

KÖNNEN SIE SICH AUSWEISEN?! ZUM DEUTSCHEN ASYLRECHT

Der Paß ist der edelste Teil des Menschen. Er kommt auch nicht auf so einfache Weise zu-stande wie ein Mensch. Ein Mensch kann überall zustande kommen, auf die leichtsinnigste Art und ohne gescheiterten Grund, aber ohne Paß niemals. Dafür wird er auch anerkannt, wenn er gut ist, während ein Mensch noch so gut sein kann und doch nicht anerkannt wird.“ (aus: Bertolt Brecht, Flüchtlingsgespräche)

Recht haben und Recht bekommen ist bekanntlich zweierlei. Um diese Dichotomie zu überwinden, gibt es hierzulande Menschen, die anderen zu diesem verhelfen sollen: Jurist_innen. Zunächst aber muss man das Recht haben. So ist etwa in Art. 1 Grundgesetz (GG) oder auch in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen feierlich von der Unveräußerlichkeit der Menschenrechte die Rede. Diese sollen demnach angeblich jeder und jedem von Geburt an verliehen sein. Nichtsdestotrotz, in der Realität wird es wenig erfolgsversprechend sein, vor Gericht mit solchen Erläuterungen zu erscheinen. Denn faktisch hängt die Frage vom Recht-Haben davon ab, ob die Rechtsgemeinschaft die Betroffenen als Inhaber_innen aller Rechte anerkennt. Hannah Arendt formuliert vor diesem Hintergrund das unabdingbare Recht auf Zugehörigkeit zu einer politischen Gemeinschaft, zu einem „Recht auf Rechte“, denn „[...] die Rechtlosigkeit entspringt allein der Tatsache, dass der von ihr Betroffene zu keiner irgendwie gearteten Gemeinschaft gehört.“¹

Als verbreitetste Organisationsform einer solchen Gemeinschaft fungieren Staaten. Um daran teilhaben zu dürfen, ist eine Staatsangehörigkeit erforderlich. Gleichwohl leben hierzulande nicht nur Staatsangehörige. Solange der Staat solche Nicht-Angehörigen nicht anerkennt, führt nicht selten der Weg in die Illegalität, verbunden mit dem ständigen Verbergen vor staatlichem Zugriff und der völligen Rechtlosigkeit. Demgegenüber sind andere Ausländer_innen – zumindest zeitweise – akzeptiert und auch nicht völlig rechtlos. So erklärt sich die Existenz eines Rechtsgebietes: des Ausländerrechts. Nicht selten wurde dieses in Werken zum Polizeirecht erörtert, dem Rechtsgebiet also, das sich der Gefahrenabwehr widmet. Ähnliche Tendenzen sind nicht verschwunden oder leben gerade neu auf, wenn man an die Diskussionen über sofortige Abschiebungen von Terrorist_innen denkt. Ansonsten widmet sich das Rechtsgebiet Fragen der Arbeitserlaubnis, Regelungen über die Sozialhilfe für Ausländer_innen oder eben dem Problem, wie man eine Staatsangehörigkeit bekommt – Thema vor einiger Zeit bei der unseligen Diskussion über sogenannte Einbürgerungstests. Eine entscheidende Bedeutung kommt der Frage zu, ob man überhaupt im Land bleiben darf. Teilweise ergibt

sich dies aus dem ökonomischen Interesse des Landes selbst, dies trifft auf die Gastarbeiter_innen vor allem in den sechziger Jahren zu, in jüngster Vergangenheit ist die so genannte „Green Card“ berühmt geworden. Ein Bleiberecht kann sich aber auch aus dem Schutzbedürfnis des_der Einreisenden ergeben, wenn und soweit das Gastland derartige Schutzrechte gewährt – dies nennt man das Asylrecht.

