenthG unter anderem, ob die Stelle nicht mit anderen Bewerber_innen (Deutschen, Unionsbürger_innen oder Ausländer_innen mit bestehendem Arbeitsrecht) besetzt werden kann (Vorrangprüfung) und ob die Arbeitsbedingungen angemessen sind (Konditionenprüfung). Ohne diese Prüfung durch die Arbeitsagentur kann die Ausländerbehörde die Erlaubnis nur in Ausnahmefällen erteilen, zum Beispiel für eine Berufsausbildung oder bestimmte Praktika (§ 32 Abs. 4, 31 Abs. 2 BeschV). In den anderen Fällen kann die Agentur in Härtefällen ausnahmsweise auch zustimmen, wenn die Vorrangprüfung negativ ausfällt (§ 37 BeschV).

Nicht asylbezogene, humanitäre Aufenthaltstitel

Der Abschnitt 5 des Aufenthaltsgesetzes enthält noch weitere Rechtsgrundlagen für humanitäre Aufenthaltstitel. Der Arbeitsmarktzugang bedarf nicht der Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit (§ 31 BeschV). Die Arbeitserlaubnis durch die Ausländerbehörde wird in aller Regel erteilt werden, da diese Personen bis auf weiteres eine Bleibeperspektive in Deutschland haben, durch ihre Erwerbstätigkeit die öffentlichen Kassen entlastet werden und eine Arbeitsmarktprüfung gerade nicht mehr erforderlich ist.

Geduldete

Wer kein Aufenthaltsrecht hat, aber auch nicht abgeschoben werden kann, erhält – wenn er/sie sich bei den Behörden meldet – eine „Duldung“ (§ 60a AufenthG). Der Aufenthalt bleibt unerlaubt. Geduldete sind häufig abgelehnte Asylbewerber_innen, die nicht abgeschoben werden können, weil sie zum Beispiel keinen Pass haben. Grundsätzlich können diese Personen seit 2005 nach § 25 Abs. 5 AufenthG nach 18 Monaten einen Aufenthaltstitel erhalten, um jahrelange „Kettenduldungen“ zu vermeiden. Hierzu muss aber wiederum ein Pass vorliegen. Das gilt auch für §§ 18a, 25a AufenthG, die qualifizierten Geduldeten, die ein konkretes Arbeitsplatzangebot haben, sowie jungen Erwachsenen unter 22, die in Deutschland geboren oder vor ihrem 14. Geburtstag eingereist sind, einen Aufenthaltstitel „aus der Duldung heraus“ ermöglichen. Nach wie vor sind daher viele Menschen jahrelang im Status der Duldung, auch wenn inzwischen besondere Härtefälle manchmal über das Verfahren gemäß § 23a AufenthG (Härtefallkommissionen) gelöst werden können.

Gemäß § 32 Abs. 1 BeschV können Geduldete nach einem Jahr eine Arbeitserlaubnis erhalten, wenn die Arbeitsagentur auf Grund einer Vorrang- und Konditionenprüfung

zustimmt. Wie bei Asylbewerber_innen ist eine Zustimmung der Arbeitsagentur in einigen Fällen (zum Beispiel Berufsausbildung, bestimmte Praktika) nicht erforderlich (§ 32 Abs. 2 BeschV). Nach vier Jahren kann die Arbeitserlaubnis durch die Ausländerbehörde in allen Fällen ohne Zustimmung der Agentur erteilt werden. Auf die Fristen werden Voraufenthalte mit Aufenthaltserlaubnis oder Aufenthaltsgestattung (das heißt die Zeit im Asylverfahren) angerechnet (§ 32 Abs. 3 BeschV). § 33 BeschV verbietet die Erteilung einer Arbeitserlaubnis unter anderem an Geduldete, die hinsichtlich ihrer Identität getäuscht haben und nur deshalb nicht abgeschoben werden können.

Drittstaatsangehörige mit Aufenthaltsstatus in einem anderen EU-Staat, Familienangehörige von Unionsbürger_innen

In der letzten Zeit haben immer wieder Personen in Deutschland Schutz gesucht, die in einem anderen EU-Staat bereits einen Aufenthaltsstatus haben.

Wer in einem anderen Staat, der die Dublin-Verordnung anwendet, bereits Asyl beantragt hat, hat in Deutschland grundsätzlich kein Aufenthaltsrecht und keinen Arbeitsmarktzugang. Sein Asylverfahren muss im Allgemeinen in dem anderen Dublin-Staat durchgeführt werden. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge veranlasst eine Überstellung. Das gilt zur Zeit nicht für Griechenland, weil das dortige Asylsystem zusammengebrochen ist. In anderen Fällen kann – zum Beispiel durch anwaltliche Hilfe – erreicht werden, dass das Verfahren in Deutschland durchgeführt wird, wenn es dafür rechtlich relevante Gründe gibt. In diesem Fall haben die Personen in Deutschland den Status von „Asylbewerber_innen“ (siehe oben). Andernfalls müssen sie Deutschland verlassen und das Verfahren in dem anderen Staat führen.

Drittstaatsangehörige, die in einem anderen EU-Staat bereits einen Aufenthaltstitel mit Arbeitserlaubnis haben, können sich zwar gemäß Artikel 21 des Schengener Durchführungsübereinkommens für 90 Tage in Deutschland aufhalten. Sie haben hier aber keinen Arbeitsmarktzugang. Selbst, wenn eine „Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU“ in dem anderen EU-Staat erteilt wurde, unterliegen der langfristige Aufenthalt in Deutschland und der Zugang zum Arbeitsmarkt bzw. zu einer selbständigen Beschäftigung dem deutschen, nationalen Recht. Lediglich ein Visumverfahren vor der Einreise muss nicht durchgeführt werden. Wenn die Personen allerdings Familienangehörige von Unionsbürger_innen sind, haben sie möglicherweise ein abgeleitetes Freizügigkeits-

recht, aus dem sich auch ein Recht auf Erwerbstätigkeit ergeben kann. Unionsbürger_innen haben ohnehin – mit Ausnahmen für Kroatien – ein unbeschränktes Recht auf Niederlassung und Arbeitsaufnahme in Deutschland.

Aufenthaltstitel zum Zweck der Erwerbstätigkeit

Das AufenthG enthält außer dem Abschnitt 5, der humanitäre Aufenthalte regelt, auch einen Abschnitt 4, der Aufenthalte zum Zwecke der Erwerbstätigkeit regelt. Die entsprechenden „Angebote“ wenden sich aber vor allem an Hochschulabsolvent_innen oder Absolvent_innen von Berufsausbildungen mit Berufserfahrung, die in Fach- oder Führungspositionen tätig werden. Diese Voraussetzungen können Personen, die ihre Heimat unfreiwillig verlassen mussten, nur selten erfüllen. Generell gilt, dass die Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen, trotz Verbesserungen durch das Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz, oft extrem schwierig oder sogar unmöglich ist.

Resümee

Grundsätzlich haben Personen mit einem humanitären Aufenthaltsstatus heute in Deutschland – anders als früher – einen angemessenen Zugang zum Arbeitsmarkt. Für Asylbewerber_innen und Geduldete ist der Zugang allerdings stark eingeschränkt. In wirtschaftlich schwachen Regionen ist die Vorrangprüfung oft erfolglos. Wegen der Residenzpflicht sind die Betroffenen örtlich nicht flexibel. Der damit verbundene Verlust an Eigenständigkeit ist, vor allem, wenn man die lange Dauer von Asylverfahren betrachtet, ein gravierendes menschenrechtliches Problem.

Literaturhinweise

Ulrich Herbert, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge. München 2001

Georg Classen, Sozialeleistungen für MigrantInnen und Flüchtlinge, Handbuch für die Praxis, 2008 (vergriffen, online verfügbar unter: http://www.fluechtlingsinfoberlin.de/fr/pdf/Classen_Sozialleistungen_fuer_MigrantInnen_und_Fluechtlinge.pdf)

Rechtsquellen

Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention – GFK) vom 28. Juli 1951 (BGBl. 1953 II S. 560), online verfügbar unter: http://www.unhcr.de/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1_international/1_1_voelkerrecht/1_1_1/FR_int_vr_GFK-GFKundProt_GFR.pdf

Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Resolution 217 A (III) vom 10.12.1948, online verfügbar unter:

<http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=ger> (Quelle: UN Department for General Assembly and Conference Management German Translation Service, NY).

Assoziationsratsbeschluss EWG/Türkei Nr. 1/80, Beschluss Nr. 1/80 des Assoziationsrats EWG/Türkei über die Entwicklung der Assoziation (ARB 1/80), abgedruckt in: Klaus Dienelt, Ausländerrecht, 27. Aufl., 2014, online verfügbar unter: www.asyl.net, Rechtsprechung zu diesem Thema finden Sie auf die Seiten unter Rechtsgebiete in der Rubrik Assoziationsrecht EWG-Türkei, ARB 1/80 und in der Rechtsprechungsdatenbank (Eingabe in der Suchmaske z. B. "ARB 1/80" "türkischer Arbeitnehmer").

Asylverfahrensgesetz (AsylVfG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. September 2008 (BGBl. I S. 1798), online verfügbar unter: http://www.gesetze-im-internet.de/asylvfg_1992/

Aufenthaltsverordnung (AufenthV) vom 25. November 2004 (BGBl. I S. 2945), online verfügbar unter: <http://www.gesetze-im-internet.de/aufenthv/index.html>

Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Dublin-Verordnung) (ABl. Nr. L 180 S. 31), online verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:DE:PDF>

Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (AufenthG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), online verfügbar unter: http://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/

Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (FreizügG/EU) vom 30. Juli 2004 (BGBl. I S. 1950), online verfügbar unter: http://www.gesetze-im-internet.de/freiz_gg_eu_2004/

Gesetz über die Rechtsstellung heimatloser Ausländer im Bundesgebiet (HAuslG), online verfügbar unter: <http://www.gesetze-im-internet.de/hauslg/>

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), verfügbar online unter: <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/>

Verordnung über die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern (BeschV) vom 6. Juni 2013 (BGBl. I S. 1499), online verfügbar unter: http://www.gesetze-im-internet.de/beschv_2013/

Asma Sarraj-Herzberg ist Juristin in Berlin und unter anderem für Migrationsberatungsstellen von AWO und Diakonischem Werk tätig. Einer ihrer Schwerpunkte ist die Vorbereitung von Flüchtlingen auf Anhörungen beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Hendrik Cremer

„Racial Profiling“: Eine menschenrechtswidrige Praxis am Beispiel anlassloser Personenkontrollen

Das Verbot rassistischer Diskriminierung ist absolut

Am 3. Dezember 2010 steigt ein deutscher Student in einen Regionalzug von Kassel nach Frankfurt/Main. Er studiert in Kassel und möchte über das Wochenende seine Eltern besuchen. Nach dem zweiten Zwischenstopp des Zuges verlässt er das Abteil, um sich einen Tee zu holen. Auf dem Weg zurück zu seinem Platz wird er von zwei Beamten der Bundespolizei wahrgenommen, angesprochen und aufgefordert, sich auszuweisen. Er weigert sich, sich auszuweisen. Die Polizisten durchsuchen daraufhin seinen Rucksack, ohne darin Ausweispapiere finden zu können. Schließlich wird er zur Dienststelle der Bundespolizei nach Kassel verbracht, wo seine Personalien festgestellt werden.

Dieser Fall, der in den Medien erhebliche Aufmerksamkeit erzeugt hat, kann als plastisches Beispiel dafür dienen, welcher staatlichen Kontrollmacht Menschen durch „Racial Profiling“ in Deutschland im Alltag ausgesetzt sind. Dabei geht es um die polizeiliche Praxis, unveränderliche Merkmale, die das äußere Erscheinungsbild eines Menschen prägen, als Entscheidungsgrundlage für polizeiliche Maßnahmen wie Personenkontrollen heranzuziehen.

Wie kann es zu solchen polizeilichen Maßnahmen kommen?

Einer der beiden Beamten sagt dazu später vor Gericht aus, dass sie im Rahmen von Personenkontrollen zur Verhinderung unrechtmäßiger Einreise Leute ansprechen, die einem „als Ausländer erschienen“. Dies richte sich „nach der Hautfarbe, aber auch danach, ob der Reisende Gepäck bei sich habe oder irgendwo alleine im Zug stehe“. Der Betroffene sei „aufgrund seiner Hautfarbe ins Raster gefallen“.

Grundlage für eine solche Vorgehensweise sind Gesetzesbestimmungen, welche die Polizei in weitreichender Weise ermächtigen, an bestimmten Orten Personenkontrollen

durchzuführen: ohne dass sich eine Person durch ihr Verhalten verdächtig macht, ohne dass irgendwelche konkreten Anzeichen oder Tatsachen vorliegen müssen, die einen konkreten Verdacht gegen eine Person begründen.

Anders als das Oberverwaltungsgericht (OVG) Rheinland-Pfalz, das im Oktober 2012 in dem geschilderten Fall eine verbotene Diskriminierung nach Artikel 3 Absatz 3 Grundgesetz festgestellt hat, erachtete das Verwaltungsgericht Koblenz in erster Instanz die Kontrolle für zulässig. Zur Begründung stellte das Verwaltungsgericht darauf ab, dass die Bundespolizei dazu gemäß § 22 Abs. 1 a Bundespolizeigesetz berechtigt sei. Nach dieser Vorschrift kann die Bundespolizei jede Person in Bahnhöfen, Zügen und Flughäfen zum Zweck der Migrationskontrolle anhalten, befragen und Ausweispapiere verlangen sowie mitgeführte Sachen in Augenschein nehmen (dazu genauer Cremer 2013: S. 16 ff.).

Betroffenenorganisationen in Deutschland üben zunehmend öffentlich Kritik an der Praxis rassistischer Personenkontrollen. Die 'Initiative Schwarze Menschen in Deutschland' hat beispielsweise Ende 2012 beim Petitionsausschuss des Bundestages eine Petition eingereicht, die sich gegen die Praxis der Bundespolizei gewandt hat. Die Petition wurde von mehr als 13.000 Menschen gezeichnet und erreichte damit Rang 13 gemessen an der Anzahl der Mitzeichnungen, bei insgesamt 526 öffentlichen Petitionen im Jahr 2012. Die Bundesregierung vertritt hingegen den Standpunkt, dass es in Deutschland keine Praxis des „Racial Profiling“ durch die Bundespolizei gebe.

Verbot rassistischer Diskriminierung grund- und menschenrechtlich verbrieft

Niemand darf wegen seiner „Rasse“ benachteiligt werden, so heißt es in der fundamentalen Verfassungsnorm des Artikels 3 Absatz 3 Grundgesetz (GG). Damit – wenn auch in der Formulierung problematisch, da diese den Anschein weckt, es gebe unterschiedliche „Rassen“ (siehe dazu Cremer 2010) – verbietet das Grundgesetz rassistische Diskriminierungen. Das Verbot rassistischer Diskriminierung ist ebenso elementarer Bestandteil der europäischen und internationalen Menschenrechtssysteme. Rassistische Diskriminierung verbieten etwa Art. 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), Art. 2 Abs. 1 und Art. 26 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR) sowie das Übereinkommen

gegen rassistische Diskriminierung (ICERD) als spezielle Konvention zur Bekämpfung von Rassismus. Sämtliche Verträge sind von Deutschland ratifiziert worden und damit innerstaatlich geltendes Recht, an das Polizei und Gerichte gebunden sind (Art. 20 Abs. 3 GG).

Die Gewährleistungen der von Deutschland ratifizierten Menschenrechtsverträge sind nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch bei der Auslegung der Grundrechte des Grundgesetzes zu berücksichtigen, um Völkerrechtsverstöße zu vermeiden (siehe etwa BVerfG 2011: Ziffer 52). Das Verbot rassistischer Diskriminierung nach Art. 3 Abs. 3 GG ist demzufolge unter Berücksichtigung menschenrechtlicher Garantien aus europäischen und internationalen Menschenrechtsverträgen auszulegen.

Schutz vor Ungleichbehandlung nach unveränderlichen äußerlichen Merkmalen

Art. 3 Abs. 3 GG schützt vor Ungleichbehandlungen, die an das phänotypische Erscheinungsbild eines Menschen anknüpfen. Wählen Polizeibeamt_innen unveränderliche Merkmale, die das äußere Erscheinungsbild eines Menschen prägen, wie Hautfarbe oder Gesichtszüge, als Auswahlkriterium für anlasslose Personenkontrollen, liegt eine solche Ungleichbehandlung vor.

Das Verbot von Ungleichbehandlungen wegen des phänotypischen Erscheinungsbildes ist inhaltlicher Bestandteil des Verbots rassistischer Diskriminierung. Alle genannten Bestimmungen der EMRK und des IPbPR wie auch das Übereinkommen gegen rassistische Diskriminierung verbieten eine Ungleichbehandlung aufgrund der Merkmale „Rasse“ und „Hautfarbe“. Dabei ist der Bezug auf diese Merkmale so zu lesen, dass sie sich auf die dahinterstehende rassistische Konstruktion von Menschengruppen beziehen. Insofern ist es unerheblich, dass Art. 3 Abs. 3 GG „Hautfarbe“ nicht explizit als spezielles Diskriminierungsmerkmal nennt. Es wird durch das Differenzierungsmerkmal der „Rasse“ in Art. 3 Grundgesetz miterfasst.

