

# FLÜCHTLINGSRAT

Zeitschrift für Flüchtlingspolitik in Niedersachsen

**Matthias Lange**

Illegalisierte Flüchtlinge  
Bürgerrechte für Schutzlose

**Eckardt Spoo**

Medienkritik: Die böse Welt  
und die armen Deutschen

**Andreas Lüddecke**

Rassismus und Sozialabbau  
Was Sparmaßnahmen mit  
dem deutschen Asylrecht  
zu tun haben

**Die Schergen fliegen mit**

Deutsches Deportationsab-  
kommen mit Algerien

**Polizeiliche Erfassung KP8**

rassistisch und sexistisch in  
Nazi-Kategorien

**Folter nach Abschiebung  
eines Kurden**

Deutsche Richter im Ge-  
spräch mit Rechtsanwältin  
Eren Keskin

**Service**

Muster-Texte, Materialien  
Fernlehrgang, Seminare  
Gerichtsentscheidungen  
Ausstellung

Ausgabe 2 | 97

Heft 42 | 43

Mai |

Juni 1997

## BÜRGERKRIEGSFLÜCHTLINGE - BOSNIEN - KOSOVA



# Illegalisierte Flüchtlinge

## Bürgerrechte für Schutzlose?

Matthias Lange\*

*Der folgende Text entwickelt die von Matthias Lange in seinem Beitrag im Sonderheft „Heimliche Menschen – Illegalisierte Flüchtlinge“ z.T. ausführlicher dargestellten Gedanken weiter; eine geringfügig gekürzte Fassung dieses Textes erscheint in dem Sonderheft von PRO ASYL zum Tag des Flüchtlings 1997: „Wer Menschenrechte vergißt, vergißt sich selbst.“*

**F**lüchtlinge sind in Europa unerwünscht. Und für Flüchtlinge, die sich bereits in Europa aufhalten, wird es immer schwerer, einen Aufenthaltstitel zu erhalten. Von einem Schutz für Flüchtlinge kann kaum noch die Rede sein, heutzutage geht es mehr und mehr um den Schutz Europas vor Flüchtlingen:

- an den Grenzen findet eine massive Aufrüstung statt, hierfür haben die EU-Staaten seit Anfang der 90er Jahre etwa 4 Milliarden DM investiert;
- die Zusammenarbeit der verschiedenen Polizeien wird – häufig ohne gesetzliche Grundlage – intensiviert;
- das System der Visums- und Transitvisumpflicht wird ebenso perfektioniert wie das der mittlerweile unüberschaubaren Anzahl von Rückübernahmeabkommen;
- der Ausbau der Internierungslager in den Grenzbereichen und die per Gesetzgebung erreichte „rechtliche Absicherung“ von Zurückweisungsmöglichkeiten gehen Hand in Hand;
- die Kontrollen im Innern der europäischen Staaten werden – z.B. durch neue Zuständigkeitsregelungen für den BGS – ausgebaut und zunehmend flankiert von Schmarotzer- und Kriminalisierungskampagnen.

Aber es läßt sich auf diese Weise kaum erreichen, daß weniger Flüchtlinge nach Europa kommen. Denn erstens hat sich an den Gründen für Flucht und Vertreibung nichts geändert; zweitens lassen sich Flüchtlinge nicht dadurch an der Flucht hindern, daß Gesetze erlassen werden, die ihnen die Zuflucht verwehren sollen; und drittens lassen sich Grenzen nur sehr bedingt „abdichten“.

So nimmt es kaum Wunder, daß die Zahl heimlicher Einwanderer steigt, und dementsprechend wächst jener Bevölkerungsteil an, den man „die Gesellschaft der heimlichen Menschen“ nennen könnte: 3 bis 4,5 Millionen „Illegalisierte“ werden für die EU, eine halbe Million für die Bundesrepublik Deutschland geschätzt.<sup>1)</sup> Auf diese Weise werden gesellschaftliche Tatsachen geschaffen – und die zunehmende Illegalisierung von Flüchtlingen ist nur eine davon. Alain Morice<sup>2)</sup> hat es auf den Punkt gebracht: „In dem Maße, wie sich die Landesgrenzen angeblich schließen, werden im Landesinneren die Grenzen der Legalität hinweggefegt.“