Zufluchtstätte Deutschland

Der Begriff „Asyl“ findet seinen Ursprung im griechischen Wort „asylon“ und bedeutet Zufluchtstätte. Mit einem Recht auf Asyl bietet man Menschen, die in ihrem Herkunftsort bedroht sind, Schutz. Nach der Zeit des Nationalsozialismus hatte man in Deutschland dabei einen ganz besonders hohen Anspruch. Zwischen 1933 und 1945 hatten Prominente wie die bereits zitierten Hannah Arendt und Bertolt Brecht sowie viele andere Bekannte und Unbekannte Schutz im Ausland gesucht. Diesen Schutz wollte man in Zukunft auch keinem ähnlich Verfolgten verwehren, sondern als gutes Beispiel vorangehen. Dies hat seine Spuren im GG hinterlassen. Während andere Staaten sich auf einfach-gesetzlichen Schutz und die Unterzeichnung völkerrechtlicher Abkommen beschränkten, ist in deutschen Verfassung ein Grundrecht auf Asyl verankert.

Seit 1949 also statuierte Art. 16 Abs. 2 GG die ‚Botschaft der vier Worte‘: „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.“ Seitdem sind in Deutschland gut 200.000 Menschen als Asylberechtigte anerkannt worden. Selbst im Vergleich zu den sonst in Deutschland lebenden ungefähr 6,8 Millionen Menschen nichtdeutscher Staatsangehörigkeit ist diese Zahl verschwindend gering. Bedenkt man, dass viele der Anerkannnten bereits das Land wieder verlassen haben, verwandelt sich die viel beschworene „Asylantenflut“ bei über 80 Millionen Einwohner_innen zu einem kaum bemerkenswerten Dorfbächlein.

Nichtsdestotrotz beherrschte das Grundrecht auf Asyl seit den achtziger Jahren die Wahlkämpfe und emotionalisierte die Diskussionen über die Einwanderungspolitik. Das Problem aus Sicht der verantwortlichen Politiker_innen war ein anderes: Insbesondere seit dem Ende des Kalten Krieges war die Zahl derjenigen, die in Deutschland Schutz suchten, stark gestiegen. Waren es 1983 noch weniger als 20.000, stieg diese Zahl 1991 auf über 250.000, 1992 lag sie bei 438.191 Personen.

Hier kommt eine Besonderheit des Rechtsstaats zum Tragen, die vielen Politiker_innen ein Dorn im Auge war: Wie etwa ein potentieller Straftäter erst nach einem angemessenen Strafverfahren zu einer Haftstrafe verurteilt werden kann, bedarf auch die Frage, ob jemand

¹ Hannah Arendt, Es gibt nur ein einziges Menschenrecht, in: Dolf Steinberger (Hrsg.), Die Wandlung IV, 1949.

in den Genuss des Asylrechts kommt, einem angemessenen Verfahren und der Möglichkeit, die getroffene Entscheidung gerichtlich überprüfen zu lassen. Bis diese Prozedur beendet ist, erhält der_ die Betroffene ein vorläufiges Bleiberecht. Dies bedeutet andererseits: Der_ die Antragsteller_in verursacht Kosten. Und dies aus Sicht der Politiker_innen insofern sinnlos, als dass selten mehr als 5 % der Anträge genehmigt wurden – Tendenz stark sinkend: 2008 wurden nur 1,1 % der Anträge nach Art. 16 a GG anerkannt.

Der Asylkompromiss

Nach längeren Debatten, in der die Gefahr der „Asylantenflut“ propagiert wurde, sowie das Bild des „gefährlichen Migranten“ betont wurde, sah man sich unter Zugzwang. 1993 kam der sogenannte Asylkompromiss zwischen den Regierungsparteien CDU, CSU und FDP und der oppositionellen SPD zustande. Zu der Verfassungsänderung war eine Zwei-Drittel-Mehrheit erforderlich.

Der frühere Artikel 16 Abs. 2 S. 2 GG, der allein und ohne Einschränkungen das Grundrecht auf Asyl für politisch Verfolgte statuiert hatte, wurde in den neuen Art. 16 a GG transformiert und mit einem bandwurmformigen Anhängsel versehen, um den Schutzbereich des Grundrechts von vornherein fundamental einzuschränken.

Kernstück der Neuerung ist die Drittstaatenklausel. Demnach kann das Grundrecht nicht geltend machen, wer sich auf dem Weg nach Deutschland bereits in einem sogenannten sicheren Drittstaat befunden hat. Da darunter neben gesetzlich bestimmbaren Staaten alle Staaten der Europäischen Union fallen, gilt die Regelung für alle Flüchtlinge, die auf dem Landweg einreisen. Deutschland als reiche Industrienation, umgeben von politisch stabilen Staaten, bedient sich eines beliebten Konzeptes, wenn man weit genug von den Problemzonen der Welt entfernt ist.