Schließlich gehen rassistische Konzepte – Ungleichbehandlungen aufgrund der „Rasse“ – historisch auf die Idee zurück, Menschen anhand biologistischer Kriterien – wie etwa Hautfarbe oder Gesichtszüge – zu klassifizieren (vgl. auch EGMR 2005: Ziffer

55). Dabei werden aus einer Vielzahl visuell sichtbarer körperlicher Eigenschaften einzelne Merkmale herausgegriffen und Grenzen zwischen den variierenden körperlichen Merkmalen von Menschen gezogen. Auf dieser Grundlage werden Menschen unterschieden und ihnen pauschal bestimmte Eigenschaften oder Verhaltensmuster zugeschrieben (vgl. am Beispiel der Hautfarbe Arndt 2011). Im Falle von polizeilichen Personenkontrollen geht es etwa darum, dass Menschen nach ihrem phänotypischen Erscheinungsbild unterschieden und verdächtig werden, sich irregulär im Land aufzuhalten.

Dementsprechend ist der Begriff „Rasse“ auch nicht in einem biologistischen, sondern in einem soziologischen Sinn zu verstehen, im Sinne einer sozialen Konstruktion (siehe dazu etwa ECRI 2002: S. 5, Fn.1). Der Grund für die Verwendung des Begriffs im Grundgesetz und menschenrechtlichen Verträgen zum Schutz vor Rassismus liegt darin, dass die für Rassismus typische Kategorisierung von Menschen historisch mit dem Begriff/der Kategorie „Rasse“ erfolgte.

Für die Frage, ob eine staatliche Handlung eine Ungleichbehandlung gemäß Art. 3 Abs. 3 GG darstellt, ist es irrelevant, aus welchen Motiven heraus – nach dem Gesetz und/oder im Einzelfall – die Ungleichbehandlung erfolgt. Für das Vorliegen einer Ungleichbehandlung im Sinne des Art. 3 Abs. 3 GG und menschenrechtlicher Diskriminierungsverbote ist einzig entscheidend, ob eine benachteiligende Behandlung durch staatlich zurechenbares Handeln gegeben ist.

Eine Ungleichbehandlung im Sinne des Art. 3 Abs. 3 GG und menschenrechtlicher Diskriminierungsverbote liegt vor, wenn sie an ein Diskriminierungsmerkmal anknüpft (BVerfG 2008: Ziffer 48). Ob von der Polizei weitere Kriterien als das phänotypische Erscheinungsbild bei einer anlasslosen Personenkontrolle herangezogen werden, ist für das Vorliegen einer Ungleichbehandlung nicht ausschlaggebend. Eine Ungleichbehandlung liegt auch dann vor, wenn weitere Kriterien – wie etwa das Reisen mit Gepäck – für die Auswahl existieren.

In diesem Fall werden zwar nicht alle Personen, die nach dem physischen Erscheinungsbild ins Raster fallen, kontrolliert. Es werden aber weiterhin nur Personen

kontrolliert, die diese Voraussetzung (auch) erfüllen. Folglich bleibt es bei einer Ungleichbehandlung aufgrund des phänotypischen Erscheinungsbilds.

Schutz vor faktischen Diskriminierungen

Art. 3 Abs. 3 GG und die menschenrechtlichen Diskriminierungsverbote schützen nicht nur vor Gesetzesbestimmungen, die schon nach ihrem Gesetzeswortlaut Ungleichbehandlungen vorsehen. Sie kommen auch dann zum Tragen, wenn Gesetzesbestimmungen nicht unmittelbar ersichtlich zu Diskriminierungen führen (BVerfG 2008: Ziffer 49; EGMR 2007).

Aus der Perspektive der Betroffenen – auf diese kommt es beim Grund- und Menschenrechtsschutz an – ist es unerheblich, ob Diskriminierungen direkt aus dem Gesetz ablesbar sind oder ob sie erst in der Ausführung durch die Exekutive ersichtlich werden. Auch solche Bestimmungen sind anerkanntermaßen grund- und menschenrechtswidrig. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union, des Bundesverfassungsgerichts (siehe etwa BVerfG 2008: Ziffer 48 f.) wie auch des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR 2007: insbesondere Ziffer 175, 185, 193) trifft den Gesetzgeber eine Ergebnisspflicht zum Schutz vor faktischer Diskriminierung. Auch nach dem Übereinkommen gegen rassistische Diskriminierung (ICERD) kommt es ausdrücklich darauf an, ob Gesetze Diskriminierungen „bewirken“ (Art. 2 Abs. 1 c) ICERD).

Der eingangs erwähnte § 22 Abs. 1 a des Bundespolizeigesetzes ist vor diesem Hintergrund nicht mit Art. 3 Abs. 3 GG in Einklang zu bringen. Dem Wortlaut von § 22 Abs. 1 a BPolG lässt sich ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 3 GG nicht entnehmen. Er spricht nicht etwa von Personen mit einem bestimmten Aussehen, etwa von Personen mit „dunkler Hautfarbe“, sondern von „jeder Person“, die kontrolliert werden kann. Ob § 22 Abs. 1 a BPolG mit Art. 3 Abs. 3 GG vereinbar ist, richtet sich indes nicht allein nach einer reinen, isolierten Wortlautbetrachtung der Norm. Entscheidender sind hier vielmehr der Zweck der Norm und seine Auswirkungen in der Praxis.

In der Gesetzesbegründung ist davon die Rede, dass die Personenkontrollen der Bundespolizei gemäß § 22 Abs. 1 a BPolG „stichprobenartig“ erfolgen (Bundestag-Drucksache 13/10790, S. 4). Dieser Terminus ist missverständlich, weil man damit

assoziiieren könnte, die Kontrollen würden einem bestimmten, festgelegten System folgen, von dem grundsätzlich jede Person erfasst werden kann. Dies ist indes nicht der Fall. Die Befugnis, jede Person anhalten und kontrollieren zu können, ermächtigt die kontrollierenden Bundespolizist_innen vielmehr dazu, in einem Zug, in einem Bahnhof oder Flughafen frei auszuwählen, welche Personen sie kontrollieren. Die einzelnen Personen werden von den jeweiligen Beamt_innen der Bundespolizei vor Ort ausgesucht.

§ 22 Abs. 1 a BPolG ermächtigt die Beamt_innen der Bundespolizei demnach dazu, selektiv vorzugehen, ohne dabei das Verhalten einer Person zum Anlass ihrer Kontrolle nehmen zu müssen. Es soll vielmehr Ausschau gehalten werden nach Personen, die sich unerlaubt im Land aufhalten. Bei einem solchen Gesetzesauftrag ist es naheliegend, dass die Bundespolizei die Personen in erster Linie nach phänotypischen Merkmalen aussucht. Es kann ja in der Realität im Wesentlichen nur um (solche) äußerliche Merkmale gehen, wenn die Auswahl allein durch Inaugenscheinnahme geschehen kann und soll (vgl. Seebode 1998: S. 111). Das Gesetz suggeriert folglich, dass sich der Aufenthaltsstatus von Menschen auf der Grundlage von phänotypischen Merkmalen festmachen ließe. Vor diesem Hintergrund ergibt sich bereits aus der Norm selbst, aus ihrem Zweck, dass sie auf Diskriminierungen angelegt ist.

In welchem Umfang die Praxis diskriminierender Personenkontrollen auf der Grundlage von § 22 Absatz 1 a BPolG geschieht, lässt sich statistisch zwar nicht erfassen. Für die Beamt_innen der Bundespolizei bilden unveränderliche äußerliche Merkmale aber regelmäßig einen Verdacht auslösendes Kriterium, welche sie bei den Kontrollen als Auswahlkriterium heranziehen (vgl. Cremer 2013: S. 27 ff.; ebenso DAV 2013; Monitor 2014). Bestätigt wurde dies auch vom Vorsitzenden der Deutschen Polizeigewerkschaft, Rainer Wendt, in einem im Oktober 2013 erschienenen Interview der "tageszeitung" (die tageszeitung 2013).

Keine Rechtfertigung

Selektive Personenkontrollen, die auf Kriterien wie der Hautfarbe oder anderen physischen Merkmalen eines Menschen basieren, sind grund- und menschenrechtlich absolut verboten.

Es geht im Falle selektiver Personenkontrollen um den Kern des grund- und menschenrechtlich verbrieften Diskriminierungsschutzes, der im engen Zusammenhang zum Ausgangspunkt der Menschenrechte steht: dem Schutz der individuellen Menschenwürde (Vgl. Human Rights Committee 2009: Ziffer 7.2; FRA 2010: S. 19).

Der selektiven Personenkontrolle liegt ein Pauschalverdacht zugrunde. Ein solcher Verdacht wiegt schwer, so dass es auch nicht darauf ankommt, ob sich die betroffene Person dieses Verdachts durch Vorlage von Ausweispapieren wieder schnell entledigen kann. Ohne dass sie durch ihr Verhalten einen Anlass gegeben hat, wird die betroffene Person in einen kriminellen Zusammenhang gestellt. Grund ist die Zuordnung zu einer Gruppe, die über nicht veränderliche Merkmale wie Hautfarbe oder andere äußerliche Merkmale definiert wird. Mit dem Anknüpfen einer belastenden hoheitlichen Maßnahme an ein unveränderliches Merkmal wird der persönliche Achtungsanspruch Betroffener negiert.

Abgesehen davon, dass das Handeln von Polizist_innen in solchen Fällen auf Stereotypen basiert, hat ihr Handeln – als Staatsgewalt – eine Außenwirkung, die bestehende Stereotype in der Gesellschaft in besonderem Maße bekräftigen kann. Die Betroffenen werden dadurch öffentlich für die ganze Umgebung sichtbar in einen kriminellen Kontext gestellt. Bestehende Stereotype bei Außenstehenden können so in besonderem Maße bekräftigt werden (Ebenso Court of Quebec 2005: Ziffer 30 f.; FRA 2010: S. 19 f.). Dies gilt umso mehr, als die Polizei in der Regel nur dann Personen kontrollieren darf, wenn ein konkreter Anlass besteht. In der Regel dürfen Ausstehende also davon ausgehen, dass sich eine Person verdächtig gemacht hat, wenn sie kontrolliert wird.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dürfen die in Art. 3 Abs. 3 GG genannten Merkmale „nicht als Anknüpfungspunkt für eine rechtliche Ungleichbehandlung herangezogen werden. Das gilt auch dann, wenn eine Regelung nicht auf eine nach Artikel 3 Absatz 3 GG verbotene Ungleichbehandlung angelegt ist, sondern in erster Linie andere Ziele verfolgt“ (BVerfGE 1992: S. 206). Selektive Kontrollen, die auf rassistischen Kriterien wie der Hautfarbe oder anderen physischen Merkmalen wie den Gesichtszügen eines Menschen basieren, knüpfen an dem in Art. 3 Abs. 3 GG genannten Merkmal der „Rasse“ an. Sie sind demnach absolut verboten.

Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) wertet rassistische Diskriminierung als besonders schwerwiegende und verletzende Form der Diskriminierung mit tiefgreifenden Gefahren für die Gesellschaft. Das Verbot rassistischer Diskriminierung ist demnach von herausragender Bedeutung - die Bekämpfung von Rassismus ein wichtiges öffentliches Interesse (EGMR 2007: Ziffer 204). Dementsprechend hat der EGMR wiederholt darauf hingewiesen, dass eine unmittelbare rassistische Differenzierung in einer modernen, demokratischen und pluralistischen Gesellschaft nicht sachlich gerechtfertigt werden kann (EGMR 2007: Ziffer 176; EGMR 2008: Ziffer 69).

Zum gleichen Ergebnis kommt der UN-Ausschuss für bürgerliche und politische Rechte. Er hat in einer einschlägigen Entscheidung ausgeführt, dass selektive Personenkontrollen, die sich an spezifischen körperlichen Merkmalen orientieren, nicht nur die Würde der Betroffenen beeinträchtigen, sondern auch zur Verbreitung rassistischer Einstellungen in der allgemeinen Öffentlichkeit beitragen und einer wirksamen Politik zur Bekämpfung von Rassismus zuwiderlaufen (Human Rights Committee 2009: Ziffer 7.2).

Dementsprechend fordert der UN-Ausschuss gegen rassistische Diskriminierung, dass die Vertragsstaaten des Übereinkommens gegen rassistische Diskriminierung präventiv tätig werden und Maßnahmen ergreifen, um „Racial Profiling“ grundsätzlich zu verhindern (CERD 2005: Ziffer 20; außerdem CERD 2004: Ziffer 7 und 9 f.; vgl. ebenso ECRI 2007).

Selektive Kontrollen sind nach alledem auch deswegen nicht zu rechtfertigen, weil sie auch gesamtgesellschaftlich negative Folgen haben: für das friedliche Zusammenleben, für das Vertrauen in die Polizei und für die Zugehörigkeit und Teilhabe betroffener Gruppen (vgl. FRA, S. 19 f.; Court of Quebec 2005: Ziffer 30 f.) in Deutschland. Eine auf Menschenrechten gründende Staats- und Gesellschaftsordnung wird untergraben, wenn Staatsorgane den auf der Menschenwürde beruhenden persönlichen Achtungsanspruch von Menschen missachten und sie aufgrund unveränderlicher Merkmale pauschal verdächtigen.

Fazit und Ausblick

Der Beitrag hat am Beispiel von § 22 Abs. 1 a BPolG aufgezeigt, dass auch scheinbar neutrale Gesetzesbestimmungen gegen Art. 3 Abs. 3 GG verstoßen können. § 22 Abs. 1 a BPolG ist darauf angelegt, dass die Beamt_innen der Bundespolizei unveränderliche äußerliche Merkmale bei der Auswahl von Personen heranziehen und demzufolge regelmäßig diskriminierende Personenkontrollen vornehmen. Zudem verstößt das Gesetz auch gegen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gemäß Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG und das verfassungsrechtliche Gebot der Normenklarheit und -bestimmtheit (siehe genauer Cremer 2013: S. 16 ff.).

Die Erläuterungen zu § 22 Abs. 1 a BPolG sind beispielhaft zu verstehen, da es weitere Gesetzesbestimmungen auf Bundes- und Landesebene gibt, die vergleichbare polizeiliche Ermächtigungen zu anlasslosen Personenkontrollen beinhalten. Entsprechende Gesetze sind daher dringend von den Gesetzgebern auf Bundes- und Landesebene aufzuheben. Die Europarat-Kommission gegen Rassismus hat in ihrem jüngsten Bericht über Deutschland, der im Februar 2014 erschienen ist, die weitreichenden polizeirechtlichen Ermächtigungsnormen für anlasslose Personenkontrollen in Bund und Ländern kritisiert und Deutschland empfohlen, polizeiliche Maßnahmen wie Personenkontrollen immer an einen konkreten Verdacht zu knüpfen (ECRI 2014: Ziffer 15 f.).

Um die Praxis des „Racial Profiling“ zu beenden, ist es ebenso erforderlich, dass das grund- und menschenrechtliche Diskriminierungsverbot in der Polizeiarbeit fest und nachhaltig verankert wird. Erforderlich sind eine stärkere Vermittlung menschen- und grundrechtlichen Wissens und dessen Kontextualisierung in der Polizeiarbeit. Sowohl in der Ausbildung als auch in der Fortbildung von Polizeibeamt_innen sollte dem Thema angemessener Raum gegeben werden. Auch Einsatzpläne und -strategien der Polizeibehörden sind dementsprechend zu überprüfen. Polizeibeamt_innen müssen in die Lage versetzt werden, ihre hoheitlichen Aufgaben stets ohne diskriminierendes Profiling durchzuführen.

In einigen Bundesländern gibt es hierzu erste positive Anknüpfungspunkte. Punktuell beginnt auf Landesebene etwa eine Diskussion über ein explizites gesetzliches Verbot

von „Racial Profiling“ und die Auseinandersetzung mit dem Thema in der Aus- und Fortbildung der Landespolizei.

Literatur

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) (2010): Für eine effektivere Polizeiarbeit, Diskriminierendes „Ethnic Profiling“ erkennen und vermeiden, Handbuch, Luxemburg.

Arndt, Susan (2011): Hautfarbe, in: Arndt, Susan / Ofuatey-Alazard, Nadja (Hg.), Wie Rassismus aus Wörtern spricht. (K)Erben des Kolonialismus im Wissensarchiv deutsche Sprache, Münster, S. 332–342.

Bundesverfassungsgericht (BVerfG) (2011), Beschluss vom 23.03.2011, 2 BvR 882/09.

Bundesverfassungsgericht (BVerfG) (2008), Beschluss vom 18.06.2008, 2 BvL 6/07.