### 1. Nischen des Überlebens und die Schwierigkeit mit der Solidarität

Es gibt viele Wege „illegal“ zu werden, und die Illegalisierten sind keineswegs eine homogene Gruppe. Aber sie haben im Hinblick auf ihre absolute Rechtlosigkeit und die daraus resultierenden Abhängigkeiten gemeinsame Merkmale. Und gemeinsam bilden sie eine nicht registrierte neue Unterklasse, die angesichts der europaweit um sich greifenden Deregulierungsprozesse einen immer wichtiger werdenden

Teil des „informellen Sektors“ ausmacht. Neu ist die so geschaffene Situation insofern, als der Schattenwirtschaft des informellen Sektors zunehmend Menschen zugeführt werden, die dort und nur dort ihr Leben fristen können.

Nach unserer Erfahrung ist es der kleinere – aber zunehmende – Teil, der nach illegalem Grenzübertritt sofort seinen Schutz in der Schattengesellschaft sucht. In der Regel sind diese Menschen nach legaler Einreise „illegalisiert“ worden, da aus den unterschiedlichsten Gründen keine Verlängerung des legalen Aufenthalts möglich war, oder weil entsprechende Fristen versäumt wurden. Das Gros dieser Menschen wird von Verwandten und Freunden unterstützt und versucht, möglichst unauffällig einer Arbeit nachzugehen.

Die Folge der Illegalität ist – wenn man davon absieht, daß der „illegale Aufenthalt“ selbst strafbar ist – selten die Kriminalität der Betroffenen, sondern deren Ausbeutung, Abhängigkeit, das Fehlen von Gesundheitsversorgung und Bildungssystem. Die Folge der Illegalität ist, daß „Nischen des Überlebens“ entstanden sind, die mehr oder weniger an Sklavenhalterverhältnisse erinnern. Diese Nischen-Strukturen ermöglichen ein Leben in der Über-Ausbeutung, ein Leben, das von der permanenten und wortwörtlichen „hire and fire“-Drohung bestimmt wird. Wer keine Wahl hat, und in diesen Strukturen sein Überleben sichern muß, der lebt unter Bedingungen absoluter Gesetzlosigkeit, hat keinerlei Rechte und kann sich noch nicht einmal auf legale Weise gegen Straftaten wehren, die sich gegen ihn selbst richten.

Aber so sehr illegalisierte Flüchtlinge auch Opfer der Verhältnisse sind, zuallererst sind sie aktiv handelnde Menschen: Sie suchen und finden Arbeit im informellen Sektor, schützen sich damit selbst, sind deshalb aber zugleich auf eine Form der Hilfestellung angewiesen, die selbst wiederum bereit ist, sich in diese fragilen Schutzräume des Überlebens einzubegeben. – Auf die damit bereits angedeuteten Konsequenzen dieser Entwicklung für „die Flüchtlingsarbeit“ komme ich aus-

1) Die Zahlen habe ich dem Papier „Illegaler Aufenthalt und Lebensbedingungen von AusländerInnen in der Bundesrepublik“ von Frank Düvell (Ms. 1997) entnommen.

2) Alain Morice: „Lohndrücker, Fremdenfeinde und Nomaden des Liberalismus“; in: *Le Monde diplomatique* vom Januar 1997, S. 12/13.

\*Dr. Matthias Lange arbeitet als Flüchtlingssozialarbeiter in Göttingen. Er ist Vorsitzender des Niedersächsischen Flüchtlingsrats und Mitglied des Vorstands der Bundesarbeitsgemeinschaft PRO ASYL.

fürhlich im 2. Abschnitt zurück. Hier soll zunächst festgehalten werden, daß die illegalisierten Flüchtlinge eine sowohl statistisch als auch wirklich „versteckte Population“ darstellen, die aufs engste mit der restlichen Gesellschaft verwoben ist. Und zwar „verwoben“ nicht nur im ökonomischen, sondern auch im „psychologischen“ Sinne: Insofern nämlich, als die illegalisierten Flüchtlinge sich am Besten als Projektionsfläche für alle Ängste der Normalbevölkerung zu eigenen scheinen, die sich aus der neoliberal geprägten Entwicklung der europäischen Staatengemeinschaft ergeben.

