

A Vorbemerkung

Am 01.01.2005 ist ein angebliches Jahrhundertwerk in Kraft getreten, nämlich das Zuwanderungsgesetz. Wie kurzlebig es ist, zeigt die Entwicklung. Schon bald gab es ein 1. Zuwanderungsänderungsgesetz, zum 28.08.2007 ist das 2. „Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der EU“ in Kraft getreten. Das Zuwanderungsgesetz hat nicht nur das Ausländerrecht weitgehend geändert, indem aus dem Ausländergesetz das Aufenthaltsgesetz wurde, sondern hat auch erhebliche Änderungen im Flüchtlingsrecht gebracht. Ein Teil dieser Änderungen ist der Harmonisierung des Flüchtlings- und Asylrechts auf europäischer Ebene zu danken. Dort schreitet die Entwicklung rasant voran. Die letzte Novelle behauptet, die europäischen Vorgaben ins nationale Recht transponiert zu haben. Meines Erachtens ist dies nur unvollständig geschehen. Die Konsequenz ist, dass man die europäischen Vorgaben im Blick behalten und stets kritisch hinterfragen muss, ob die bisherige Normauslegung aufrechterhalten bleibt oder ob man sie nicht anpassen muss. Die eine oder andere Vorschrift wird anders auszulegen sein, als wir es gewohnt sind. Ungeachtet dessen beeinflusst Europa das deutsche Ausländer- und Asylrecht unvergleichlich mehr, als dies vor 20 Jahren denkbar erschien. Das Asylgrundrecht spielt heute kaum noch eine Rolle, die Genfer Flüchtlingskonvention und mehr noch die Abschiebungsschutzregelungen, oder in der europäischen Diktion formuliert: die Regelung des subsidiären Schutzes, dominieren heute die Praxis. Darin zeigt sich nahezu sinnbildlich der Niedergang des asylrechtlichen Schutzes in Deutschland: Von einem unbeschränkten Grundrechtsschutz ist es zu weiten Teilen zu einem subsidiären Abschiebungsschutz mit minderem Status herabgestuft worden. Parallel und synchron zu dieser Degradierung des Asylrechts hat die Abschottung zugenommen. Aus dem Kordon sicherer Drittstaaten, mit dem sich Deutschland als erstes europäisches Land umgeben hatte, ist mittlerweile ein europäischer Sicherheitsgürtel geworden. Die Patrouillen an der tschechischen oder polnischen Grenze wurden fast bis an den Ural verschoben; Kriegsschiffe kreuzen nicht nur im Mittelmeer, sondern auch im Atlantik und schotten Europa ab. Wenn die Politik heute über Flüchtlinge spricht, dann nicht mehr so euphorisch wie in den Gründerjahren der Bundesrepublik Deutschland, als das Asylrecht als „Zierde des Grundrechtskatalogs“ gepriesen wurde, sondern mit militärischen Vokabeln. Jetzt heißen sie „illegale Einwanderer“. Symptomatisch ist eine Meldung der Süddeutschen Zeitung vom 02.09.2006, in der es heißt, die griechische Küstenwache habe 120 illegale Einwanderer an der Südküste der Insel Kreta aufgegriffen. Die Flüchtlinge, überwiegend palästinensischer Abstammung, wurden offenbar festgenommen, weil die griechische Polizei noch nach vier Personen, „die nach der Landung auf Kreta in die Berge der Insel geflüchtet waren“ suchte. Im Anschluss daran berichtet die Zeitung, dass die spanische Regierung gemeldet habe, dass bis Ende August mehr als 19.000 illegale Einwanderer auf den Kanarischen Inseln landeten und über die Meerenge von Gibraltar in diesem Jahr 4.300 Migranten nach Spanien gelangt seien. Der spanische Innenminister hielt diesen Zahlen jedoch entgegen, dass Spanien im laufenden Jahr knapp 53.000 Einwanderer abgeschoben habe. Die Politiker erwarten heute nicht ein Lob dafür, dass sie Schutzsuchenden geholfen haben, wie dies zu Zeiten der Cap Anamur I noch war, sondern dafür, dass sie

sie im Vorfeld abgedrängt haben. Zumindest muss die Saldierung höhere Abschiebungszahlen als Zugangszahlen ergeben. Nicht die Mitmenschlichkeit wird als Zierde begriffen, sondern die entschlossene Unmenschlichkeit. Welch ein Niedergang der Sitten!