Bundesverfassungsgericht (BVerfG) (1992), Urteil vom 28.01.1992, In: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, 85. Band, Tübingen.

Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) (2005): General Comment (Recommendation) No 31 on the prevention of racial discrimination in the administration and functioning of the criminal justice system.

Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) (2004): General Comment (Recommendation) No. 30: Discrimination Against Non Citizens.

Court of Quebec (Criminal Division), Urteil vom 27.01.2005 (The Queen v. Campbell, Alexer).

Cremer, Hendrik (2013): „Racial Profiling“ – Menschenrechtswidrige Personenkontrollen nach § 22 Abs. 1 a Bundespolizeigesetz, Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.), Berlin. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/Studie_Racial_Profiling_Menschenrechtswidrige_Personenkontrollen_nach_Bundespolizeigesetz.pdf

Cremer Hendrik (2010): Ein Grundgesetz ohne „Rasse“ – Vorschlag für eine Änderung von Artikel 3 Grundgesetz, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin, http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Policy_Paper/policy_paper_16_ein_grundgesetz_ohne_rasse.pdf

die tageszeitung, Racial Profiling bei der Polizei. „Igittigitt, das ist Rassismus“, 27.10.2013, <http://www.taz.de/!126295/>.

Deutscher Anwaltsverein (DAV) Magazin, Racial Profiling, Polizeikontrollen wegen Hautfarbe abschaffen, 1.12.2013, <http://anwaltauskunft.de/magazin/gesellschaft/migration/183/dav-polizeikontrollen-wegen-hautfarbe-abschaffen/>.

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), Urteil vom 05.06.2008, Antragsnummer 32526/05 (Sampanis gegen Griechenland).

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), Große Kammer, Urteil vom 13.11.2007, Antragsnummer 57325/00 (D.H. und andere gegen Tschechien).

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), Urteil vom 13.12.2005, Antragsnummer 55762/00 u. 55974/00 (Timishev gegen Russland).

Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) (2014): ECRI-Bericht über Deutschland (fünfte Prüfungsrunde), veröffentlicht am 25. Februar 2014. <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Germany/DEU-CbC-V-2014-002-DEU.pdf>.

Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) (2007): Allgemeine Empfehlung Nr. 11 vom 29.06.2007, Bekämpfung von Rassismus und rassistischer Diskriminierung in der Polizeiarbeit, Straßburg.

Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) (2002): Allgemeine politische Empfehlung Nr. 7 vom 13. Dezember 2002, Nationale Gesetzgebung zur Bekämpfung von Rassismus, Straßburg.

Human Rights Committee, Entscheidung vom 27.07.2009, Communication No. 493/2006 (Williams Lecraft gegen Spanien).

Monitor, Kontrolle nach Hautfarbe, Wie der Staat Minderheiten schikaniert, ARD, 20.2.2014, 21:45-22:15 Uhr.

<http://www.wdr.de/tv/monitor/sendungen/2014/0220/polizei.php5>.

Seebode, Manfred, Deutscher Bundestag, Sitzung des Innenausschusses am 15. Juni 1998, Öffentliche Anhörung von Sachverständigen zu dem Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundesgrenzschutzgesetzes, Drucksache 13/10790.

Dr. Hendrik Cremer ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Menschenrechte in der Abteilung Menschenrechtspolitik Inland/Europa. Er arbeitet zu den Themen Asylrecht, Rechte in der Migration, Recht auf Schutz vor Rassismus und Kinderrechte. Er studierte Rechtswissenschaften in Marburg und Hamburg. Anschließend war er als Rechtsanwalt mit den Schwerpunkten Aufenthalts- und Sozialrecht tätig.

Reinhard Marx

Serbien, Mazedonien und Bosnien – sichere Herkunftsstaaten?

Zusammenfassung des Rechtsgutachtens für Pro Asyl

Vorbemerkung

Beim nachfolgenden Text handelt es sich um die Zusammenfassung eines für Pro Asyl erstatteten Rechtsgutachtens vom April 2014, das im Rahmen der politischen Diskussion des Gesetzentwurfs der Bundesregierung zu den sicheren Herkunftsstaaten verwandt wurde und wird. Der Bundestag hat bereits vor der Sommerpause in zweiter und dritter Lesung dem Gesetzentwurf zugestimmt. Von Beginn an zielte die Lobbyarbeit der nichtstaatlichen Organisationen im Asyl- und Flüchtlingsbereich dann auf die Partei „Bündnis90/Die Grünen“ und auch die Partei „Die Linke“. Es lag aus Sicht dieser Organisationen an den Grünen, ob dieser Entwurf Gesetzeskraft erlangt, da diese in zahlreichen Landesregierungen vertreten sind und deshalb die Entscheidung im Bundesrat mit beeinflussen konnten. Dementsprechend hoch war auch der politische Druck, der auf dieser Partei lastete.

Umgekehrt proportional zum politisch erzeugten, wohl den Ende August und Mitte September 2014 durchgeführten Wahlen in drei Bundesländern geschuldeten Druck war der erwartbare Gewinn dieses Gesetzentwurfs nach seiner eigenen Begründung: Zehn Minuten Zeitersparnis bei der Absetzung der Bescheidbegründung. Demgegenüber steht der Verlust, den die Zustimmung bedeutet, nämlich eine tiefreichende Beschädigung der Integrität des Asylverfahrens. Wer Staaten als „sicher“ erklärt, in denen ein hohes Maß an Korruption, politisch gesteuerter Justiz und rassistischer Gewalt vorherrscht, fügt der Glaubwürdigkeit des politischen Systems national und europaweit insgesamt erheblichen Schaden bei. Und das alles wegen zehn Minuten Zeitersparnis pro Einzelfall? Oder handelt es sich um eine weitere, mit der politischen Kampagne gegen die Freizügigkeit bereits lautstark eröffnete Diskriminierungskampagne gegen Roma in der Attitüde des Biedermeiers, der sich besorgt um die Funktion des Rechts- und Sozialstaates gibt?

Serbien, Mazedonien und Bosnien – sichere Herkunftsstaaten?

Zusammenfassung des Rechtsgutachtens

Dem Gesetzgeber kommt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zwar ein weiter Gestaltungsrahmen bei der Wahl der Methoden und entsprechenden Verfahren zu, wenn er einen bestimmten Staat als sicheren Herkunftsstaat bestimmen will. Er darf eine derartige Bestimmung aber nur auf der Grundlage einer verlässlichen Tatsachenfeststellung vornehmen. Bei der Erhebung und Aufbereitung der Tatsachen hat er ein bestimmtes Maß an Sorgfalt walten zu lassen. Er muss nach Erhebung und Sichtung der tatsächlichen Grundlagen insbesondere eine antizipierte Tatsachen- und Beweiswürdigung vornehmen. Diese Prüfungsanforderungen sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unerlässlich, weil die Würdigung des Gesetzgebers die Verwaltung und Gerichte bindet und nur unter diesen Voraussetzungen die Verkürzung des Prüfungsprogramms im Rahmen der Rechtsanwendung im Einzelfall gerechtfertigt ist. Wenn auch nach Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG die Methodik und das Verfahren offen sind, der Verpflichtung zur Erhebung, Sichtung und Würdigung der erforderlichen Tatsachen wird der Gesetzgeber dadurch nicht enthoben. Aus unionsrechtlicher Sicht ist er insbesondere verpflichtet, entsprechende Erkenntnisse von UNHCR, des Europarates und anderer einschlägiger Organisationen sowie von EASO (European Asylum Support Office) heranzuziehen (Art. 37 Abs. 3 RL 2013/32/EU). Aus diesen zwingenden Vorgaben folgt, dass allein eine gesetzliche Begründung, die im federführenden Ministerium verfasst wurde, keine zureichende Rechtfertigung für das erforderliche gesetzgeberische Urteil darstellt.

Es ist deshalb für das weitere Gesetzgebungsverfahren dringend angezeigt, die unionsrechtlich und verfassungsrechtlich vorgegebene Methodik bei der Bestimmung sicherer Herkunftsländer in Erinnerung zu rufen. Der Gesetzgeber muss für die kommenden Beratungen einen offenen Beratungs- und Erkenntnisprozess unter größtmöglicher Beteiligung spezifischen Sachverständs aus der Zivilgesellschaft gewährleisten. Der Gesetzgeber darf sich nicht lediglich dadurch, dass er sich die ihm vorgelegte Begründung des Fachressorts zu eigen macht, sein Urteil bilden. Vielmehr hat er selbstständig das Verfahren zu bestimmen, in dem Beweis erhoben wird und sich hierbei in geeigneter Weise und in angemessenen Verfahren des größtmöglichen Sachverständs der in Betracht kommenden Organisationen und Sachverständigen zu bedienen. Nur so kann er im Rahmen einer verfassungsgerichtlichen Vertretbarkeits-

kontrolle dem Einwand begegnen, die Gesamtwürdigung beruhe nicht auf guten Gründen.

Im Hinblick auf die drei in Aussicht genommenen Herkunftsstaaten ist abschließend auf einen besonders bedeutsamen Einwand hinzuweisen: Den Gesetzgeber trifft eine besondere Sorgfaltspflicht, wenn er ehemals diktatorische oder totalitär regierte Staaten zu „sicheren Herkunftsstaaten“ bestimmen will, wie dies bei allen Staaten des Westbalkans der Fall ist. Gerade die Behandlung von Minderheiten in diesen Staaten zeigt, wie fragil einerseits gesellschaftliche und staatliche Strukturen und wie langlebig andererseits gesellschaftlich überkommene und von Seiten führender Vertreter von Gesellschaft und Staat instrumentalisierte Haltungen von Intoleranz und Hass fortwirken, ja sogar weitaus wirkmächtiger sind als in früheren diktatorisch regierten Zeiten. Gerade in transitorischen Prozessen brechen durch allgemeine Verunsicherung ausgelöste Ängste im besonderen Maße aus und entladen sich in Hass, Gewalt gegen und Ausgrenzung von Minderheiten. Die Berichte des Europarates, des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung und insbesondere einschlägiger nichtstaatlicher Organisationen belegen dies in vielfältiger Weise. Auch aus den Fortschrittsberichten der Kommission kann entnommen werden, dass die Übergangsphase dort noch lange nicht abgeschlossen ist. Das verfassungs- und unionsrechtlich vorgegebene Ziel der erforderlichen antizipierten Tatsachen- und Beweiswürdigung ist die Feststellung, dass in einem derartigen Staat eine gewisse Stabilität und hinreichende Kontinuität der Verhältnisse eingetreten sind und deshalb in der Rechtsanwendung aufgrund der allgemeinen politischen und gesellschaftlichen Situation weder Verfolgungshandlungen noch unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung stattfinden. Ein derartiges Gesamturteil kann während eines nicht abgeschlossenen Übergangsprozesses kaum mit der erforderlichen Zuverlässigkeit getroffen werden.

Der zunächst vom Bundesinnenministerium übermittelte Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes vom 21. Februar 2014 zeichnete sich durch eine souveräne Ausblendung unionsrechtlicher Vorgaben wie auch durch eine lediglich abstrakt bleibende Berücksichtigung der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung aus. Es fehlte insbesondere eine sachbezogene Prüfung der Situation in den bezeichneten Ländern anhand der verfassungsrechtlichen Kriterien. Auch

wurden keine Erkenntnisquellen bezeichnet, die geeignet sind, die abstrakt bleibenden Behauptungen zu stützen. Lediglich die als Indiz heranzuziehenden Anerkennungsquoten zu diesen Staaten wurden genannt. Der überarbeitete Referentenentwurf vom 28. März 2014 bleibt ebenfalls abstrakt, ohne sich mit den verfassungsrechtlichen Kriterien auseinanderzusetzen. Im Rahmen der Begründung des besonderen Teils wird zwar im Rahmen einer sachbezogenen Prüfung die Situation in den drei als „sichere Herkunftsstaaten“ zu listenden Staaten behandelt. Insgesamt erscheint die Analyse jedoch verharmlosend und irreführend und wird der unionsrechtlich relevante Rechtsmaßstab nicht berücksichtigt. Soweit auf Berichte der Kommission und internationaler Organisationen Bezug genommen wird, erfolgt dies selektiv und werden dem Gesetzesvorhaben zuwiderlaufende kritische Beschreibungen der menschenrechtlichen Situation schlichtweg unterschlagen.

Die um Stellungnahme gebetenen Verbände hatten den ursprünglichen Referentenentwurf einhellig kritisiert und insbesondere gerügt, dass lediglich eine Informationsquelle, namentlich der Lagebericht des Auswärtigen Amtes, zugrunde gelegt worden ist. Ferner wurde im Blick auf die 2012 eingeführte Praxis der Schnellverfahren für Asylsuchende aus Mazedonien und Serbien die Verlässlichkeit indizieller Schlussfolgerungen aus den Anerkennungsquoten des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge in Frage gestellt und darauf hingewiesen, dass 2011 26 serbische und sechs makedonische Asylsuchende und im zweiten und dritten Quartal 2013 insgesamt 24 Asylsuchende aus Bosnien und Herzegowina, Makedonien und Serbien als schutzbedürftig anerkannt wurden, in Belgien und der Schweiz im ersten Halbjahr 2013 eine Schutzquote von über zehn Prozent im Blick auf diese Länder, in der Union insgesamt im ersten Quartal 2013 105 Asylsuchende aus Serbien als schutzbedürftig registriert worden sind.¹ Der überarbeitete Referentenentwurf soll nach den Behauptungen des zuständigen Fachressorts zwar die Stellungnahmen der Verbände berücksichtigt

¹ EKD, Der Bevollmächtigte des Rates/Kommissariat der deutschen Bischöfe, Katholisches Büro in Berlin, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes vom 28. 2. 2014; Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtverbände e.V., Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes vom 3. 3. 2014; Pro Asyl, Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes vom 28. 2. 2014, S. 5; UNHCR, Stellungnahme zum Referentenentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes“ zur Bestimmung von Staaten als „sichere Herkunftsstaaten“ vom 28. 2. 2014, S. 4.

haben. Diese rügen aber in ihren Stellungnahmen zum überarbeiteten Entwurf die selektive Auswertung internationaler Quellen einerseits sowie die pauschale Indienstnahme internationaler Organisationen andererseits, ohne konkret die von diesen herangezogenen Berichte zu bezeichnen.² UNHCR führt in seiner Stellungnahme vom 4. April 2014 ausdrücklich Beschwerde darüber, dass die in den Berichten von UNHCR und seinen Partnerorganisationen „vorgebrachten problematischen Aspekte insbesondere in Bezug auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in den genannten Herkunftsländern gerade nicht ausreichend berücksichtigt werden.“

Nachfolgend wird deshalb summarisch die Situation in den drei Herkunftsländern anhand der im Gutachten aufgezeigten Grundsätze beleuchtet. Die summarischen Ausführungen sind den umfassenden Länderanalysen die Pro Asyl im Zusammenhang mit dem Gutachten vorlegt, entnommen. Maßgebend sind deshalb die dem Gutachten angefügten Länderberichte. Nachfolgend werden aus der Vielzahl der die fragile Situation in den bezeichneten Staaten beschreibenden Aspekte besonders problematische Defizite herausgegriffen, die einer Einstufung dieser Staaten als „sichere Herkunftsländer“ entgegenstehen.

1. Bosnien und Herzegowina

Gemessen an den im Gutachten aufgezeigten Grundsätzen kann Bosnien und Herzegowina entgegen den Feststellungen in der Begründung des Referentenentwurfs vom 28. März 2014 nicht als „sicherer Herkunftsstaat“ behandelt werden. Übergriffe auf ethnische Minderheiten und Rückkehrer_innen sind Ausdruck eines seit langem bestehenden strukturellen Problems in Bosnien und Herzegowina. Der Referentenentwurf beschreibt demgegenüber gewalttätige Ausschreitungen als vorübergehende Einzelercheinungen, die ihre Ursache im allgemeinen Unmut der Bevölkerung über

² EKD. Der Bevollmächtigte des Rates/Kommissariat der Deutschen Bischöfe. Katholisches Büro in Berlin, EKD. Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und Geduldete, April 2014, S. 2; Jesuiten-Flüchtlingsdienst, Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und Geduldete, 4. April 2014, S. 2; Pro Asyl, Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und Geduldete“, 4. April 2014, S. 7.

die wirtschaftliche und soziale Lage, jedoch keinen ethnischen Hintergrund hätten. Dem widersprechen Berichte des Europarates, der Kommission, des U.S. State Department und nichtstaatlicher Organisationen.