Der allgegenwärtige Sozialabbau läßt die Über-Ausbeutung in den Nischen-Strukturen der Schattenwirtschaft zu einer Drohung für den (noch) „normal“ Beschäftigten werden. Diese Drohung hängt wie ein Damoklesschwert über seiner Zukunft. Denn die elementare rechtliche, soziale und ökonomische Unsicherheit, der die Illegalisierten unterworfen sind, ist kaum mehr als das verzerrte Abbild einer allgemeinen Entwicklung, mit der sich immer größere Gruppen der arbeitenden Bevölkerung konfrontiert sehen. So sind die gesetzlichen Grundlagen für die Schaffung „prekärer Beschäftigungsverhältnisse“ in den letzten Jahren in einem Maße ausgebaut worden, daß von „Ausnahmeregelungen“ nicht mehr die Rede sein kann.

Zunächst einige Zahlen hierzu: Jüngst hat der Ökumenisch-sozialethische Arbeitskreis Kirche-Gewerkschaft festgestellt, daß „schon jetzt ... 30% der Beschäftigten unter arbeits- und sozialrechtlich prekären Bedingungen“ arbeiten.<sup>3)</sup> Insgesamt arbeiten in der BRD 6 Millionen Menschen außerhalb der Sozialversicherung, 1,5 Millionen davon haben eine feste Tätigkeit und einen versicherungsfreien Job. Die Zahl der „illegalen Beschäftigungsverhältnisse“ wird mit mindestens 800.000 veranschlagt. – In der Bauwirtschaft scheint es bereits normal zu sein, regelmäßig Teile des Arbeitsaufkommens aus dem normalen Arbeitsmarkt herauszunehmen. So gibt es nach Schätzungen der IG Bau derzeit rund 400.000 „halblegale, scheinlegale oder illegale“ Bauarbeiter (FR,

11.3.1997). Andreas Treichler kommt zu dem Schluß, daß deren Arbeits- und Lebenssituation „vergleichbar ist mit der frühproletarischen Lage von Arbeitern zu Beginn des 19. Jahrhunderts“.<sup>4)</sup> Noch weitaus versteckter ist die Arbeits- und Lebenssituation in privaten Haushalten, denen eine wachsende Bedeutung als Arbeitgeber vor allem für Migrantinnen zukommt. Bei diesen offiziell nicht erfaßten Beschäftigungsverhältnissen wird für 1992 (und nur für die alten Bundesländer) eine Dunkelziffer von 2,4 Millionen geschätzt (vgl. Treichler, S.20).

Vor diesem hier nur schlaglichtartig beleuchteten Hintergrund kann man der zusammenfassenden Einschätzung von Alain Morice nur zustimmen: „Man tut so, als seien Leiharbeit und befristete Arbeitsverträge Ausnahmen für genau umrissene Sonderfälle, in Wahrheit aber sind sie zum Normalfall geworden. Die überall zu beobachtende Auftragsvergabe an Subunternehmer und das Feilschen im Bausektor, die vorgetauschte Zeitarbeit und die Scheinselbständigen in der Industrie, die Auftragsvergabe an Heimarbeiter im Textilsektor, die Einstellung von 'Praktikanten' in der Landwirtschaft und - noch viel einfacher - die Schwarzarbeit bringen die unmittelbaren Interessen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zur Übereinstimmung, wobei letzteren gar keine andere Wahl bleibt, wenn es sich bei ihnen um Illegale handelt.“ So nimmt es kaum Wunder, daß „Legale“ die Anwesenheit der „Illegalen“ als Bedrohung für den eigenen Status empfinden. Es geht den MigrantInnen in diesem Zusammenhang kaum anders als den „Normalbürgern“, und einige von diesen Entwicklungen besonders betroffene Gewerkschafter artikulieren ihre Angst vor Arbeitsplatzverlust und als illegitim empfundene Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt in einer Form, die von rassistischen Parolen kaum