Um die Flüchtlingsabwehr bewerkstelligen zu können, hat die Europäische Union mit „Frontex“ eine mit militärischen Mitteln ausgestattete sog. Grenzschutzagentur geschaffen. Diese „EU-Eingreiftruppe gegen Flüchtlinge“ (SZ vom 21.04.2007) sollen „dem Ansturm afrikanischer Flüchtlinge auf die Mittelmeerküsten Einhalt gebieten“. Welche Werteverchiebung hier stattgefunden hat, verrät die Begründung: Die schnellen Eingreiftruppe sollen künftig „in Notsituationen jedem Mitgliedsstaat zu Hilfe eilen, der seine Grenzen allein nicht mehr zu schützen weiß“. Der Staat wird als notleidend gesehen und nicht der Flüchtling. Mit Schnellbooten, Flugzeugen, Hubschraubern und den schnellen Eingreiftruppe glaubt Europa sich gegen Menschen verteidigen zu müssen, gegen halbverhungerte, waffenlose Flüchtlinge in Holzkähnen.

Dem entsprechen auf nationaler Ebene die Erfolgsmeldungen des Innenministers über den neuen Rekordtiefstand der Asylbewerberzugangszahlen. 2006 haben in Deutschland 21.029 Personen Asyl beantragt, 2005 wurden 28.914 gezählt, 2004 35.607. 1994 waren es noch 127.210 Asylbewerber. Die Zahl der Flüchtlinge weltweit hat jedoch nicht abgenommen. Der UNHCR schätzt, dass weltweit 40 Millionen Menschen vor Krieg, Gewalt und Menschenrechtsverletzungen auf der Flucht sind. Sie bedürfen nach wie vor des Schutzes.

Anlass der ersten Fassung dieses Leitfadens im Jahr 1993 war die Neuregelung des Asylrechts zum 01.07.1993. Mit der Billigung der Grundgesetzänderung des Art. 16a GG hat das Bundesverfassungsgericht die faktische Abschaffung des Asylgrundrechts eingeleitet. Es hat unter dem Stichwort der „normativen Vergewisserung“ den Flüchtlingsschutz an die Politik delegiert. Die Billigung der sonstigen Einschränkungen und vor allem sein Rückzug aus dem System der gerichtlichen Kontrolle durch die Erklärung, nur ausnahmsweise einstweiligen Rechtsschutz zu gewähren, gab den Anstoß zu der negativen Entwicklung. Seitdem steht nicht mehr der Mensch, sondern das staatliche Interesse im Mittelpunkt des Flüchtlingsrechts. Die Lösungsansätze und die gesetzlichen Regelungen fragen nicht mehr danach, wie man vernünftigerweise am besten, effektivsten und von mir aus auch am billigsten dem Flüchtling helfen kann, sondern danach, wie man diese „Last“ vom Staat abwälzen kann. Die Flüchtlingspolitik besteht seit dem Karlsruher Wort von der „europäischen Lastenteilung“ darin, auf den Nachbarstaat zu verweisen, entweder mit dem Argument, jener sei zuständig, oder man dürfe keine Vorleistungen erbringen, damit die Nachbarstaaten nicht aus ihrer Verantwortung entlassen würden. Die eigene Verantwortung des deutschen Staates wird nur noch als kollektive in Bezug zu anderen Staaten gesehen, aber nicht mehr als individuelle gegenüber dem schutzbedürftigen Menschen. Seit 1993 ist die negative Entwicklung rasant fortgeschritten. Die wenigen Flüchtlinge, die heute noch die Chance haben, in Deutschland Schutz zu suchen, haben es schwerer denn je. Auch das öffentliche Interesse hat sich anderen Themen zugewandt, so dass es immer schwieriger wird, Protest und Widerstand zu organisieren. Die Zahl der

engagierten Helfer hat abgenommen. Nur noch wenige interessiert das Schicksal von Flüchtlingen.

Der Leitfaden will sich dieser Entwicklung entgegenstemmen. Er stellt den schutzsuchenden Menschen in den Mittelpunkt seiner Betrachtung, er sucht Wege aufzuzeigen, wie sein Recht durchgesetzt werden kann oder auch nur, wie er seinen Standpunkt und seine Interessen überhaupt zur Geltung bringen kann. Er will denjenigen Mut machen, die sich für Flüchtlinge einsetzen.