Nach einem Bericht des ehemaligen Menschenrechtskommissars des Europarates, Thomas Hammarberg, aus dem Jahre 2011 ist die Gewalt gegen Minderheiten oft das Ergebnis ethnisch oder religiös bedingten Hasses, der in der bosnischen Gesellschaft traditionell stark verbreitet sei. Bosnische Politiker_innen schürten weiterhin Hass und Intoleranz. Hass gegenüber anderen Gruppen werde insbesondere auch im Internet verbreitet. Auch an den Schulen komme es zu gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen Schüler_innen verschiedener Bevölkerungsgruppen.³ Das U.S.-Department of State berichtet über Angriffe auf ethnische Minderheiten, die Schändung von Grabstätten mit Graffiti, Brandanschläge und Zerstörungen religiöser Einrichtungen. Diese richteten sich oft gegen religiöse Symbole oder Einrichtungen von Minderheiten.⁴ Die Kommission weist auf Berichte über Angriffe auf religiöse Einrichtungen, Priester und Gläubige hin.⁵ Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) erwähnt in ihrem Bericht zu Hassverbrechen für 2012 24 Zwischenfälle, darunter ein Angriff auf einen bosnischen Muslim, der schwer verletzt wurde, ein Angriff auf eine serbische Familie und drei Einschüchterungsversuche gegenüber bosnischen Muslim_innen und Serb_innen, zwei Übergriffe auf Roma, 18 Angriffe auf muslimische Einrichtungen und Symbole, darunter ein Vorfall, bei dem Grabsteine in einem muslimischen Friedhof herausgerissen und anschließend in Form von Kreuzen wieder aufgestellt wurden. Ferner wird über 24 Angriffe auf christliche Symbole und Einrichtungen berichtet, sowohl katholische wie auch orthodoxe, darunter ein Fall der

³ Council of Europe/Commissioner for Human Rights: Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Bosnia and Herzegovina on 27-30 November 2010 CommDH(2011)11, Straßburg, 29.03.11, Abs. 90, S. 20.

⁴ U.S. Department of State/ Bureau of Democracy, Human Rights and Labor: Bosnia and Herzegovina 2013 Human Rights Report, S. 26

⁵ European Commission: Commission staff working document: Bosnia and Herzegovina 2013 progress report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014 (SWD(2013) 415 final), Brüssel, 16.10.2013, S. 17, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/ba_rapport_2013.pdf

Grabschändung auf einem orthodoxen Friedhof.⁶ Nach dem Bericht des Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) werden derartige Übergriffe insbesondere in Gegenden ausgeführt, in denen Flüchtlinge in eine Minderheitensituation zurückkehren. Daher seien einige Rückkehrer_innen wieder geflüchtet. Andere seien in Gegenden geblieben, in denen ihre Volksgruppe in der Mehrheit sei.⁷

Zusätzlich zum Problem offener Gewalt gegen Minderheiten wird auch über institutionelle Diskriminierung gegen Minderheiten, insbesondere gegenüber Angehörigen der Roma berichtet. Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) stellt fest, dass Rückkehrer_innen, die einer Minderheit angehörten, in der Regel Probleme hätten, eine Arbeit zu finden, und zwar sowohl bei öffentlichen Einrichtungen, wie auch bei Privatunternehmen. Die Lage der Roma sei besonders schwerwiegend.⁸ Nach einem Bericht des Ausschusses für ökonomische, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen wird der Rückkehrprozess dadurch erschwert, dass Angehörige ethnischer Minderheiten beim Zugang zu ihren ökonomischen, sozialen und kulturellen Rechten behindert würden.⁹

Aus unionsrechtlicher Sicht kommt es maßgebend auf den wirksamen Schutz gegen Übergriffe, Hasskampagnen und schwerwiegende Diskriminierungen und insbesondere darauf an, dass die verantwortlichen Täter_innen strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden. Während der Referentenentwurf insoweit zwar einräumt, dass die Justiz nicht völlig unabhängig sei, „unmittelbare nachweisliche Einmischungen der

⁶ OSCE/ODIHR: Hate crimes in the OSCE region: Incidents and responses. Annual report for 2012, Warschau, November 2013, S. 56, http://tandis.odihr.pl/hcr2012/pdf/Hate_Crime_Report_full_version.pdf, S. 46, 56, 69, 74.

⁷ Internal Monitoring Displacement Centre: Stakeholder report by the Internal Monitoring Displacement Centre (IDMC) of the Norwegian Refugee Council (NRC) to the Universal Periodic Review (UPR) mechanism established by the Human Rights Council in Resolution 5/1 of 18 June 2007 for consideration at the 20th Session of the UPR Working Group (October 2014) Internal Displacement in Bosnia and Herzegovina, 14.03.14, S. 3, <http://www.internal-displacement.org/assets/library/Europe/Bosnia-and-Herzegovina/pdf/5-IDMC-UPR-BiH-2014-march.pdf>

⁸ European Commission against Racism and Intolerance (ECRI): **ECRI** report on **Bosnia** and Herzegovina (fourth monitoring cycle), Straßburg, 8.02.11, Abs. 79, S. 29.

⁹ Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Concluding observations on the second periodic report of Bosnia and Herzegovina (E/C.12/BiH/CO/2), 16.12.13, Abs. 11, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E/C.12/BiH/CO/2&Lang=en

Exekutive in die Unabhängigkeit der Justiz aus jüngster Zeit“ jedoch nicht bekannt seien, zeichnet der Fortschrittsbericht 2013 der Kommission ein grundlegend anderes Bild. In diesem wird insbesondere der fehlende Reformwillen der politisch Verantwortlichen kritisiert. Dieser sei ursächlich dafür, dass bisher kaum Fortschritte im Annäherungsprozess Bosnien Herzegowinas mit der Union festgestellt worden seien. Die Union hat deshalb ihre Hilfen teilweise eingestellt. Die Kommission kritisiert insbesondere die unzureichende Reform des bosnischen Justizwesens.¹⁰ Unverändert werden ernsthafte Mängel im Blick auf die Unabhängigkeit, Effizienz, Rechenschaftspflicht und Unparteilichkeit der Justiz in Bosnien und der Herzegowina festgestellt. Die Kommission fordert die bosnischen Machthaber_innen daher auf, sich stärker für das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit zu engagieren. Ferner zeigt sie sich besorgt über das hohe Maß an Korruption. Im Kampf gegen organisierte Kriminalität und Terrorismus seien kaum Fortschritte erzielt worden. Auch rügt die Kommission, dass Bosnien die internationalen Instrumente zum Schutz der Menschenrechte nur unzureichend umgesetzt hat. Dies betreffe insbesondere die Rechte von Homo- und Transsexuellen, die vor Gewalt und Hassreden geschützt werden müssten, aber auch für die Aktionspläne zur Verbesserung der Lage Roma. Die Kommission fordert Bosnien auf, gegen Diskriminierung, insbesondere von Roma, vorzugehen. Die Aktionspläne zur Verbesserung der Lage Roma seien nur unzureichend umgesetzt worden. In ihrem Fortschrittsbericht 2013 zeigt sich die Kommission ferner besorgt darüber, dass das bosnische Antidiskriminierungsgesetz zu viele Ausnahmen zulasse. Sie stellt fest, dass die Umsetzung dieses Gesetzes schwach sei und kritisiert, dass es kein umfassendes System gäbe, um Informationen über sogenannte Hassverbrechen („hate crime“) zu sammeln. Die Polizei kläre diese Verbrechen nicht ernsthaft und wirksam auf. Auch sei die Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft unzulänglich.¹¹

¹⁰ European Commission: Commission staff working document: Bosnia and Herzegovina 2013 progress report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014 (SWD(2013) 415 final), Brüssel, 16.10.2013, S. 20, 35,
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/ba_rapport_2013.pdf

¹¹ European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014 (COM(2013) 700 final), Brüssel, 16.10.2013, S. 20 f., 35 f.
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/strategy_paper_2013_en.pdf

2. Mazedonien

Gemessen an den im Gutachten aufgezeigten Grundsätzen kann Mazedonien entgegen den Ausführungen in der Begründung des Referentenentwurfs vom 28. März 2014 nicht als „sicherer Herkunftsstaat“ behandelt werden. Der Referentenentwurf stellt ausschließlich auf staatliche Verfolgungen und Übergriffe ab und verfehlt damit den unionsrechtlich maßgebenden Rechtsmaßstab für die Einstufung eines Staates als „sicherer Herkunftsstaat“. Soweit festgestellt wird, es finde „keine Verfolgung oder sonstige systematische menschenrechtswidrige Behandlung“ statt, verfehlt er die maßgebenden verfassungs- und unionsrechtlichen Prüfkriterien. Zwar werden „Diskriminierung und soziale Ausgrenzung“, die „eine erhebliche Härte darstellen können“, eingeräumt, diese gingen jedoch selten mit Verfolgung oder ernsthaftem Schaden einher. Diskriminierungen, die zu erheblichen Härten führen, können jedoch im Rahmen des unionsrechtlich relevanten Kumulationsansatzes solche Verfolgungsmaßnahmen darstellen.

Die Einschätzung, dass die Verhältnisse „ansonsten mit Staaten in der Region, darunter auch EU-Mitgliedstaaten, vergleichbar“ seien, wird durch Berichte internationaler und nichtstaatlicher Organisationen nicht bestätigt. In diesen wird etwa auf Berichte über gewalttätige Auseinandersetzungen zwischen der mazedonischen Mehrheitsbevölkerung und ethnischen Albanern in den Jahren 2012 und 2013 hingewiesen. Hiergegen wurden von der Regierung keine wirksamen Schritte eingeleitet. Lediglich 14 von einer Vielzahl von Hassverbrechen sind in diesem Zusammenhang gerichtlich verfolgt worden. Die maximale Freiheitsstrafe betrug fünf Monate. Die meisten Straftäter_innen wurden auf Bewährung entlassen.¹² Ebenso wurde über Hassverbrechen gegen Angehörige der Roma berichtet. Nach Berichten der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) wie auch des European Roma Rights Centre (ERRC) sind Roma nach wie vor bevorzugte Opfer polizeilicher Misshandlungen. Diese richten sich insbesondere gegen männliche Roma, die aufgrund ihrer ethnischen Zugehörigkeit von der Polizei kontrolliert und misshandelt

¹² Macedonian Helsinki Committee : Increased number of hate crimes and incidents, in: Monthly report on human rights in the Republic of Macedonia (www.mhc.org.mk/system/uploads/redactor_assets/documents/463/Monthly_Report_SEPTEMBER_2013.pdf .

werden.¹³ Zwar ist die Zahl polizeilicher Misshandlungen zurückgegangen. Es fehlt aber häufig nach wie vor an wirksamen Untersuchungen.¹⁴ Generell haben Roma aufgrund von Diskriminierungen erhebliche Probleme beim Zugang zu angemessener Schulbildung, Beschäftigung, Gesundheitsversorgung und bei der Wohnungssuche.¹⁵ Der Kommissar für Menschenrechte des Europarates wie auch die Kommission in ihrem Fortschrittsbericht 2013 stellen fest, dass die meisten Roma auch weiterhin in einem Kreislauf von Armut und Arbeitslosigkeit gefangen sind und in abgelegenen Wohngebieten leben, die sich oft durch menschenunwürdige Lebensbedingungen auszeichnen.¹⁶ Auch Homo- und Transsexuelle sind häufig Opfer von Gewaltverbrechen. Homophobie ist in der mazedonischen Gesellschaft weitverbreitet und hindert diese daran, ihre Sexualität frei auszuleben. Diskriminierungen und Stigmatisierungen dieser Personengruppen sind weit verbreitet und werden insbesondere dadurch verstärkt, dass Mitglieder der Regierung, andere Politiker_innen wie auch Medien Vorurteile gegen diese schüren.¹⁷ Die Kommission stellt im Fortschrittsbericht 2013 fest, dass sich die Lage von Homo- und Transsexuellen in Mazedonien gegenüber dem Vorjahr weiter verschlechtert hat. Sie äußert sich besorgt über eine homosexuellenfeindliche Berichterstattung in den Medien und fordert, dass gewaltsame Übergriffe, wie die Angriffe auf das Schwulen- und Lesbenzentrum in Skopje, aufgeklärt werden müssen.¹⁸

¹³ European Commission against Racism and Intolerance, Report on „The former Yugoslav Republic of Macedonia“, Fourth monitoring cycle (CRI (2010) 19), **S. 31**

¹⁴ ERRC, Macedonia country profile 2011-2012, S. 31
(www.errc.org/cms/upload/file/macedonia-country-profile-2011-2012.pdf).

¹⁵ European Commission against Racism and Intolerance, Report on „The former Yugoslav Republic of Macedonia“, Fourth monitoring cycle (CRI (2010) 19), S. 18-19.

¹⁶ Council of Europe/Commissioner for Human Rights, Report by Nils Muižnieks Council of Europe Commissioner for Human Rights Following his visit to “the former Yugoslav Republic of Macedonia” from 26 to 29 November 2012 (CommDH(2013)4), Straßburg, 9.04.13, S. 3; European Commission. Commission staff working document. The former Yugoslav Republic of Macedonia. 2013 Progress report, Accompanying the document communication from the commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014 (SWD(2013) 413 final), Brüssel, 16. 10. 2013, S. 46.

¹⁷ ILGA-Europe: Annual Review of the Human Rights Situation of Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex People in Europe 2013, S. 147 – 9, www.ecoi.net/file_upload/90_1369137411_ilga-europe-annual-review-2013.pdf (zuletzt eingesehen am 14. 3. 2014)

¹⁸ European Commission. Commission staff working document. The former Yugoslav Republic of Macedonia. 2013 Progress report, Accompanying the document communication

Aus unionsrechtlicher Sicht kommt es maßgebend auf den wirksamen Schutz gegen Übergriffe, Hasskampagnen und schwerwiegende Diskriminierungen und insbesondere darauf an, dass die verantwortlichen Täter_innen strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden. Insoweit kommt dem Umstand, dass die Kommission wie auch das U.S.Department of State heftige Kritik an der Funktionsweise der mazedonischen Justiz üben, besondere Bedeutung zu. Insbesondere wird kritisiert, dass die Regierung durch politischen Druck und Einschüchterung die Arbeit der Justiz beeinflusse.¹⁹ Das mangelhafte Justizwesen wird durch die dauerhafte Korruption in Mazedonien verstärkt. Hierauf weist auch die Kommission im Fortschrittsbericht 2013 hin. Die Bürger_innen misstrauen dem Parlament und der Justiz. Die für die Korruption Verantwortlichen werden strafrechtlich und auch sonst nicht verfolgt.²⁰

3. Serbien

Gemessen an den im Gutachten aufgezeigten Grundsätzen kann Serbien entgegen den Ausführungen in der Begründung des Referentenentwurfs vom 28. März 2014 nicht als „sicherer Herkunftsstaat“ eingestuft werden. Ebenso wie hinsichtlich Mazedonien stellt der Referentenentwurf ausschließlich auf staatliche Verfolgungen und Übergriffe ab und verfehlt damit den unionsrechtlichen Rechtsmaßstab. Dass der Entwurf ausschließlich den verfassungsrechtlichen, nicht aber den unionsrechtlichen Rechtsmaßstab bei der Beurteilung der Verhältnisse in Serbien zugrundelegt, macht insbesondere die Verwendung des Begriffs „politische Verfolgung“, den Unionsrecht nicht kennt (Art. 9 RL 2011/95/EU), deutlich.

Eine Vielzahl internationaler und nationaler Berichte beschreiben die Situation der Roma als besonders kritisch. Diese sind häufig Opfer von Gewaltverbrechen und institutioneller Diskriminierung insbesondere im sozialen Bereich. Der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung äußerte in seinem Staatenbericht Serbien

from the commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014 (SWD(2013) 413 final), Brüssel, 16. 10. 2013, S. 46.

¹⁹ US Department of State/Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, Country Reports on Human Rights Practices for 2013: Macedonia 2013 Human rights report, S. 6; European Commission. Commission, FN 39.

²⁰ Transparency International Macedonia Chapter, Corruption perceptions index vom 23. 12. 2013.

von 2011 seine Besorgnis, dass Roma weiterhin Ausgrenzungen im Bereich der Bildung erleiden. Roma, Ashkali und Ägypter seien weiterhin von Diskriminierungen, Vorurteilen und Stigmatisierungen betroffen.²¹ Das European Roma Rights Centre stellte für 2011 und 2012 fest, dass rassistische Hetze und Gewalt gegen Roma nach wie vor ein landesweites Problem in Serbien darstellen.²² In den Berichten für 2013 werden mehrere Angriffe auf individuelle Roma wie auch auf Siedlungen von Roma genannt und Beschwerden von Opfern erwähnt, die sich darüber beklagen, dass die Polizei nicht oder nur unzulänglich und zögerlich einschreitet, teilweise sogar offen mit den Angreifer_innen sympathisiert. Exemplarisch waren mehrtägige Demonstrationen im Belgrader Stadtteil Zemun, im November 2013, bei denen etwa 200 Personen mit Schlachtrufen, wie „Bringt sie um, schlachtet sie, damit kein Zigeuner übrig bleibt,“ durch die Straßen zogen. Dies wird auch durch das U.S. Department of State bestätigt. Danach sind Roma immer wieder Opfer von Polizeigewalt, gesellschaftlicher Diskriminierung, verbaler und psychischer Belästigung.²³

Eingebettet sind Übergriffe, Hasskampagnen und schwerwiegende institutionelle Diskriminierungen gegen Roma in ein im gesamten Land vorherrschendes Klima der Intoleranz und des Hasses gegen Minderheiten, von dem neben Roma und anderen ethnischen Minderheiten insbesondere auch Homosexuelle betroffen sind. So berichtet etwa das U.S.-Department of State, dass Gewalt und Diskriminierung gegen Homo- und Transsexuelle nach wie vor ein ernsthaftes Problem seien. Angriffe würden häufig aus Furcht vor weiteren Repressalien nicht gemeldet. Eine lokale Menschenrechtsorganisation habe 2013 im Monat etwa 30 Drohschreiben gegen Homo- und Transsexuelle verzeichnet.²⁴ Vor diesem Hintergrund wirkt die Bemerkung in der Begründung des Referentenentwurfs, dass die soziale und wirtschaftliche Lage der Roma „weiterhin schwierig“ sei, jedoch eine Verfolgung nicht stattfindet, verharmlosend und irreführend. Im unionsrechtlichen Sinne stellen Hassverbrechen im Übrigen Verfolgung dar.