noch zu unterscheiden ist. Aber diese Angst hat einen äußerst realen Hintergrund. Denn der – manchmal äußerst unsolidarisch geführte – Wettbewerb Heimlicher um die Chance, sich zu Tiefstlöhnen abschuften zu dürfen, schafft soziale und ökonomische Tatsachen, die die in jahrzehntelangen Auseinandersetzungen (um den Normalarbeitstag, um tarifliche Entlohnung, um Mitbestimmung usw.) erkämpften Rechte der arbeitenden Bevölkerung in Frage zu stellen drohen. Diese ganz konkreten, auf der Beobachtung und auf der Erfahrung gesellschaftlicher Realität beruhenden Ängste sowohl des „Mit-“ als auch des „Normalbürgers“ machen Themen wie „Illegalisierung“ und „illegale Beschäftigung“ gleichermaßen brisant und instrumentalisierbar für eine Politik der Ausgrenzung und Abschreckung. Zugleich ist es aber illegalisierten Flüchtlingen häufig unmöglich, anderswo als in den Nischen der Schattenwirtschaft zu überleben. Sie sind zum „unterlaufen“ der sozialen und arbeitsrechtlichen Errungenschaften des Sozialstaates gezwungen. Wir haben es hier mit völlig deregulierten „Unterschichtungsprozessen“ zu tun, die die Flüchtlingsarbeit zumindest partiell in eine Interessenparallelität mit „bestimmten Unternehmern“ bringen, deren entsolidarisierenden Effekt – was Flüchtlingsarbeit und Gewerkschaften angeht – man nicht so einfach vom Tisch wischen kann.

Aus diesem Grund sind politische Antworten auf die Frage, wie solidarisch mit zunehmender Illegalisierung umgegangen werden kann, nicht einfach zu haben. Und es besteht die täglich neu zu beobachtende Gefahr, daß eine umstandslose Politisierung des Themas „Illegalität“ in die Rassistismus-Falle läuft.<sup>5)</sup> Ulrich Beck

*Es gibt eine große Anzahl zumeist „grauer“ Literatur zu diesem Thema. Ausdrücklich verwiesen sei auf das erwähnte Sonderheft (Rundbrief 31/32), in dem sich auch eine Fülle von thematisch einschlägigen Beiträgen zu bestimmten (im folgenden nur angedeuteten) Problemstellungen findet – wie z.B. zu der Frage der Strafbarkeit bestimmter Sorten „helfenden Tuns“.*

3) FR vom 29.3.1997. Die folgenden Zahlen habe ich der Rede Rudolf Scharpings vor dem Bundestag vom 20.2.1997 entnommen.

4) Andreas Treichler, *Die neue Qualität in der Beschäftigung transnationaler Migranten*; in: *iza 1/1997*, 16-23, hier: S. 21.

5) Die Zeitschrift „off limits“ hat zu diesem Thema z.B. in Heft 15 vom September/Oktober 1996 eine Fülle von Beispielen publiziert.

spricht in diesem Zusammenhang von der „Geburtskonstellation des häßlichen Bürgers“: „Bürger-tugenden wenden sich dort ins Häßlich-Aggressive, wo bedrohte oder verlorene soziale Sicherheit im Milieu wahrgenommener poli-tischer Freiheit verkräftet werden muß.“<sup>6)</sup> Diese „Geburtskonstella-tion“ einer rassistischen ad hoc-Politisierung von „Illegalität“ in solidarische Formen der politi-schen Auseinandersetzung zu überführen wird nur möglich sein, wenn es uns gelingt, zum Beispiel den Gewerkschaftern gute Gründe dafür an die Hand geben, daß sie sich aus ihrem eigen-ten Interesse heraus für solidarisches Handeln entscheiden.

Ein erster solcher Grund könnte zunächst einmal darin bestehen, daß natürlich auch die „Normal-arbeiterInnen“ dann (und nur dann), wenn die Heimlichen rechtlich und sozial gleichgestellt sind, größere Spielräume und bessere Bedingungen für den Kampf gegen Sozialabbau und Lohndrückerei, gegen die rasante Zunahme von prekärer Arbeit usw. haben.

Ein zweiter solcher Grund ergibt sich aus dem Abbau sozialstaatlicher Leistungen selbst, denn hier sind „die Schwächsten“ zwar „die ersten“ – keinesfalls aber „die letzten“. Und jeder kann sehen, daß es letztlich auch ihm an den Kragen gehen soll, daß der Ver-such der offiziellen Politik, ein Gesellschaftssystem des „Ohne“ zu etablieren, alle betrifft.