Daneben wurde die Klausel der sicheren Herkunftsstaaten eingeführt. Diese geht pauschal davon aus, dass bestimmte Staaten ein derart stabiles politisches System haben, dass eine politische Verfolgung dort ausgeschlossen ist. Die Staaten werden durch die Legislative festgelegt. Sie hat sich dabei ganz generell an den politischen Verhältnissen zu orientieren. Die These kann zwar durch den_ die Betroffene_n widerlegt werden, was aber im tatsächlichen Asylverfahren nahezu unmöglich erscheint.

Restriktionen in Verfahren und Prozess

Die gewollte Konsequenz der Neuerungen war, das Verfahren und den Rechtsschutz für die Betroffenen auf das Geringste zusammenzuschumpfen. Flüchtlinge, die über sichere Drittstaaten einreisen, werden direkt an der Grenze zurückgewiesen. Um dagegen gerichtlich vorzugehen, etwa wegen unklarer Beweislage, bleibt dem_ der Betroffenen eine Woche, um dafür Vorbereitungen zu treffen – zum Vergleich: in einem üblichen verwaltungsgerichtlichen Verfahren beträgt die Klagefrist vier Wochen. Darüber hinaus kann der Flüchtling in diesen Fällen keinen Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz stellen, um einem irreparablen Schaden, also der Abschiebung, vorzubeu-

gen. In der Realität bedeutet das, dass die staatlichen Behörden den Flüchtling mit der Behauptung, er komme aus einem sicheren Drittstaat, abschieben dürfen, ohne dass dies gerichtlich überprüft wird.

Auch im Übrigen gestaltet sich der Nachweis der Verfolgung im Regelfall sehr schwierig. Da der_ die Einzelentscheider_in auf Seiten der Behörde – dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – oft nur geringe Kenntnisse über die politische Situation des Herkunftsstaates besitzt, trägt der Flüchtling faktisch die Beweislast. Vom Flüchtling wird erwartet, dass er die Umstände seiner Flucht mit deutscher Präzision schildert. Dabei reichen kleinste Widersprüche aus, um den Vortrag des Flüchtlings zu erschüttern. In Anbetracht der Tatsache, dass der Flüchtling nicht selten traumatisiert ist, gerade eine Flucht unter extremen Bedingungen hinter sich gebracht und nicht gerade sofort ein übermäßiges Vertrauen in (deutsche) Behörden hat, ist dies keine leichte Aufgabe.

Juristische Raffinessen am Bundesverwaltungsgericht

Auch die Rechtsprechung hat nicht davor zurückgeschreckt, durch formaljuristische Kategorien das Grundrecht auf Asyl einzuschränken.

Die Kunstfigur der inländischen Fluchtalternative, geschaffen vom Bundesverwaltungsgericht, versagt denjenigen das verfassungsrechtliche Asylrecht, welche theoretisch die Möglichkeit haben, in bestimmten Regionen ihres Herkunftsstaates Schutz zu finden. Dazu muss ihre materielle Existenz dort gesichert sein. Selbst darauf wird verzichtet, wenn Verhältnisse unterhalb des Existenzminimums innerhalb des gesamten Landes Standard sind! In der Praxis erhalten so etwa Tschetschen_innen kein Asyl, weil sie im übrigen Russland Schutz finden können.² Die

Idee der inländischen Fluchtalternative entspricht dem Konzept der Drittstaatenregelung: Flüchtlinge sollen zunächst in der Nähe ihrer Heimat Schutz suchen.

Die verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Einschränkungen sowie solche juristischen Raffinessen machen es für die Betroffenen schwieriger denn je, ihre politische Verfolgung zu begründen, um das Grundrecht auf Asyl geltend zu machen und Schutz in Deutschland zu finden.