²¹ CERD, Consideration of reports submitted by States parties under article 9 of the convention, CERD/C/SRB/CO/1, 10. 3. 2011, Rdn. 15 f.

²² ERRC, Serbia. Country Profile 2011-2012, Juli 2013, S. 23.

²³ U.S. Department of State, Country Reports on Human Rights Practices for 2012 - Serbia, Executive Summary, S. 1.

²⁴ U.S. Department of State, Country Reports on Human Rights Practices for 2013, Serbia, 27. 2. 2014, S. 29

Allein angesichts der Situation der Homo- und Transsexuellen, insbesondere aber der Roma, ergeben sich schwerwiegende Bedenken gegen die Bestimmung Serbiens zum sicheren Herkunftsstaat. Aus unionsrechtlicher Sicht kommt es maßgebend auf den wirksamen Schutz gegen Übergriffe, Hasskampagnen und schwerwiegende Diskriminierungen, insbesondere darauf an, dass die verantwortlichen Täter_innen strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden. Insoweit muss die Kommission in ihrem „Fortschrittsbericht“ 2013 einräumen, dass mehr gemacht werden müsse, um die Lage der Roma zu verbessern, wobei sie insbesondere Diskriminierungen im sozialen Bereich, aber auch internationalen Standards zuwiderlaufende Zwangsräumungen und –umsiedlungen von Romasiedlungen kritisierte. Das Justizsystem sei ineffizient und unterliege politischer Einflussnahme.²⁵ Im Fortschrittsbericht 2012 hatte die Kommission Roma als die schwächste und am stärksten diskriminierte Bevölkerungsgruppe in Serbien bezeichnet, die mit vielfältigen Formen gesellschaftlicher Ausgrenzung und Hass konfrontiert sei.²⁶ Bemühungen der serbischen Regierung zur Verbesserung der Lage der Roma haben zwar 2009 eingesetzt. Gleichwohl wird es noch lange dauern, bis greifbare Verbesserungen ihrer Lage wirksam werden. In diesem Zusammenhang bedarf es auch einer effektiven Bekämpfung von Korruption und Justizwillkür. Das U.S.-Department of State kritisiert in seinem Bericht von 2013, dass Korruption innerhalb der Polizei und Straffreiheit bei Vergehen durch Polizeibeamt_innen verbreitet seien. Es habe auch mehrere Berichte über die Misshandlung von Gefangenen durch Polizeibeamte gegeben. Untersuchungshäftlinge seien während des Verhörs misshandelt worden, um Geständnisse zu erpressen.²⁷ Der Europarat rügte 2011, dass Diskriminierung und Gewalt gegen ethnische Minderheiten nach wie vor üblich seien und durch Gerichte und Polizei nicht in angemessener Weise hiergegen vorgegangen werde.²⁸

²⁵ European Commission, Commission staff working document Serbia 2013 Progress report: Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014, COM(2013) 700 final, 16. 9. 2013, S. 39, 47.

²⁶ European Commission, Commission staff working document Serbia 2012 Progress report: Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013, 10. 10. 2012, S. 16 und 46.

²⁷ U.S. Department of State, Country Reports on Human Rights Practices for 2013, Serbia, 27. 2. 2014, S. 1 und 6.

²⁸ Resolution CM/ResCMN(2011)7 on the Implementation of the Framework for the Protection of National Minorities by Serbia, 30. 3. 2011,

Diese nur beispielhaft beleuchteten Defizite in der menschenrechtlichen Situation in Serbien stellen aus unionsrechtlicher wie auch aus verfassungsrechtlicher Sicht ernsthafte Hindernisse gegen eine Einordnung dieses Staates in das System „sicherer“ Herkunftsländer dar. Aus der für das Unionsrecht maßgebenden Sicht der Schutzlehre ist insbesondere auf die lange Tradition institutioneller Diskriminierung von Minderheiten, insbesondere von Roma, hinzuweisen, sodass bei vernünftiger Betrachtung die Annahme nicht gerechtfertigt erscheint, dass die erst 2009 eingeleiteten Strategien zur Bekämpfung von Hass und Intoleranz auf kurze Sicht greifbare Erfolge zeitigen werden. Dem steht insbesondere auch die fehlende Unabhängigkeit des Justizsystems und Korruption im Polizeisystem entgegen. Damit fehlt es derzeit an den erforderlichen Voraussetzungen, um Serbien als sicheren Herkunftsstaat bestimmen zu können.

Dieser Text erschien zuerst auf der [Website von Pro Asyl](#)
[Die ausführliche Fassung des Rechtsgutachtens „Serbien, Mazedonien und Bosnien und Herzegowina: Zur faktischen und rechtlichen Bewertung des Gesetzgebungsvorhabens der Großen Koalition zur Einstufung von Westbalkanstaaten als ‚sichere Herkunftsstaaten‘“](#) ist online verfügbar.

Reinhard Marx, Jahrgang 1946, geb. in Paderborn, ist seit 1983 beim Landgericht Frankfurt am Main als Rechtsanwalt zugelassen. Schwerpunkt seiner anwaltlichen, publizistischen und Dozententätigkeit ist das Ausländer-, Asyl- und Flüchtlingsrecht sowie das Staatsangehörigkeitsrecht. Daneben ist Reinhard Marx sowohl praktisch und publizistisch wie auch politisch im Bereich des Menschenrechtsschutzes aktiv. Leitbild für die anwaltliche Tätigkeit ist ein konkretes menschenrechtliches Verständnis.

Andreea Pavel

Die Notwendigkeit einer Willkommenskultur für Rroma

Fast täglich fuhr ich im Juni 2014 mit dem Bus M29 an der Gerhard-Hauptmann-Schule in Berlin-Kreuzberg vorbei. Mir war als sähe die ganze Stadt dabei zu, wie Geflüchtete auf das Dach ihrer Herberge kletterten und zu springen drohten, bevor sie ihr vorübergehendes Zuhause räumen müssen.

Parallel mussten die letzten Rroma raus aus den sogenannten Problemhäusern in Duisburg.

Es werden Kritiken aus den unterschiedlichsten Lagern laut. Keine der beiden Städte sieht sich als Verantwortliche. Übrig bleiben Asylbewerber_innen, darunter viele Rroma und Sinti. Als Menschen zweiter Klasse angesehen, erfahren sie in Deutschland keine Art von Willkommenskultur.

Tarnbegriff „Armutsmigration“

Am 3. September 1990 schrieb der Spiegel auf seiner Titelseite der Ausgabe Nr. 36 "Die Zigeuner. Asyl in Deutschland?". Dass Rroma und Sinti vor Hunderten von Jahren kamen und schon länger in Europa leben, als es die EU in ihrer heutigen Form gibt, interessierte damals niemanden. Heute auch nicht, lediglich die Terminologie ist eine andere und heutzutage wird von „Armutsmigration“ gesprochen – gemeint ist damit vor allem die Immigration aus Rumänien und Bulgarien.

Wer sind jedoch diese Armutsmigranten_innen? Im Jahr 2012 gab es zum Beispiel eine Nettozuwanderung aus beiden Ländern von rund 71.000 Menschen. Laut Destatis bzw. laut Mikrozensus 2012 hatten 48 Prozent der zwischen 2009 und 2012 aus diesen beiden Ländern Zugewanderten keinen Berufsabschluss, 19 Prozent aber hatten einen akademischen Abschluss, eine Quote, die mit 5 Prozent über der der Gesamtbevölkerung Deutschlands liegt. Zahlen, die mit Vorsicht zu genießen sind und von anderen Statistiken abweichen.

Wieso ist dann die Rede von Armutsmigration? Gezielter will ich wissen, wie genau filtert man aus diesen Statistiken die Anzahl der Roma?

Das Problem der Armutsmigration und ihrer Assoziation mit Roma scheint in den Vorurteilen der Mehrheitsgesellschaft zu liegen. Es fängt bei jahrhundertealten Stereotypen gegenüber den „Zigeuner_innen“ an und wird nicht zuletzt auf den Europawahlplakaten der NPD 2014 deutlich: die rechtsextreme Partei warb mit dem Slogan „Geld für die Oma, statt für Sinti und Roma“.

Sinti und Roma werden 2014 wieder zum Aushängeschild für die vermeintlichen Gefahren der Migration nach Deutschland. Es scheint, als gäbe es eine Hetzjagd samt antiziganistischer Propaganda. Wieso gilt den Sinti und Roma nicht dieselbe Willkommenskultur wie den Migrant_innen mit akademischen Abschlüssen? Wie nennt man eine Sonderbehandlung aufgrund Klasse und Ethnie - Klasse, die in vielen Fällen auf Ethnie beruht?

Wie unterschiedlich Neuzugewanderte in Berlin-Neukölln „willkommen“ geheißen werden

In Berlin leben viele Roma im Stadtteil Neukölln. Alles östlich des S-Bahnhofs Neukölln ist für viele Angehörige der Mehrheitsgesellschaft einfach nur „da, wo die Roma wohnen.“ In den boomenden nördlichen Bereichen Neuköllns, auch „Kreuzkölln“ genannt, machen immer mehr Restaurants auf, die die Gegend regelrecht zur „Fressmeile“ werden lassen. Die meisten dieser Betriebe werden von Expats geführt - Migrant_innen aus englischsprachigen Ländern. Alteingesessene Berliner_innen und Migrant_innen der ersten Generation sind hier kaum noch zu finden.

Obwohl die meisten dieser Expats ihre Heimat verließen, weil sie sich diese nicht mehr leisten konnten, fallen sie nicht unter die Kategorie "Immigration" und schon gar nicht „Armutsmigration“. Im Angesicht des Tourismus und des Multit-Kulti-Berlin-Images, helfen sie die Angst vor dem sogenannten „Problembezirk“ abzubauen.

Diese beiden Gruppen bewohnen einen Kiez und doch werden Expats, im Gegensatz zu den Roma, nicht als Gefahr konstruiert. Was ich selbst oft beobachte, ist die erlernte Vorsicht der Expats gegenüber den Roma, denn selbst wenn sie in ihrer alten

Heimat, Rroma nur unter dem Mythos „Gypsy“ kannten, wird ihnen hier beigebracht, Rroma als Bettler_innen anzusehen und ihnen gegenüber vorsichtig zu sein. Osteuropäische Musikant_innen in der U-Bahn werden sofort als „Zigeuner-Wanderzirkus“ stigmatisiert - andere U-Bahn Bettler_innen fordern Fahrgäste auf, sie nicht zu unterstützen, weil dieser „Wanderzirkus ja gar nicht wirklich hilfsbedürftig ist“. Alte Vorurteile des reichen Bettlers, der nach dem Sammeln von Kleingeld in sein Schloss verschwindet, werden hier offen aufgegriffen.

Gespräche mit Rroma in Deutschland

Wieso gibt es in Deutschland keine Willkommenskultur für Rroma? Oder vielmehr wer wird ausgeschlossen von diesem „Willkommen“? Zu dieser Frage habe ich mich mit einigen Rroma unterhalten und auch mit mir selbst als Frau und Rroma, die in Berlin-Neukölln lebt.

Was mich in erster Linie beeindruckt und schwer loslässt, ist die logisch schwer nachvollziehbare Trennung von Fakt und Wahrnehmung. Dass sich schon viele Aktivist_innen vor mir mit dem Thema Rassismus aus psychologischer Sicht auseinandergesetzt haben, kommt mir wieder in den Sinn. Wieso sind die Rroma immer noch die Sündenböcke? Fragen, zu denen ich mir von Milan Pavlovic, Sani Rifati und Amelia Pavel Antworten erhoffe.

Meine erste Anlaufstelle zu diesem Thema ist das Rroma -Informations-Centrum, das von Milan Pavlovic geleitet wird. Mit Sitz auf der Fuldastraße im Herzen von Neukölln, dient das Informationszentrum in erster Linie der Aufklärung und Förderung der Rroma-Kultur. Hier kann, wer will, Romanes lernen oder einen Stadtrundgang zu den Denkmälern für die im Nationalsozialismus ermordeten Rroma und Sinti buchen. Ein Poster des Rroma-Alphabets im Fenster der Räume vereinfacht die Suche.

Als ich Milan Pavlovic zunächst anrufe, scheint er nicht besonders begeistert von der Idee mit mir ein Interview zu führen. Vor Ort kann ich ihn, als ich mich als Sinti/Rroma enttarne, überzeugen. Sein Hund bellt laut und ich traue mich nicht herein vor Angst. Milan Pavlovic schnappt sich zwei Stühle und wir setzen uns nach draußen in die Sonne. Er sagt: "Natürlich bist du eine von uns, deswegen hast du Angst vor dem

Hund." Ich lache, das Eis ist gebrochen. Im Laufe des folgenden Gesprächs schwanke ich irgendwo zwischen Wut, Verwirrung und Nostalgie.

Vorurteile der Mehrheitsgesellschaft

Wir stellen viele Parallelen fest, wir kamen im selben Jahr nach Deutschland. 1990 - im Jahr des besagten Spiegel-Titelblatts. Er hat das Original und zeigt es mir.

"Siehst du, wie viel Angst sie vor uns haben?" Den Rroma, die in diesem Jahr nach Neukölln kamen, versuche er bei der Bürokratie, der Job- und Wohnungssuche zu helfen. Die, die Wohnungen haben, geraten allerdings immer wieder in herausfordernde Situationen mit ihren Nachbar_innen. Schnell und gern wird die Polizei gerufen, wenn ein Schaden im Haus passiert. "Wer weiß, was die da so machen. Man weiß ja nie mit denen", sind die häufigsten Begründungen der Nachbarn. Wie die soeben erschiene Studie der Antidiskriminierungsstelle des Bundes zeigt, lehnt jeder dritte Deutsche Sinti und Rroma als Nachbarn ab. Forscher haben „Bevölkerungseinstellungen gegenüber Sinti und Roma“ untersucht und die Ergebnisse zeigen: Ablehnung und Unwissenheit sind weit verbreitet und die Basis für Diskriminierung.

Warum haben die Leute so eine Angst vor uns, will ich von Milan Pavlovic wissen. Wieso haben sie gefühlt weniger Angst, wenn wir nicht sichtbar Rroma sind und zum Beispiel als Deutsch-Türken_innen oder Libanesen_innen durchrutschen?

Wo ist die Aufklärungspolitik von deutscher Seite, wieso gibt es trotz Ermordung und Verfolgung im Zweiten Weltkrieg keinen Platz für Rroma und Sinti? Milan Pavlovic hat keine Antwort.

"Wenn weiße Menschen leben wie wir traditionell leben, sind sie Hippies"

Ein Kollege von Milan stößt dazu, die Männer begrüßen sich. Er stellt sich als zunächst scherzhaft als Obama vor, verrät wenig später jedoch seine wahre Identität, Sani Rifati. Ich kann mein Glück nicht fassen. Zwar habe ich ihn nicht erkannt, aber Sani Rifati stellt als Aktivist und Präsident von "Voice of Roma" eine Heldenfigur innerhalb der Rroma-Kultur dar. Er dreht sich zu mir und bietet mir auf Romanes einen Kaffee an.

Ich muss ihn enttäuschen und zugeben mein Romanes reicht nicht aus, um ihm antworten zu können. Auf Englisch führen wir nun zu dritt unsere Suche nach Antworten fort.

"Es gibt keine Antwort", sagt Sani Rifati. "Wir verunsichern die Gadje (die Mehrheitsgesellschaft) und ihren Lebensstil." Er ist in Kalifornien großgeworden. "Wenn weiße Menschen leben wie wir traditionell leben, sind sie Hippies. Aber wir sind eine Bedrohung für die Gesellschaft. Alte Klischees, die die Mehrheitsgesellschaft immer wieder zu bestätigen versucht. Unsere Kultur und die Vorurteile sind so tief und so alt, die Leute finden es okay, uns gegenüber rassistisch zu sein. Jetzt werden sie mit uns öfter konfrontiert. Die Gadje sind unsicher, sie haben Angst und die Allgemeinheit macht es einfach offen rassistisch zu sein."