Isabelle Alonges, Gewerkschafts-sekretärin der SUD (eine der drei wichtigsten Gewerkschaften im französischen öffentlichen Dienst) hat dies angesichts der Aktionen der in Frankreich „sans papiers“ genannten Schattenmenschen so ausgedrückt: „Vor den Ereignis-sen von Saint Bernard wußten viele Franzosen nichts über die Si-tuation der Sans Papiers. Die Leu-te lebten unauffällig, und selbst die Abschiebungen waren unauf-fällig. Doch jetzt ist das alles be-kannt geworden. Der normale Franzose fühlt sich plötzlich be-troffen. Und zwar auch deshalb, weil die Regierung immer stärker ein System des „Ohne“ etabliert: ohne Arbeit, ohne Wohnung, oh-ne Geld, ohne Papiere. Die Sans Papiers sind da nur eine Gruppe von vielen. Etwas Gemeinsames

wird deshalb plötzlich zwischen den Franzosen und ihnen sicht-bar.“<sup>7)</sup>

In der Tat: In Frankreich sieht es aktuell – Anfang 1997 – so aus, als sei diese Entwicklung dort be-reits eine Stufe weiter; und zwar gewissermaßen „an beiden En-den“: Dort haben wir auf der ei-nen Seite Wahlerfolge von Rassi-sten und entsprechende „Anpas-sungsprozesse“ bei den etablier-ten Parteien, zugleich aber auch eine breite Bewegung gegen Ver-schärfungen des Ausländerrechts und zur Unterstützung der „sans papiers“. – In Deutschland scheint ein solcher Massenprotest heute undenkbar zu sein. Hier herrscht ein beredtes politisches Schwei-gen. Und „am anderen Ende“ wächst das Aggressionspotential.

## 2. Die „neue Praxis“ von Flüchtlingsarbeit mit Illegalisierten

Vor diesem Hintergrund gewinnt die Diskussion über „illegalisierte Flüchtlinge“, die spätestens seit dem Inkrafttreten des neuen Aus-ländergesetzes im Jahre 1991 und verstärkt seit 1993 in den Flüchtlingsräten, in den Kirchen-asyliniatiiven und in der mehr oder weniger autonom gepräg-ten Antirassismus-, Bürgerrechts- und Friedensbewegung geführt wird, ihre Brisanz und ihre Be-deutung.

Die ersten Diskussionen waren auf der einen Seite von einer ge-wissen Exotisierung von „Illega-lität“ und von sozialen Romanti-zismen geprägt; auf der anderen Seite stand ausgesprochene Hilflosigkeit und die Einsicht, bes-tenfalls in Ausnahmefällen hel-fen zu können. Hier ist die Erfah-rung mit der Beratung „Illegaler“ immer wieder, daß jede mögliche Hilfe „eigentlich perspektiv-los“ ist.

Aber zugleich war und ist hier konkrete Hilfestellung gefordert. So haben sich – vor allem in den größeren Städten – die unter-schiedlichsten Unterstützergrop-pen (v.a. zur medizinischen Ver-sorgung und zur Wohnraumbef-

schaffung) gebildet, und es wer-den Netze aufgebaut, in denen andere wiederum zur Unterstüt-zung beitragen können. In Ansät-zen findet ein überregionaler Er-fahrungsaustausch statt. Es ent-wickelt sich eine Praxis, die sich darauf richtet, die Ver-hält-nisse, in denen heimlich gelebt wird, „lebbarer“ zu machen und nach Wegen zur Legalisierung im Ein-zelfall Ausschau zu halten.

Diese neue Form von Flüchtlings-arbeit ist – ähnlich wie die Arbeit der Kirchenasyl-Initiativen – in der Grauzone der Gesellschaft verortet. Allerdings ist sie mehr als je-ne des Kirchenasyls unmittelbar selbst mit dieser Schattengesell-schaft konfrontiert. Denn die „Gesellschaft der heimlichen Menschen“ hat nur in den selten-ten Fällen einen für den Einzel-nen ad hoc benutzbaren Notaus-gang, und deshalb kann eine mehr oder weniger kurzatmige Hilfestellung „im Einzelfall“ hier kaum ausreichen.