Dass Europa – und Deutschland – sich für immer weniger Menschen als Fluchtraum zur Verfügung stellt und die Aufnahmekriterien Jahr für Jahr verschärft werden, ist politisch abzulehnen und zu bekämpfen. Die Flüchtlinge, die trotzdem ins Land gelangen, bedürfen heute mehr denn je des Beistands. Dass dieser von den Anwälten alleine nicht geleistet werden kann, hat sich mittlerweile herumgesprochen. Die Hilflosigkeit der Asylsuchenden hat zugenommen, weil sie über keine Mittel mehr verfügen. Das generelle Arbeitsverbot für Asylbewerber während des ersten Jahres und das Vorrangprinzip, das die Arbeitsplätze Deutschen, EU-Bürgern und Ausländern mit Aufenthaltserlaubnis reserviert, schließt Flüchtlinge von einer effektiven Rechtsberatung weitgehend aus. Es ist zu hoffen, dass die Reform des Rechtsberatungsgesetzes besser als bisher dazu beiträgt, die aus finanziellen Gründen erzwungenen Beratungsdefizite zu verringern und die Beratung durch ehrenamtliche Mitarbeiter von Flüchtlingsinitiativen und Sozialarbeiter der Verbände zu ermöglichen. Ihnen will dieses Buch eine Arbeitshilfe geben. Für sie und die Flüchtlinge – und nicht für die Anwälte – ist dieses Buch bestimmt.

Selbstverständlich kann nur ein erster Einblick geleistet werden. Das Buch will einen Überblick über das Asylverfahren und das Ausländerrecht verschaffen und einen Zugang zu der manchmal komplizierten Materie des Rechts eröffnen. Es ersetzt weder einen Kommentar zum Asylverfahrensgesetz oder zum Aufenthaltsgesetz noch die Information über die aktuelle Rechtsprechung und den Besuch von Fortbildungsveranstaltungen. Wenn Sie regelmäßig mit Flüchtlingen zu tun haben, sollten Sie diese Hilfsmittel unbedingt zusätzlich heranziehen. Im Anhang finden Sie einen Hinweis auf die Fachliteratur.

Selbstverständlich sollten Sie auch fachkundigen, anwaltlichen Rat einholen. Wenn Ihre Einrichtung oder Ihr Verband nicht ohnedies mit einem Rechtsanwalt zusammenarbeitet, werden Ihnen PRO ASYL e. V. oder amnesty international gerne einen Rechtsanwalt empfehlen, der mit der Materie vertraut ist und Ihnen Hilfe leistet. Wenn es um die Vertretung vor Gericht geht, und es sich nicht um eine Fallkonstellation handelt, bei der die anstehenden Rechtsprobleme als geklärt angesehen werden können, ist anwaltliche Hilfe generell zu empfehlen. Vor den Rechtsmittelgerichten ist sie ohnedies vorgeschrieben.

Gestatten Sie mir am Schluss noch einen Hinweis zur Gliederung bzw. einen Ratschlag zum Gebrauch dieses Buches. Das größte Problem für mich war, eine durchsichtige Systematik zu erstellen. Denn einerseits hatte ich die Adressaten im Blick: Ich wollte ein Buch vorlegen, das den Flüchtlingen und ihren Helfern einen Überblick über das Flüchtlingsrecht bietet, woraus sich die Notwendigkeit einer systematischen Darstellung ergab.

Andererseits sollte es ein Handbuch werden, in dem man zu aktuell anstehenden Problemen nachschlagen kann und konkrete Ratschläge gegeben werden. Daraus ergab sich zwangsläufig die Notwendigkeit von Doppel-Darstellungen. So musste ich beispielsweise bei der Schilderung des behördlichen Asylverfahrens auch die sich aus den jeweiligen Fallkonstellationen ergebenden Entscheidungen darstellen und auch die Rechtsschutzmöglichkeiten erwähnen. Ebenso erschienen bestimmte Bereiche, wie etwa das Flughafenverfahren oder das Asylfolgeverfahren so wichtig, dass diese in eigenen Kapiteln ausführlich dargelegt werden mussten. Einerseits schien mir die systematische Darstellung des sog. subsidiären Schutzes, also der Abschiebungsverbote, in einem eigenen Kapitel angezeigt. Andererseits konnte hierauf bei der systematischen Darstellung des Aufenthaltsrechts nicht verzichtet werden. Gleiches gilt für den Familiennachzug. Wegen der hohen Praxisrelevanz habe ich diesem Thema ein eigenständiges Kapitel gewidmet, gleichzeitig ist es im allgemeinen Ausländerrecht abgehandelt.

Die daraus resultierenden Doppel-Darstellungen sind nicht nur aufgrund der Tatsache, dass mehrere Gesetze einschlägig sind, unvermeidlich, sondern auch notwendig, um meine beiden Ziele – systematische Darstellung einerseits und praxisbezogene Ratschläge andererseits – zu verwirklichen. Der Leser muss es deshalb auf sich nehmen, beide Kapitel zu lesen. Das ausführliche Stichwortverzeichnis wird dabei hoffentlich hilfreich sein.