Willkommenskultur aus eigener Erfahrung

Willkommenskultur in Deutschland, wie sieht die aus? Aus persönlicher Erfahrung erzählt Milan Pavlovic mir:

"Wie kann ich das erklären? Eine Willkommenskultur an sich habe ich nicht gespürt. Ich war 16 Jahre alt, als ich hierher kam und sofort musste ich unter Angst lernen, wenn du keine gute Offerte hast, dann bist du nicht willkommen. Meine Eltern kannten sich nicht aus mit den Asylgesetzen, ich habe damals als Minderjähriger Asyl beantragt für die ganze Familie. Ich habe die ganze Verantwortung übernehmen müssen und kein Amt in Deutschland hat uns unterstützt oder uns geholfen. Ich musste sehr schnell feststellen, in diesem Land gibt es unfassbar viele Hindernisse und es wird nicht leicht."

Ich selber war ein fünf Jahre altes Kind, als meine Familie und ich 1990 nach Deutschland kamen. In den ersten drei Jahren lebten wir in Notwohnungen. In Wohncontainern. Pro Familie gab es 12qm mit Bundeswehrspinden, Etagenbetten, einem Waschbecken und zwei Herdplatten. Bäder und Toiletten wurden mit allen anderen dort Lebenden geteilt.

Für den aus Serbien stammenden Milan Pavlovic, war ein Neubeginn in Deutschland auf Anhieb schwer. Serbien galt zu der Zeit als Aggressor-Land und er ist Rroma. „Wir hatten ein doppeltes Problem. Wir hatten keine Chance hier 'neu' anzufangen. Wir

waren überall unter Druck. Der Arbeitsmarkt wollte dich nicht, das Sozialamt hat dauernd irgendetwas Neues gekürzt, du hast keine Krankenscheine bekommen. Es war schwierig“, erinnert er sich.

„Damals waren die Roma kein 'Business' wie heute. Politisch gesehen, wollen der Senat und die großen Träger Roma unterstützen, es gibt zahlreiche Projekte dazu. Der Grund ist natürlich Geld. Staatliche Subventionen. Bringt den Roma wenig, denn wenn du einen ganz normalen Bürger hier fragst, was er von Roma hält, ist die Antwort beängstigend.“ Aus Erfahrung weiß Milan: „Wenn es eine Konfrontation zwischen Roma und Nicht-Roma gibt, wird sofort die Polizei oder das Ordnungsamt gerufen. Es wird gar nicht erst ein Gespräch gesucht.“

Meine Anfangszeit in Deutschland in sogenannten Notwohnungen war von Nazi-Pöbeleien und Anti-Asylanten Parolen geprägt. Dadurch, dass die Container neu in die Siedlung gebaut waren, wussten alle anderen natürlich, wer darin wohnt. Gleichmaßen gab es auch die Caritas, die Una Masa, die uns mit Klamotten und dem Nötigsten versorgten. Als Kinder hatten wir vor Ort, in einem der Wohncontainer, Sozialarbeiter_innen, die uns mit unseren Hausaufgaben halfen. Den Rest haben meine Eltern alleine gemacht. Mit Umschulungen, Deutschkursen und einer jahrelangen, diskriminierenden Suche, schafften sie es in eine richtige Wohnung umzuziehen. Alles aus eigener Kraft und mit der Vision in einem besseren Land zu leben. Unterstützung kam damals von der evangelischen Kirche und Verwandten. Willkommenskultur in Deutschland war auch für uns nicht bemerkbar.

Die Lücken im Bildungssystem

Ich wollte wissen, was die jüngeren Roma heutzutage erleben und fragte meine Schwester und Studentin Amelia Pavel. Sie ist selbst Sinti/Roma, lebt in Köln und unterrichtete am Roma Kindergarten Amaro Kher in Köln und nahm an zahlreichen Diskussionen über Roma und Sinti an Bonner und Kölner Universitäten teil. In einem kurzen Telefoninterview sprach ich mit ihr über Willkommenskultur in Deutschland und den Umgang mit Roma im akademischen Umfeld.

Zunächst erzählt Amelia, wie erstaunt sie war, herauszufinden, dass es so etwas wie einen Kindergarten für Roma gibt, in dem auch in Romanes unterrichtet wird. Ein Ort,

an dem (Roma-) Kinder gefördert und unterstützt werden. Amelia und ich haben als Kinder ein Deutschland kennengelernt, in dem man nicht erzählt hat, dass man Roma ist. Der Stolz wuchs erst, als die Scham und das Stigma Roma zu sein, bewusst abgelegt wurden. Die Frage nach einer Willkommenskultur beantwortet sie folgendermaßen:

"Willkommenskultur in Deutschland, da können wir gerne drüber reden, aber welches Land hat generell sowas wie Willkommenskultur ist die eigentliche Frage. Das ist eine subjektive Wahrnehmung, die von Klasse, Ethnizität, Art der Immigration und vielen anderen Faktoren abhängt. Meine persönlichen Erfahrungen in Diskussionen und Debatten mit den Lehramtsstudenten an der Universität zu Bonn waren erschreckend."

In 13 Jahren Schule in Deutschland kann ich mich nicht daran erinnern je etwas über Roma oder Sinti gehört zu haben. Generell wurden Minderheiten in Deutschland als Thema nie behandelt. Diesen Punkt kritisiert auch Amelia nochmal:

„Das Wissen über Roma und Sinti, sprich europäische Geschichte, beschränkt sich auf beliebte Vorurteile, die zu Wahrheiten erklärt werden. Aussagen wie „jeder Immigrant hat sein Päckchen zu tragen“ und „wieso wollen die Roma eine Sonderbehandlung?“, waren das höchste der Gefühle. Dass diese Menschen irgendwann auf unsere Kinder als Lehrer losgelassen werden, finde ich schlichtweg unverantwortlich. Die Bildungslücken sind massiv und die Prioritäten der Bildungspläne sind zumindest, was die deutsche Geschichte betrifft, meiner Meinung nach falsch platziert, selektiv konzentriert oder beides. In Zusammenhang mit dem Holocaust zum Beispiel, werden Roma und Sinti in Schulen gar nicht erwähnt.“

Willkommen sein, heißt auch anerkannt sein. Das heißt, Deutsche mit Migrationshintergrund sollten anerkannt sein und die Weichen für eine Willkommenskultur für neue Zuwanderer_innen stellen. Eine scheinbar utopische Vision, wie man in dem hoffnungslosen Ton von Milan Pavlovic und Amelia Pavel hört.

Der Wandel

Was könnten wir, als bereits hier lebende Roma und Sinti, anders machen, frage ich Milan Pavlovic.

„Roma und Sinti sind schon so lange in Europa, aber in fast keinem Land willkommen. Antiziganismus ist so real, dass es sogar bei den Politikern und Aktivisten tief verankert ist. Wie soll einer, der nicht Roma ist, anderen Nicht-Roma erzählen, wie die Roma leben? Die Roma müssen selber mitreden. Da gibt es nicht viel zu philosophieren. Wir haben jetzt die nötige Freiheit, selbst mitzureden. Was wir brauchen, von der Mehrheitsgesellschaft, sind die Mittel. Uns fehlt der Zugang. Also wenn uns eine Institution, der Senat, ein Politiker oder wer auch immer helfen will, dann so. Zeigt uns die Strukturen und dann lasst es uns selbst machen. Unterstützt uns so. Benutzt uns nicht für eure eigenen Interessen.“

1990, im Jahr des Spiegel-Titelblatts, gab es allerdings auch eine Unterteilung der Migrant_innen in Nationen – Serb_innen, Rumän_innen, Mazedonier_innen und so weiter. Heute scheinen alle zusammen als "Zigeuner_innen" zu gelten, als ein Problem für den deutschen Arbeitsmarkt und Schablonen für den Sündenbock. Die größte europäische Minderheit, die nur im Rahmen von Armut und Suche nach Asyl öffentlich in Erscheinung tritt. Eine Gruppe von Menschen, die Roma und Sinti genannt werden möchte und sollte, doch trotzdem als „Zigeuner_innen“ und „Gypies“ radikal marginalisiert wird. Eine Gruppe Menschen, die trotz Verfolgung durch die Nazis, Porajmos, jahrhundertelange Demütigung und des Kampfes um ein neutrales Image gesellschaftlich als Problemträger propagiert wird.

Die Roma und Sinti in Deutschland, die Roma in der EU, die Roma und Sinti unter sich - ein schwieriges Thema, dessen Gewicht kaum jemand tragen will. Eine Generation kann vom Problem- zum Hoffnungsträger werden, so Milan Pavlovic:

"Wenn man den Roma von Anfang an eine Chance geben würde, sagen wir den rumänischen Roma, die jetzt kommen. Wenn man ihnen von Anfang die Chance gibt, Ruhe zu haben, geschützt zu sein, nicht diskriminiert zu werden, Asyl und eine faire Chance auf Integration, dann können auch sie in die Schule, einen Abschluss machen und Teil einer sogenannten Gesellschaft werden. Was keiner versteht

ist, die Roma haben diese Ruhe nicht. Sie flüchten von einer unterdrückenden Mehrheitsgesellschaft zur nächsten.“

Der Wandel fängt bei den Roma selbst an. Bei uns Roma, die das Bildungssystem kennen, die sich zeigen und die helfen. Bei einer Mehrheitsgesellschaft und bei Roma-Aktivist_innen, die für die Roma arbeiten wollen und nicht für ihre persönliche Vision, wer die Roma heute sind und wer sie morgen werden sollen. Eine Gesellschaft, die Gastfreundschaft und Zugehörigkeit zulässt, ohne sofortige Bedingungen zu stellen. Der Wandel scheint eine besonders schwierige Herausforderung zu sein, da Roma in verschiedensten Ländern nicht nur eine Minderheit darstellen, sondern untereinander wiederum in kleinere Gruppierungen aufgeteilt sind. Eine Verantwortung für sich selbst zu sehen, ohne eine Zugehörigkeit zu empfinden, verkleinert die Hoffnung, dass dieser Wandel bald passiert.

Ein kleines Licht am Ende des Tunnels bildet für Milan Pavlovic das neueste Projekt des Roma und Sinti Centrums. Zusammen mit Slavisa Markovic planen sie ein Community-Web-Radio für Roma und Nicht-Roma namens „Radio Schokolade“. In verschiedenen Sprachen inklusive Romanes und Sintikes wird sich das Radio-Projekt mit den Themen Integration, Medienerziehung, Kulturelle Bildung sowie politische Teilhabe befassen. Mit einer zweijährigen Laufzeit soll ein „Community-Webradio“ entstehen, das sowohl bundesweites Medium für die ethnische Gruppe der Roma und Sinti ist, aber auch alle Interessierten über Themen, Hintergründe, Geschichte, Bildung, Kultur informieren und aufklären soll. Darüber hinaus ist mit lokalen und bundesweiten Institutionen und Akteur_innen dieser Bereiche eine kooperative Vernetzung in Sicht.

Andreea Pavel ist Journalistin und DJ. Sie lebt und arbeitet in Berlin. Sie hat lange für das deutsche Magazin rap.de geschrieben und sich einen Namen als Journalistin in der deutschen Hip Hop-Szene gemacht. Derzeit arbeitet sie als freischaffende Journalistin, ist aktives Mitglied des internationalen Kreativ-Kollektivs *evewithoutadam* und für das Berlin Community Radio.

Julia Brilling und Jelena Nikolic

Romeo Franz im Videointerview über Willkommenskultur und Sinti in Deutschland

Romeo Franz ist sinto-deutscher Bürgerrechtler und Politiker bei Bündnis 90/ Die Grünen. Darüber hinaus ist Franz Geschäftsführer der Hildegard Lagrenne Stiftung für Bildung, Inklusion und Teilhabe von Sinti und Roma in Deutschland.

Im Interview mit Julia Brilling spricht Romeo Franz über die Willkommenskultur im Kontext von Flucht und Asyl, über die europäische Flüchtlingspolitik und wie die Willkommenskultur für Geflüchtete in Deutschland umgestaltet werden muss.

Direktlink zum Video: <http://youtu.be/GMNAkpsvoWI>

Im zweiten Teil spricht Romeo Franz über „Xenophobie“ und deutsche Sinti, die als Fremde wahrgenommen werden und doch seit vielen Jahrhunderten hier leben. Eine Tatsache, die den Begriff „Willkommenskultur“ absurd erscheinen lässt. Franz beleuchtet dabei seine eigene, über 600 Jahre alte Familiengeschichte und die Bürgerrechtsarbeit deutscher Sinti. Auch vor dem Hintergrund der Verfolgung und Ermordung von Sinti und Roma in der NS-Zeit und die späte Anerkennung dieser Verbrechen, die erst 1981 nach politischer Organisation von Sinti und Roma selbst erfolgte.

Im weiteren Gespräch erörtern Romeo Franz und Julia Brilling die Reproduktion alter Stereotype und rassistischer Vorurteile durch die Medien. Abschließend stellt Romeo Franz die Hildegard Lagrenne Stiftung vor, die erste Stiftung, die von deutschen Sinti und Roma gegründet wurde.

Direktlink zum Video: <http://youtu.be/BCcB1OlcNZ8>

Elisabeth Gregull

Willkommen in der Isolation

(Textfassung des [Audio-Beitrags](#))

In ihrem Audio-Beitrag beschäftigt sich Elisabeth Gregull mit der Refugee-Bewegung, lokalen Willkommensinitiativen und rechter Hetze gegen Geflüchtete. Dazu sprach sie mit Elisabeth Ngari von [Women in Exile](#), Timo Reinfrank von der [Amadeu Antonio Stiftung](#) sowie Luisa Seydel und Stephan Jung von [Hellersdorf hilft](#).

Elisabeth Ngari sitzt in einem Café in Berlin-Schöneberg. Die gebürtige Kenianerin floh 1996 nach Deutschland. Sie engagiert sich seit vielen Jahren für die Interessen und Rechte von geflüchteten Frauen. Wenn man sie auf den Begriff ‚Willkommenskultur‘ anspricht, huscht ein müdes Lächeln über ihr Gesicht:

Elisabeth Ngari: „Jemanden willkommen zu heißen heißt nicht, jemandem einfach ein Bett und Essen zu geben. Es heißt auch zu zeigen, wie man sich selbstständig versorgen und wirklich in die Gesellschaft integrieren kann. Wie bekomme ich einen Job? Ich will die Sprache lernen oder etwas anderes ... ich denke, das wäre ein Willkommen. Aber ein Dach über dem Kopf und Essen zu haben, ist nicht genug.“

Das deutsche Asylsystem hat Elisabeth Ngari dazu gezwungen, jahrelang in Flüchtlingsheimen zu leben. In Häusern abseits größerer Orte oder Städte, mit vielen Menschen auf engstem Raum, ohne Privatsphäre. Hinzu kamen das Arbeitsverbot und die Residenzpflicht, also das Verbot sich frei in der Bundesrepublik zu bewegen. All das zwang sie zu einem untätigen und abhängigen Leben. Nach Jahren kam der Punkt, an dem ihr klar wurde, dass sie so nicht leben will. Sie fühlte sich sehr isoliert im Heim; gleichzeitig gab es Probleme mit Rechtsradikalen.

Elisabeth Ngari: „Das ist eigentlich der Grund, warum ich mich organisiert habe, an Protesten teilnahm. Es gab Menschen die zum Heim kamen, die versuchten uns zu helfen und uns die politische Situation zu erklären. Denn zu der Zeit hatten wir viele Probleme mit Rechten. Und es gab Leute, die sich gegen die Rechtsradikalen organisiert haben. Und sie kamen zu dem Heim, um mit uns zu sprechen.“

Zunächst hat Elisabeth Ngari sich mit anderen in der Brandenburger Flüchtlingsinitiative zusammengetan und versucht, Geflüchtete in den Heimen zu organisieren. Das war im Jahr 2000. Doch weil Frauen nochmal ganz anders unter den Regelungen des deutschen Asylrechts leiden, gründete sie gemeinsam mit anderen Frauen die Initiative „Women in Exile“. Sie engagiert sich politisch speziell für geflüchtete Frauen und Kinder, hilft bei Problemen und berät Frauen zu ihren Rechten. Die Forderung nach der Abschaffung von Sammelunterkünften – ‚Women in Exile‘ nennt sie Lager – ist zum zentralen Anliegen der Initiative geworden. Denn durch die Art der Unterbringung kommt es immer wieder zu Gewalt und sexueller Belästigung von Frauen.