Der „Schutz“ der europäischen Grenzen

Das Asylrecht ist unterdessen nicht mehr nur eine Sache der Nationalstaaten. Seitdem das Asyl- und Flüchtlingsrecht durch den Vertrag von Amsterdam von 1999 in die Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft fällt, sind bereits eine Vielzahl von Regelungen erlassen worden, um eine Harmonisierung des Asyl- und Flüchtlingsrechts zwischen den europäischen Staaten voranzutreiben. Dies betrifft sowohl die Frage, wer als politischer Flüchtling anerkannt werden soll, als auch die zunehmende Angleichung und Zusammenarbeit beim Asylverfahren. So werden in der Datenbank EURODAC die Fingerabdrücke aller Asylsuchenden in Europa gespeichert. Auf diese Weise soll verhindert werden, dass die Flüchtlinge in mehr als einem Land um Schutz suchen. Hintergrund dieser Harmonisierungsbestrebungen sind die offenen Grenzen innerhalb der Europäischen Union.



Daneben wurde 2004 die Grenzschutzagentur Frontex gegründet. Diese Behörde mit Sitz in Warschau ist für die Koordinierung von Grenzschutzoperationen an den EU-Außengrenzen zuständig.

Erklärtes Ziel der europäischen Grenzschutzpolitik ist es, die Flucht von Menschen nach Europa von Vornherein zu unterbinden. Allein in den letzten fünf Jahren wurde im Wege verschiedener Operationen die Flucht von etwa 100.000 Menschen unterbrochen. Was aus den Flüchtlingen, die teilweise nur in kleinen Fischerbooten unterwegs sind, geworden ist, ist nicht geklärt.

Verfassungsrechtlicher Anspruch erfüllt?

Mit den Einschränkungen des verfassungsrechtlichen Asylrechts und des Rechtsschutzes durch die Verfassungsänderung von 1993 und der Sicherung der europäischen Außengrenzen scheint man die Ziele zu erreichen: Die Zahl der Asylanträge betrug 2007 nur noch 19.164, der niedrigste Wert seit 20 Jahren, seitdem steigt diese Zahl wieder, aber in nur geringem Maße. Die sinkende Zahl an Asylbewerber_innen wird als Erfolg gefeiert. So sagte etwa der ehemalige Bundesinnenminister Otto Schily: „Seit Beginn meiner Amtszeit sind die Asylbewerberzahlen kontinuierlich zurückgegangen. Dies ist auf eine erfolgreiche Politik der Bundesregierung zurückzuführen: [...] [Wir haben] durch unser internationales Engagement zur Stabilisierung zahlreicher Krisengebiete und zur Eindämmung von Flüchtlingsströmen beigetragen.“ Die tatsächliche weltpolitische (Konflikt-)Lage ergibt noch heute ein ganz anderes Bild.

In den Medien ist das Bild des „gefährlichen Migranten“ vorherrschend. Nicht die Biographien und Hintergründe der Flüchtlinge bestimmen die Diskussion, sondern die angebliche Gefahr, die von ihnen ausgeht – die Debatten fügen sich nahtlos in den europäischen Kontext ein: Wenn verzweifelte Menschen nach monatelangen Wanderungen versuchen, über die Zäune nach Europa zu gelangen, muss man verständlicherweise die Zäune höher bauen. Verfehlte Integrationspolitik und diffuse Ängste werden nicht abgebaut, sondern geschürt, um auf Kosten der Flüchtlinge innenpolitisches Kapital gewinnen zu können.

Asylbewerberheime und Wohnstätten befinden sich häufig abgeschottet von der Öffentlichkeit – eine Solidarisierung seitens der deutschen Bevölkerung soll möglichst verhindert werden. Asylbewerber_innen sind in ihrer Freizügigkeit beschränkt, jeder Verstoß gegen die Residenzpflicht oder die bevormundende Verteilung von Lebensmittelgutscheinen statt Bargeld in vielen deutschen Kommunen führt zu einem Ansteigen der „Ausländerkriminalität“. Eine Integration ist keinesfalls erwünscht – Flüchtlinge und Migrant_innen sollen möglichst nur kurzzeitig Zuflucht finden und schnell in Ihr Herkunftsland zurück gelangen.

Der verfassungsrechtliche Anspruch gerät vor dem Hintergrund der juristischen Wirklichkeit und der gesellschaftlichen Diskussion zu einer Farce. Deutschland gestaltet sich als idealer Baustein für eine Festung Europa – will man hier wieder als Beispiel vorangehen?