Schon heute läßt sich beobach-ten, daß die „neue Praxis“ von Flüchtlingsarbeit häufig mehr als ihr lieb ist selbst zu einem An-hängsel oder gar – je nach örtli-chen Verhältnissen – zu einem Quasi-Bestandteil der Schattenge-sellschaft werden muß, wenn sie zumindest mittelfristig etwas im Sinne der Betroffenen verändern und letztlich zu ihrer Legalisie-rung beitragen will. Auf diesem Wege versucht sie, zunächst ihre Integration durch eine Quasi-Leg-alisierung „von unten“ zu errei-chen: Indem sie z.B. die LehrerIn-nen, die SozialarbeiterInnen, die KindergärtnerInnen, die ÄrztIn-nen organisiert, die bereit und in der Lage sind, ihre Tätigkeitsfel-der für Illegalisierte zu öffnen, in-dem sie entsprechende Netz-werke von „Einrichtungen“ auf-baut, Wohnungen vorhält usw. Eine solche Quasi-Legalisierung „von unten“ bedeutet aber auch, daß sich Flüchtlingsarbeit zwi-schen die Stühle des Illegalisie-rungsdrucks auch für die eigene Arbeit und des nackten Überle-benskampfes ohne ad-hoc-Legali-sierungschance setzt. Das führt

*Einige von diesen Ent-wicklungen besonders betroffene Gewerkschaf-ter artikulieren ihre Angst vor Arbeitsplatz-verlust und als illegitim empfundene Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt in einer Form, die von ras-sistischen Parolen kaum noch zu unterscheiden ist.*

6) Vgl. Ulrich Beck (Hrsg.): *Kinder der Freiheit*, Frankfurt/Main 1997, S. 25.

7) Zitiert nach: Albrecht Kieler, „Die Versteckten. Illegale in Europa“, in: *Rundbrief 41/1997*, S. 7.

paradoxaerweise dazu, daß auf der einen Seite „politisch motivierte“ Flüchtlingsarbeit „sozial-arbeiterisiert“ wird. Auf der anderen Seite aber wird Flüchtlingsarbeit „politisiert“. Denn die Arbeit mit illegalisierten Flüchtlingen ist kaum denkbar, ohne daß ihr eine individuelle politische und/oder Gewissensentscheidung vorausgegangen wäre, die sich ausdrücklich auch mit den politisch gesetzten Grenzen legalen Handelns auseinandergesetzt hätte. Vor diesem Hintergrund erklärt sich vielleicht auch der häufig zu beobachtende relativ hilflose Umgang gerade „autonomer“ Gruppen mit der Sozialarbeiterisierung ihrer politisch motivierten Flüchtlingsarbeit. Hier wird die Frage gestellt, wie es möglich werden kann, daß autonome Flüchtlingspolitik nicht gänzlich in einer Praxis der sozialarbeiterischen Bearbeitung von „Einzelfällen“ aufgeht, in einer „auf sich selbst zurückgeworfenen“ Praxis, die sich auf „das Helfen“ in seiner karitativen Funktion beschränkt sieht. Und da nur Menschen, die „im Helfen aufgehen“, das Helfen als eine stabile und dauerhaft tragfähige Praxis etablieren können, haben naturgemäß autonome Gruppen die entsprechenden Schwierigkeiten mit ihrer eigenen Praxis.

Die Kirchenasyl-Initiativen haben ähnliche Schwierigkeiten – wenn auch gewissermaßen im „spiegelverkehrten“ Sinne. Nicht „das Helfen“ wird hier zum Problem, sondern die Tatsache, daß sich im Fall von Kirchenasyl „das Gewissen“ und „das Gesetz“ kaum jemals zur Deckung bringen lassen.<sup>8)</sup>

Zunächst ein Zitat vom Päpstlichen Rat der Seelsorge für Migranten und Menschen unterwegs, der mit klassischer Klarheit feststellt: „Ausländer, die sich ohne Aufenthaltsrecht im Land aufhalten, ... haben ein Recht auf die Solidarität der Christen. Diese Solidarität macht auch dort nicht

halt, wo das Gesetz es vorsieht.“ Aber wenn das so ist, wie soll man dann mit eventuell immer brutaler werdenden Räumungen von Kirchenasylen durch die Polizei umgehen? Diese Frage wird immer drängender, denn allein 1996 kam es zu zwei gewaltsamen Räumungen von Kirchenasylen, zu mehr als 20 Ermittlungsverfahren gegen Pfarrer und erstmals zu einer Verurteilung von Flüchtlingen im Kirchenasyl zu Haftstrafen auf Bewährung wegen „illegalen Aufenthalts“ (vgl. FR vom 10.3.1997).