Elisabeth Ngari: „Wir haben uns auf 'Keine Lager für Frauen. Schafft alle Lager ab!' konzentriert, weil wir realisiert haben, dass diese Isolation die Dinge wirklich schwierig macht. Und von den Interviews, die wir mit Frauen geführt haben, und durch die Broschüre, die wir herausgebracht haben, haben wir verstanden, dass wenn die Frauen nicht in den Heimen wären, könnten ihnen die meisten Dinge nicht passieren. Oder sie wüssten, wo sie hingehen könnten, wenn sie außerhalb der Heime leben würden. Wenn sie sich in die Gesellschaft integrieren, dann werden sie die Gesetze kennen und all das.“

Elisabeth Ngari versucht nach wie vor, neue Netzwerke zu knüpfen. Um noch mehr Frauen im ganzen Bundesgebiet anzusprechen, beteiligte sich ‚Women in Exile‘ in diesem Sommer an der bundesweiten Konzerttour des Musikers Heinz Ratz. Die Idee: durch Konzerte auf die Situation aufmerksam machen und durch Gespräche in Flüchtlingsunterkünften mit den Frauen dort in Kontakt kommen. Die Reise auf Flüssen, mit Flößen, sollte die verletzliche Position speziell von Frauen und Kindern symbolisieren. Und gleichzeitig daran erinnern, dass tagtäglich Menschen auf Booten über das Mittelmeer nach Europa zu kommen, um Schutz zu suchen. Und dass dabei immer wieder Menschen sterben.

Elisabeth Ngari sieht in den letzten 14 Jahren punktuelle Verbesserungen für Geflüchtete in Brandenburg, wo sie lebt und sich engagiert. Dort wurde, wie in vielen anderen Bundesländern auch, die Residenzpflicht gelockert. Auch das Gutscheinsystem ist dort vielerorts abgeschafft. Das sei auch ein Erfolg der langjährigen politischen Organisie-

rung der Geflüchteten, meint sie. Aber nach wie vor müssen Geflüchtete in Sammelunterkünften leben, deswegen habe sich auch die Situation der Frauen nicht verbessert.

Seit zwei Jahren sind die Proteste von Geflüchteten in Deutschland lauter und sichtbarer geworden. Ein bundesweiter Protestmarsch, ein Hungerstreik vor dem Brandenburger Tor in Berlin, die Besetzung des Kreuzberger Oranienplatzes und der Gerhard-Hauptmann-Schule sind einige Etappen. Elisabeth Ngari findet es wichtig, dass die politischen Themen öffentlich angesprochen werden. Nur so könne man Forderungen stellen und gegen diskriminierende Gesetze kämpfen. Sie kritisiert, dass Medien über die Aktionen eher wie über eine Sensation berichten. Die Kernanliegen der Refugee-Bewegung aber würden nur selten herausgebracht: die Forderung nach einem menschenwürdigen Leben und nach einem Ende der Diskriminierung und Ausgrenzung von Geflüchteten durch das deutsche Asylsystem.

Elisabeth Ngari: „Es ist genauso bei den Menschen auf dem Oranienplatz oder in der Schule. Sie wollen arbeiten ... Wenn sie arbeiten, bekommen sie Geld und sie können für ihre eigenen Wohnungen bezahlen. Es geht nicht darum, dass sie in der Schule bleiben wollen. Das ist nicht die Frage, sie wollen integriert sein, arbeiten, die Dinge tun, die sie tun wollen, und nicht das, was die Politiker für sie vorgesehen haben.“

Während die deutsche und europäische Asyl- und Flüchtlingspolitik immer restriktiver wird, nehmen die Proteste von Geflüchteten zu. Vor kurzem gab es sogar einen europäischen Protestmarsch nach Brüssel. Wie Elisabeth Ngari haben sich auch andere Aktive nach Jahren der Isolation in Flüchtlingsheimen entschieden, politisch aktiv zu werden und für die eigenen Rechte zu kämpfen. Die europäischen Gesetze, Frontex, all das mache es schwieriger, überhaupt nach Europa zu kommen. Und wer es schafft, der soll gleich wieder abgeschoben werden. Ihre ausweglose Lage treibe die Geflüchteten zu immer radikaleren Formen des Protests, so Elisabeth Ngari:

Elisabeth Ngari: „Ich denke, die Geflüchteten selbst haben realisiert, dass es wenig Möglichkeiten gibt. Wenn sie sich nicht selbst organisieren und für ihre Rechte kämpfen, werden sie nicht überleben oder in der Lage sein ihren Weg zu machen.“

Eine Stiftung, die früh die Selbstorganisation von Geflüchteten unterstützt hat, ist die Amadeu Antonio Stiftung. Seit 1998 fördert sie Initiativen für demokratische Kultur und gegen Rechtsextremismus. Im Büro der Stiftung in Berlin-Mitte beobachtet das Team die Aktivitäten der rechten Szene, speziell auch beim Thema 'Flucht und Asyl'.

Geschäftsführer Timo Reinfrank findet es gut, dass die Geflüchteten inzwischen selbst öffentlich für ihre Rechte kämpfen. Das deutsche Asylsystem setze nach wie vor auf Abschreckung. Die Unterbringung in Sammelunterkünften, das Arbeitsverbot, die in Europa einmalige Residenzpflicht, die Kontakt zu Freundeskreis und Familien verhindere, all das isoliere die Geflüchteten extrem und führe zu Verzweiflung:

Timo Reinfrank: „Das ist alles sehr, sehr dramatisch irgendwie und in der Situation, finde ich dann, wenn die Leute sich auch noch von der Politik und der Gesellschaft alleine gelassen fühlen und dazu diese rassistischen Übergriffe kommen, dann finde ich es ehrlich gesagt auch nicht verwunderlich, dass manche Leute über einen Suizid nachdenken, weil sie einfach nicht mehr wissen wohin.“

Der Selbstmord eines jungen Geflüchteten aus dem Iran in einem bayrischen Flüchtlingsheim hatte vor zwei Jahren bundesweite Proteste ausgelöst. Öffentlichkeitswirksame Aktionen haben die Proteste der Geflüchteten seitdem mehr und mehr in die Medien gebracht, auch die Besetzung des Kreuzberger Oranienplatzes. Doch ihre grundlegenden politischen Forderungen – wie die Abschaffung der Residenzpflicht, ein Ende Unterbringung in Sammelunterkünften, das Recht eine Ausbildung zu machen, zu studieren oder zu arbeiten – sind nicht oder nur zum Teil verwirklicht. Auch viele der Versprechen, die der Berliner Senat den Geflüchteten beim Verlassen des Oranienplatzes gab, wurden nicht eingehalten.

Als Anfang Juli 2014 die Polizei die Gerhard-Hauptmann-Schule umstellte und deren Räumung anstand, zogen sich einige Geflüchtete auf das Dach zurück und drohten mit Selbstmord. Zahlreiche Einzelpersonen initiierten damals einen öffentlichen Aufruf zur Solidarität mit den Geflüchteten, der von der Amadeu Antonio Stiftung unterstützt wurde. Darin heißt es: „Die Refugee-Bewegung der vergangenen beiden Jahre hat Deutschland mit praktischen Fragen von Menschenrechtspolitik konfrontiert. Der erste Paragraph des Grundgesetzes lautet: 'Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.' Die Refugees

erinnern an diesen Auftrag des Grundgesetzes, helfen also bei der Wahrung der politischen Interessen der Bundesrepublik. Sie erinnern daran, dass Menschenrechte immer wieder neu erkämpft und verteidigt werden müssen.“

Timo Reinfrank findet, dass die Geflüchteten von der Politik in die Enge getrieben wurden und für sich keinen anderen Ausweg sahen. Die Forderung nach einem menschenwürdigen Leben, nach einem menschenwürdigen Umgang mit Geflüchteten, sei nicht beantwortet worden. Dabei gerate aus dem Blick, dass es um Grund- und Menschenrechte der Geflüchteten gehe:

Timo Reinfrank: „Es ist zum einen ein weitergehendes Problem, dass man bei Grund- und Menschenrechten immer an andere Staaten und Länder - an Südafrika, an Südostasien oder auch an Lateinamerika denkt - und dass diese klassische Dimension von Menschenrechten in Deutschland, dass sich die Leute da überhaupt nicht fragen, ob die hier jetzt erfüllt werden oder nicht. Das ist das eine, das zweite ist natürlich, dass man sich natürlich fragen muss, historisch, aus der Geschichte, der deutschen Geschichte, dass das Grundrecht auf Asyl natürlich verfassungsgarantiert ist. Und das ist massiv eingeschränkt worden und das ist nach wie vor ein vollkommen unbewältigter Konflikt.“

Der Änderung des Asylrechts ging Anfang der 90er Jahre eine massive Stimmungsmache gegen Geflüchtete voraus. Es kam zu Angriffen auf Flüchtlingsunterkünfte in Rostock-Lichtenhagen und Hoyerswerda. Doch die führten nicht etwa zu Solidarität mit den Geflüchteten. 1993 wurde das Grundrecht auf Asyl deutlich eingeschränkt. Wer über einen sogenannten sicheren Drittstaat einreiste, sollte nun dort Asyl beantragen. Wer per Flugzeug kam, fiel unter das sogenannte Flughafenverfahren. Mit den Änderungen wurde auch darauf verwiesen, dass ein einheitliches europäisches Asylrecht zu schaffen sei. Seit 1993 ging die Zahl der Asylsuchenden in Deutschland dann stark zurück. Die Zunahme bewaffneter Konflikte und Kriege weltweit führt in jüngster Zeit wieder zu steigenden Flüchtlingszahlen.

Vor allem seit der letzten Bundestagswahl setzen rechte und rechtsextreme Gruppierungen das Thema 'Flucht und Asyl' ein, um gezielt Stimmung gegen Asylsuchende zu machen. Laut Verfassungsschutzbericht 2013 haben sich die Straftaten gegen

Flüchtlingsunterkünfte mit 58 im Vergleich zum Vorjahr mehr als verdoppelt. In 2014 haben die Amadeu Antonio Stiftung und Pro Asyl schon zahlreiche flüchtlingsfeindliche Aktionen und Angriffe gezählt: über 150 Demonstrationen und Kundgebungen vor Heimen. 34 Anschläge auf Flüchtlingsheime, davon knapp die Hälfte Brandanschläge. 18 tätliche Angriffe gegen Geflüchtete.

Für bundesweite Aufmerksamkeit haben die Ereignisse rund um die neu eröffnete Flüchtlingsunterkunft in Berlin-Hellersdorf vor rund einem Jahr gesorgt. Timo Reinfrank sieht hier eine klassische rechte Mobilisierungsstrategie. Die sogenannte Bürgerinitiative, die sich gegen das Heim formierte, war personell mit der rechten Szene verflochten. Sie konnte mit rassistischen Parolen relativ viele Menschen gewinnen und die Stimmung aufheizen. Dabei kamen besonders auch soziale Medien zum Einsatz. In Facebook-Gruppen wurde dazu aufgerufen, das Heim zu verhindern. Es gab Drohungen, Geflüchtete wurden abfotografiert und die Bilder mit rassistischen Sprüchen ins Netz gestellt. Diese Art von Alltagsterror sei eine neue Qualität gewesen.

Timo Reinfrank: „Da ist ein unglaublich großes rassistisches Mobilisierungspotenzial, das uns große Sorgen macht. Aber eben diese Situation im Alltag, das ist es, was kaum bemerkt wird. Und was uns mit am meisten Sorgen macht. Also dass gerade die Flüchtlingskinder, die zur Schule gehen, angepöbelt werden, angespuckt werden, dass die Lehrerinnen und Lehrer sich im Schulunterricht nicht angemessen auf die Situation einstellen und sie quasi dann in der Ecke stehen lassen. Das sind ganz andere Dimensionen und da muss man eigentlich nochmal viel mehr ran, weil das ist das, was man überhaupt nicht sieht.“

Unterstützung im Alltag, beim Ankommen in Deutschland – hier sieht Timo Reinfrank das größte Verdienst der Willkommensinitiativen, die sich bundesweit gebildet haben. Oft engagieren sich die Menschen freiwillig – sie geben Sprachkurse, helfen bei Behördengängen oder beim Schulbesuch der Kinder. Allerdings liege dieses Engagement oft bei Einzelpersonen, die auszubrennen drohten. Das zivilgesellschaftliche Engagement sei noch nicht in Politik und Verwaltung verankert. Dafür bräuchte es noch ein ganz anderes Selbstverständnis, ...

Timo Reinfrank: „ ... bis dazu eben zu Konzepten, dass es eben nicht dem Zufall überlassen bleibt, ob es Engagierte vor Ort gibt, die eben diese Willkommensinitiativen starten, sondern dass es einfach zum Selbstverständnis von Gemeinden, von Städten wird, Flüchtlinge aufzunehmen und sie eben auch als Bereicherung und Chance zu sehen, und auch eine Möglichkeit für Vielfalt und den Blick über den Tellerrand hinaus.“

Von einem solchen Leitbild ist die Asylpolitik auf Bundesebene derzeit weit entfernt. Soeben wurden Serbien, Montenegro und Bosnien-Herzegowina zu sogenannten „sicheren Herkunftsstaaten“ erklärt. Unter den Schutzsuchenden aus diesen Ländern sind viele Roma. Timo Reinfrank warnt davor, Gruppen von Geflüchteten gegeneinander auszuspielen. So wie unlängst Volker Kauder, CDU, im ARD-Morgenmagazin sagte, „es müsse Platz geschaffen werden in unserem Land für die Menschen, die wirklich in Not sind“. Eine solche Argumentation sei sehr gefährlich und unterstelle, dass Asylsuchende Roma nicht aus gutem Grund einen Asylantrag stellen. Man fühlt sich an das Schlagwort vom sogenannten „Asylmissbrauch“ erinnert, das Anfang der 90er Jahre politisch eingesetzt wurde. Und das eine Stimmung erzeugte, in der es zu Angriffen gegen Flüchtlingsheime kam. Wenn Timo Reinfrank die Situation vor zwanzig Jahren mit der heutigen vergleicht, sieht er dennoch einige Unterschiede:

Timo Reinfrank: „Es gibt einerseits da ganz viel zivilgesellschaftliches Engagement, was so damals nicht war. Ich würde aber auch sagen, es gibt eben über die Jahre hinweg eine sehr viel sachlichere Debatte darum. Ich finde auch, dazu haben die Medien sehr viel beigetragen Anfang der 90er Jahre, dass es diese Welle des Rassismus gab. Und dass überhaupt keine Möglichkeit war, Empathie aufzubauen. Und das, finde ich, ist jetzt sehr viel differenzierter. Es gibt auch sehr viel mehr verantwortliche Kommunalpolitiker wie auch zivilgesellschaftliche Akteure, die da sofort geschaltet haben, sich erinnern haben, was in den 90er Jahren war und gesagt haben: das müssen wir auf jeden Fall verhindern, dass es wieder dazu kommt.“

Stephan Jung und Luisa Seydel sind zu jung, um sich noch selbst an die Angriffe von Rostock-Lichtenhagen und Hoyerswerda zu erinnern. Doch als im letzten Jahr die neue Flüchtlingsunterkunft in Berlin-Hellersdorf eröffnet werden sollte, kam es zu rassistischer Hetze gegen Geflüchtete und das geplante Heim. Und die beiden haben

sofort geschaltet. Gemeinsam mit anderen haben sie nicht nur versucht, in sozialen Netzwerken mit sachlichen Informationen gegen die rassistische Stimmungsmache zu argumentieren. Sie wollten auch ganz praktisch im Alltag unterstützen und gründeten das Netzwerk „Hellersdorf hilft“. Aus dem Impuls, Hilfe zu leisten, erwuchs dann aber bald auch ein politisches Bewusstsein:

Luisa Seydel: „Das war bei uns eine ganz interessante Entwicklung, weil viele von uns mit dem Thema Flucht und Asyl vorher gar nichts zu tun hatten und gedacht haben, das ist unmöglich, wie hier gegen die Flüchtlinge gehetzt wird - haben dann angefangen sich zu engagieren und in diesem Engagement erst mitbekommen, wie die Lebensrealität für Geflüchtete eigentlich ist hier in Berlin und auch in Deutschland – und dann erst angefangen, dieses System zu kritisieren.“

„Dieses System“ - damit ist das deutsche Asylsystem gemeint. „Hellersdorf hilft“ kritisiert den Umgang mit Asylsuchenden in Deutschland – die Residenzpflicht, das Arbeitsverbot und die Unterbringung in Heimen. Die rund zwanzig Engagierten wollen mit kleinen Schritten im Alltag eine lokale Willkommenskultur aufbauen und ein Zeichen setzen gegen verbreitete Vorurteile und rechte Hetze.