Matthias Lehnert ist Rechtsreferendar in Berlin.

Anzeige



Der RAV gründete sich 1979 als politische Anwaltsorganisation neben den Strafverteidigervereinigungen. In einer Zeit von öffentlichen Angriffen sowie Straf- und Ehrengerichtsverfahren gegen Anwälte, vor allem gegen solche, die in politischen Strafverfahren verteidigten, sollte eine schlagkräftige Interessensvertretung aufgebaut werden.

Gegenüber 1979 hat sich die Rechtswirklichkeit stark verändert. Engagierte Anwältinnen und Anwälte sind in der Öffentlichkeit weitgehend akzeptiert, exponierte RAV-Mitglieder wurden Bundes- und Landesminister, Präsidenten von Rechtsanwaltskammern o.ä. Die Probleme der Mandanten sind jedoch ähnliche wie zu Gründungszeiten. Die Rechte von Flüchtlingen und Nichtdeutschen werden ständig beschränkt. Die Opfer einer irrationalen Drogenpolitik finden sich ebenso in den überfüllten Haftanstalten wie eine wachsende Zahl Armutskrimineller. Wesentliche Errungenschaften des Sozialstaates wurden abgebaut. Erst recht auf globaler Ebene sind Fortschritte in Richtung einer gerechten Wirtschaftsordnung kaum auszumachen. Statt dessen weitet der Staat Eingriffsbefugnisse im Zuge der sogenannten Terrorismusbekämpfung seit 2001 stetig aus. Selbst menschenrechtliche Essentialia wie das Folterverbot werden unter einem scheinbar grenzenlosen Sicherheitsparadigma in Frage gestellt und Kriege als Präventionsmaßnahme gerechtfertigt. Insoweit ist auch die Präambel des RAV aus dem Gründungsjahr von ungebrochener Aktualität, wenn es dort heißt:

„Recht ist Instrument der Begründung und Sicherung von Herrschaft. Es ist aber auch eine Waffe, sich gegen Herrschaft zur Wehr zu setzen. Das Recht in dieser Weise zugunsten des oder der Schwächeren zu nutzen und zu entwickeln, ist Ziel dieser Vereinigung.“

Der RAV nimmt Einfluss auf rechtspolitische Entwicklungen u.a. durch Beteiligungen an der öffentlichen und fachöffentlichen Diskussion, Stellungnahmen gegenüber der Legislative sowie dem Bundesverfassungsgericht. Er verfolgt eine konsequent antimilitaristische Position in internationalen Konflikten, unterstützt verfolgte ausländische Kolleginnen und Kollegen, beteiligt sich an Prozessbeobachtungen, unterstützt die Arbeit der europäischen Legalteams und betreibt umfangreiche anwaltliche Fortbildung durch Fachanwaltskurse und sonstige berufliche Fortbildungsveranstaltungen.

Er streitet

- gegen die Verschärfung des Straf- und des Strafprozessrechts,
- gegen Polizeigewalt und die ständige Ausweitung polizeilicher Befugnisse,
- gegen ein rassistisches Asyl- und Ausländerrecht,
- für die Wahrung der Rechte von Minderheiten,
- für menschenwürdige Lebens- und Arbeitsbedingungen.

Der RAV bietet ermäßigte Mitgliedsbeiträge für Studierende, ReferendarInnen sowie für RechtsanwältInnen in den ersten zwei Jahren nach ihrer Zulassung und für RechtsanwältInnen, die wegen der Versorgung ihrer Kinder vorübergehend nicht erwerbstätig sind.

Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein e.V.

Geschäftsstelle: Haus der Demokratie und Menschenrechte
Greifswalderstraße 4

10405 Berlin

Tel: 030 – 41723555 Fax: 030-41723557

Email: kontakt@rav.de

Internet: www.rav.de

² Besonders bitter ist, dass sich TschetschenInnen in Russland nur in Tschetschenien registrieren lassen können, was notwendig ist, um Zugang zur öffentlichen Versorgung wie Gesundheitswesen, Sozialhilfe etc. zu bekommen.