Fast genau ein Jahr, nachdem in einer ehemaligen Hellersdorfer Schule Geflüchtete untergebracht wurden, sitzen Stephan Jung und Luisa Seydel jetzt in den frisch eröffneten Räumen der Begegnungsstätte „Laloka“. Wenige Gehminuten vom Flüchtlingsheim entfernt, können hier zukünftig „Menschen mit und ohne Fluchterfahrung“ zusammenkommen, wie es in einem Infoblatt heißt. Es sollte ganz bewusst ein Ort außerhalb des Heims sein, unabhängig von den Heimbetreibern und nicht isoliert, sondern offen für alle. Die Räume sind noch weitgehend kahl, weil sie gemeinsam gestaltet werden sollen. Zur Eröffnung kamen die Bezirksbürgermeisterin, die Integrationsbeauftragte, auch die Linken-Politikerin Petra Pau, Vizepräsidentin des Deutschen Bundestages. Stephan Jung und Luisa Seydel fühlen sich durch den Bezirk unterstützt. Das sei umso wichtiger, als sich die Lage in Hellersdorf seit Jahresbeginn nochmal deutlich verschärft hat:

Luisa Seydel: „Wir machen uns natürlich große Sorgen über die Entwicklung, haben das hier im Bezirk auch aktiv mitbekommen, zu Jahresbeginn hat sich die Lage hier

nochmal unheimlich radikalisiert. Es gab Bölleranschläge mehrfach auf die Unterkunft, es gab Hetzjagden auf Geflüchtete, wenn sie auf dem Weg nach Hause waren. Es gab Pöbeleien zunehmend vor der Unterkunft. Ich glaube um Pfingsten rum gab es eine spontan angemeldete Demonstration, wo den Leuten in der Unterkunft zugerufen wurde, die am Fenster standen: ‚Spring doch, Du Parasit, spring doch!‘ Also es hat sich unheimlich dieses Jahr nochmal verschärft und wir haben uns auch große Sorgen gemacht, auch diese Begegnungsstätte hier zu eröffnen.“

Die Stimmungsmache richtet sich nicht nur gegen die Geflüchteten, sondern auch gegen die Aktiven bei „Hellersdorf hilft“. Auf das Büro wurde ein Bölleranschlag verübt, Luisa Seydels Foto mit Morddrohungen in sozialen Netzwerken gepostet. Eine Mitarbeiterin der Kirche vermutet, dass ihr Auto angezündet wurde, weil man sie beim Liefern einer Spende samt Auto-Kennzeichen fotografiert hat. Dennoch wollen sich die Aktiven nicht einschüchtern lassen. Sie hoffen, dass mit der neuen Begegnungsstätte ein Ort entsteht, wo sie Projekte umsetzen können. Denn im letzten Jahr haben sie Kontakt zu rund 400 Menschen gehabt, die sich gern für eine Willkommenskultur in Hellersdorf einsetzen wollen.

„Hellersdorf hilft“ hat auch Preise erhalten, unter anderem den „Preis Aktiv für Demokratie und Toleranz“. Stephan Jung möchte aber nicht, dass das Engagement anderer Willkommensinitiativen dadurch im Schatten steht.

Stephan Jung: „Also die Formulierung auf der Website, dass wir den Preis stellvertretend entgegengenommen haben, liegt daran, dass wir – auch wenn das vielleicht etwas paradox klingt – das Glück hatten, sehr im Fokus der Öffentlichkeit letztes Jahr gestanden zu haben. Weil hier nun mal ein viel größerer Konflikt exemplarisch in Hellersdorf aufgeführt wurde. Deswegen stehen wir mehr in der Öffentlichkeit als andere Initiativen in ganz Deutschland, die ähnliche Arbeit machen. Und für die ist es genauso wichtig, dass deren Arbeit honoriert wird. Und deswegen wollten wir ein wenig darauf aufmerksam machen.“

Die Proteste von Geflüchteten sind lauter geworden. Lokale Willkommensinitiativen wie in Berlin-Hellersdorf machen für die Geflüchteten vor Ort einen Unterschied und setzen ein Zeichen gegen rechte und rassistische Stimmungsmache. Das ist also anders als Anfang der 90er Jahre.

Doch von einem einheitlichen europäischen Asylsystem, das Asylsuchenden wirklich Schutz und ein menschenwürdiges Leben bietet, sind Deutschland und Europa immer noch weit entfernt. Deutschland will an den Dublin-Verordnungen festhalten, die vorsehen, dass Asylsuchende ihren Antrag in dem EU-Land stellen müssen, in das sie zuerst einreisen. Die betroffenen Länder sind damit angesichts steigender Flüchtlingszahlen überfordert, die Bedingungen für Geflüchtete mehr als prekär. Auch wenn nur ein Bruchteil der Flüchtlinge weltweit überhaupt nach Europa kommt, ist die Politik auf Abschottung ausgelegt.

Darüber gerät zum einen der Schutzauftrag völlig ins Abseits. Im Abseits stehen aber auch die Menschen, die es überhaupt nach Europa und nach Deutschland schaffen. Das deutsche Asylsystem schließt sie weitgehend von gesellschaftlicher Teilhabe aus. Dies steht auch im Widerspruch zu dem, was Willkommensinitiativen wie „Hellersdorf hilft“ wollen – nämlich Menschen, die Schutz suchen, nicht zu isolieren, sondern ihnen einen Weg in die Gesellschaft zu ebnet.

Luisa Seydel: „Es ist ja oft auch paradox, dass gerade auf lokaler Ebene und auf Landesebene sich die Politik oft schmückt mit den Willkommensinitiativen und die auch unterstützt, aber auf der anderen Seite das Asylrecht eben verschärft wird und die Lage für Flüchtlinge immer prekärer wird. Das ist eigentlich ein Paradoxon an sich, wir freuen uns natürlich über die Unterstützung, kritisieren aber auch, was auf Bundesebene und EU-Ebene an dem Recht, was für Flüchtlinge da ist und verändert wird, was dort gerade passiert.“

Wenn man Stephan Jung und Luisa Seydel danach fragt, wie für sie eine echte Willkommenskultur für Geflüchtete in Deutschland aussehen müsste, dann bekommt man eine einfache Antwort:

Stephan Jung: „Für mich ist es weitestgehend ‚Normalität‘. Also dass man nicht immer so eine Zweiteilung aufmacht. Dass es nicht, zum Beispiel heißt, die Anwohner und die Bewohner einer Flüchtlingsunterkunft. Das es einfach kein Thema ist. Sondern dass es einfach zum Alltag dazugehört, dass man in unserer Situation, dass wir ein wohlhabendes Land sind, Menschen aufnimmt und willkommen heißt, denen es nicht so gut geht.“

Luisa Seydel: „Genau, willkommen heißen auch, dass diese Solidarität auch in Normalität übergeht, dass es Alltag ist, Menschen zu helfen, wenn sie Hilfe brauchen. Das es darüber einfach gar keine Diskussion mehr gibt.“

Elisabeth Gregull studierte Germanistik, neugriechische Literatur und Geschichte in Berlin und Thessaloniki. Sie arbeitete zehn Jahre für Stiftungen und Organisationen im Bereich demokratischer und interkultureller Bildung. Nach ihrem Zweitstudium (Fachjournalismus) ist sie seit 2011 als freie Journalistin zu den Themen Migration, Diversity und Folgen der NS-Zeit tätig.

Inforubrik zu Flucht und Asyl

Zahlen, Info-Grafiken und Datenprojekte (Auswahl)

In dieser Inforubrik stellen wir eine Auswahl von Informationen zusammen, die die Themen des Dossiers berühren. Wir erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit und verweisen auf staatliche und nicht-staatliche Quellen. Insbesondere bei den Zahlen zu Geflüchteten ist zu beachten, dass sie sich aktuell immer wieder ändern und sich die Angaben auf das jeweilige Jahr beziehen.

Flüchtlingzahlen weltweit (2013)

Zum ersten Mal seit dem Zweiten Weltkrieg hat die Zahl der Flüchtlinge weltweit die 50. Millionen überschritten. Laut UNO-Flüchtlingshilfe gab es 2013 51, 2 Millionen Flüchtlinge – 33,3 Millionen sind Binnenvertriebene, das heißt sie fliehen innerhalb ihres Landes. Neun von zehn Flüchtlingen (86 Prozent) lebten in Entwicklungsländern, weil sie nur ins Nachbarland fliehen können. 50 Prozent der Flüchtlinge weltweit waren Kinder.

Laut UNO-Flüchtlingshilfe sind **die sieben größten Herkunftsländer von Flüchtlingen:** Afghanistan - 2,5 Millionen / Syrien - 2,4 Millionen / Somalia - 1,1 Millionen / Sudan - 649.300 / Demokratische Republik Kongo - 499.500 / Myanmar - 479.600 / Irak - 401.400

und die fünf größten Aufnahmeländer von Flüchtlingen:

Pakistan - 1,6 Millionen / Iran - 857.400 / Libanon - 856.500 / Jordanien - 641.900 / Türkei - 609.900

und die Länder mit den meisten Binnenvertriebenen:

Syrien - 6,5 Millionen / Kolumbien - 5,3 Millionen / Demokratische Republik Kongo - 2,9 Millionen / Sudan - 1,8 Millionen / Somalia - 1,1 Millionen / Irak - 954.100

Quelle: <http://www.uno-fluechtlingshilfe.de/fluechtlinge/zahlen-fakten.html>

<http://www.uno-fluechtlingshilfe.de/fluechtlinge/zahlen-fakten/weltfluechtlingzahlen-2013.html>

Die Flucht nach Europa

Datenprojekt „The migrant files“ – das Mittelmeer als Massengrab

Journalist_innen unter anderem der ‚Neuen Züricher Zeitung‘, von ‚El Confidencial‘ und ‚Le monde diplomatique‘ haben das Datenprojekt „The migrant files“ ins Leben gerufen. Ihre Recherchen zu Todesfällen und Vermisstenmeldungen zeigen: seit dem Jahr 2000 sind 25.000 Menschen auf dem Weg nach Europa ums Leben gekommen. Mit Grafiken, Texten und Hinweisen auf die Primärquellen haben die Journalist_innen ihr Wissen der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt:

<https://www.detective.io/detective/the-migrants-files/>

Zahlen und Statistiken zu Geflüchteten bietet unter anderem das **UNHCR**, das **Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen**:

<http://www.unhcr.de/service/zahlen-und-statistiken.html>

Die **aida – Asylum Information Database** stellt Länderberichte, Statistiken, Informationen zu Asylverfahren und zu gesetzlichen Rahmenbedingungen in europäischen Staaten bereit, man kann auch Länder vergleichen:

<http://www.asylumineurope.org/>

Informationspapier des **Mediendienst Integration** zu den Menschen, die über das Mittelmeer nach Europa fliehen:

<http://mediendienst-integration.de/artikel/lampedusa-fluechtlinge-italien-asylbewerber-zahlen-fakten.html>

<http://mediendienst->

[integration.de/fileadmin/Dateien/Informationspapier_Mittelmeer_Fluechtlinge.pdf](http://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/Informationspapier_Mittelmeer_Fluechtlinge.pdf)

Europäische Grenz- und Asylpolitik

Pro Asyl bietet eine komplette Übersicht über die **EU-Richtlinien und Verordnungen zum Download**: <http://www.proasyl.de/de/themen/eu-recht/>

Amnesty International

The Human Cost of Fortress Europe: Human Rights Violations against Migrants and Refugees at Europe's Borders (Report)

<http://www.amnesty.org/en/library/info/EUR05/001/2014/en>

Dossier der Heimatkunde-Redaktion zum Thema „**Grenz- statt Menschenschutz? Asyl- und Flüchtlingspolitik in Europa**“

<http://heimatkunde.boell.de/dossier-asyl-und-fluechtlingspolitik-europa-grenz-statt-menschenschutz>

Europäische Datenbank für Asylrechtssprechung

<http://www.ecoi.net/11.european-database-of-asylum-law.htm>

Jahresberichte des „European Asylum Support Service“

<http://easo.europa.eu/asylum-trends-analysis/annual-report/>

Geflüchtete in Deutschland und das deutsche Asylsystem

Aktuelle Zahlen über Asylsuchende in Deutschland auf der Website des **Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge**:

http://www.bamf.de/clin_118/DE/Infothek/Statistiken/Asylzahlen/asylzahlen-node.html

Umfassende Informationen und weiterführende Links zum Thema bietet „**Pro Asyl**“:

www.proasyl.de

Weiterführende Informationen, Arbeitshilfen, Gesetzestexte und anderes mehr auf der Website des **Informationsverbund Flucht und Migration**:

<http://www.asyl.net/index.php?id=startseite>

Einen **Überblick** über das Thema „Flucht und Asyl“ auf der Website des **Mediendienst Integration**:

http://mediendienst-integration.de/migration/flucht-asyl.html?utm_source=Themen-Alert+Mediendienst+Integration&utm_campaign=1fccb6d0a0-2014&utm_medium=email&utm_term=0_e43692422d-1fccb6d0a0-84028757

Unterbringung von Asylsuchenden in Deutschland/Residenzpflicht

Einen Überblick über **Unterkünfte für Asylsuchende/ Flüchtlingslager** in Deutschland gibt **Pro Asyl**:

<http://www.proasyl.de/de/themen/lagerkarte>

Auch wenn die in Europa in dieser Form einmalige **Residenzpflicht** nun zum größten Teil aufgehoben werden soll, so bestimmte sie doch lange Zeit das Leben von Geflüchteten in Deutschland und beschränkte ihre Bewegungsfreiheit massiv. Anschaulich zeigt dies eine Karte von Pro Asyl:

<http://www.proasyl.de/de/themen/basics/basiswissen/rechte-der-fluechtlinge/bewegungsfreiheit/residenzpflicht/>

Asylkompromiss 1993 und 2014

Das **Deutsche Institut für Menschenrechte** veröffentlichte 2009 das **Gutachten von Ruth Weinzierl** zum Thema „**Der Asylkompromiss 1993 auf dem Prüfstand.**

Gutachten zur Vereinbarkeit der deutschen Regelungen über sichere EU-Staaten und sichere Drittstaaten mit der Europäischen Menschenrechtskonvention, dem EU-Recht und dem Deutschen Grundgesetz“:

http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/studie_der_asylkompromiss_1993_auf_dem_pruefstand.pdf

Ein Rückblick auf die „Asyldebatte 20 Jahre danach“ in einem Essay von **Hendrik Cremer**, ebenfalls vom **Deutschen Institut für Menschenrechte** publiziert:

http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/essay_Die_Asyldebatte_in_Deutschland_20_Jahre_nach_dem_Asylkompromiss.pdf

Karin Waringo hat unlängst für **Pro Asyl** eine Studie zum Thema „**Serbien – ein sicherer Herkunftsstaat von Asylsuchenden in Deutschland? Eine Auswertung von Quellen zur Menschenrechtssituation**“ geschrieben:

http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/Serbien_kein_sicherer_Herkunftsstaat.pdf

Gemeinsam haben **Reinhard Marx** und **Karin Waringo** ein Gutachten für Pro Asyl zum Thema „**Serbien, Mazedonien und Bosnien und Herzegowina: Zur faktischen und rechtlichen Bewertung des Gesetzgebungsvorhabens der Großen Koalition zur Einstufung von Westbalkanstaaten als ‚sichere Herkunftsstaaten‘**“ verfasst:

http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/NEWS/2014/Pro_AsyL_Gutachten_zum_Vorhaben_der_Einstufung_von_Serbien_Mazedonien_und_Bosnien_und_Herzegowina_als_sichere_Herkunftsstaaten_.pdf

Die Refugee-Bewegung in Deutschland

Selbstorganisierung von Geflüchteten Frauen „**Women in Exile**“

<http://women-in-exile.net/>

Karawane für die Rechte von Flüchtlingen und MigrantInnen:

<http://thecaravan.org/>

Camp der Geflüchteten am **Oranienplatz**

<http://asylstrikeberlin.wordpress.com/>

Initiative **Lampedusa in Hamburg**

<http://www.lampedusa-in-hamburg.org/>

Refugee Movement **Sachsen-Anhalt**

<http://refugeeinitiativewittenberg.blogspot.de/>

Rechte Hetze und Angriffe gegen Geflüchtete

Die **Amadeu Antonio Stiftung** und **Pro Asyl** haben eine Broschüre zum Thema „**Die Brandstifter: Rechte Hetze gegen Flüchtlinge**“ herausgegeben:

<http://www.amadeu-antonio-stiftung.de/hetze/die-brandstifter-rechte-hetze-gegen-fluechtlinge/>

Eine „**Chronik zu Angriffen und Hetze gegen Flüchtlinge 2014**“ bietet das **netz-gegen-nazis.de**:

<http://www.netz-gegen-nazis.de/artikel/chronik-zu-angriffen-und-hetze-gegen-fl%C3%BCchtlinge-2014-9322>

Dokumentationsarchiv „Monitoring Agitation Against Refugees in Germany“

visualisiert auf einer Karte rassistische und rechtemotivierte Aktionen und Übergriffe gegenüber Geflüchteten:

<http://www.dok-maar.de/>

Lokale Willkommensinitiativen und Aktionsbündnisse

Die **Amadeu Antonio Stiftung** und **Pro Asyl** haben eine Broschüre zum Thema **„Refugess Welcome: Gemeinsam Willkommenskultur gestalten“** herausgegeben, in der verschiedene **Willkommensinitiativen bundesweit** vorgestellt werden:

<http://www.amadeu-antonio-stiftung.de/hetze/refugees-welcome-gemeinsam-willkommenskultur-gestalten/>

Die Website des Netzwerks „Hellersdorf hilft“:

<http://hellersdorfhilft.wordpress.com/>

Bundesarbeitsgemeinschaft Kirchenasyl

<http://www.kirchenasyl.de/>

Photographers in Solidarity

<http://www.photographers-in-solidarity.org/>