In dieser Situation hat jüngst der hannöversche Landessuperintendent Hans Schmidt festgestellt, daß „der Staat das Recht zur Räumung“ habe, „wenn alle juristischen Möglichkeiten ausgeschöpft“ seien: „Wir müßten dann als Gemeinde einsehen, daß wir verloren haben“. – Das Recht des Staates zur Räumung steht hier gegen das oben zitierte Recht der Illegalisierten auf die Solidarität der Christen. Ich wage nicht zu beurteilen, ob der Landessuperintendent hier eine Rangordnung von „Rechten“ postuliert, aber die Fortsetzung des Zitats könnte in diese Richtung deuten. Denn „die letzte Entscheidung“ über die Fortführung eines Kirchenasyls trotz Räumungsdrohung sollen ausdrücklich andere treffen, keinesfalls aber die Landeskirche. So beläßt Hans Schmidt „die letzte Entscheidung ... bei der Gemeinde und ihrem Kirchenvorstand. Wenn sie nach genauer Abwägung zu dem Schluß gelange, auch nach Ausschöpfung aller juristischen Mittel weiterhin Asyl zu gewähren, dann handle es sich dabei um eine Gewissensentscheidung, die Menschen für sich treffen und verantworten müssen.“ Die Landeskirche schreibt dann nichts vor“, erklärte Schmidt.“ (Evangelische Zeitung 9/97 vom 2.3.1997.) Was ein Handeln auch dann noch möglich und tolerabel er-

scheinen läßt, wenn eigentlich von Rechts wegen nichts mehr geht, ist in dieser Argumentation „das Gewissen“ – wenn auch nicht das eigene. So ist es auch nach dieser Argumentation noch möglich, daß ein praktiziertes Kirchenasyl eine Brücke schlägt vom Gewissen zur praktischen Solidarität, und daß auf diese Weise ein Weg gebahnt wird in Richtung auf Menschen- und Bürgerrechte für Flüchtlinge ohne legalen Aufenthaltsstatus: Was aktuell „von Rechts wegen“ unmöglich erscheint, soll durch das Kirchenasyl zu einem Recht auf Aufenthalt werden. Dies im Einzelfall durchzusetzen, scheint in den Fällen von Kirchenasyl – bei einer Erfolgsquote von mehr als 70% in den letzten Jahren – durchaus möglich zu sein, bei der überwiegenden Mehrzahl der illegalisierten Flüchtlinge ist dies nur mit sehr langem Atem oder ohne eine Änderung der entsprechenden gesetzlichen Grundlagen gar nicht möglich.

### 3. Die Forderung nach Bürgerrechten für illegalisierte Flüchtlinge

Aus der konkreten Erfahrung sowohl der Kirchenasylbewegung als auch der „neuen Praxis“ von Flüchtlingsarbeit heraus sind eine Vielzahl konkreter Forderungen entwickelt worden<sup>9)</sup>, die sich einerseits auf den Zugang zu bestimmten gesellschaftlichen Systemen (Gesundheit, Schule) unabhängig vom Vorhandensein eines Aufenthaltstitels richten, und die andererseits eine Legalisierung für bestimmte Gruppen (Familie, Kinder) oder nach bestimmten Kriterien (Aufenthaltsdauer, Arbeitsplatznachweis) ermöglichen sollen.

Die politische Durchsetzbarkeit derartiger Forderungen scheint genau in dem Maße mehr und

*Die ersten Diskussionen waren auf der einen Seite von einer gewissen Exotisierung von „Illegalität“ und von sozialen Romanzismen geprägt; auf der anderen Seite stand ausgesprochene Hilflosigkeit und die Einsicht, bestenfalls in Ausnahmefällen helfen zu können. Hier ist die Erfahrung mit der Beratung „Illegaler“ immer wieder, daß jede mögliche Hilfe „eigentlich perspektivlos“ ist.*

*„Ausländer, die sich ohne Aufenthaltsrecht im Land aufhalten, ... haben ein Recht auf die Solidarität der Christen. Diese Solidarität macht auch dort nicht halt, wo das Gesetz es vorsieht.“*

8) Hier ist natürlich zu beachten, daß die historische Tradition des Verhältnisses von Kirche und Staat den institutionalisierten „religiösen Bereich“ mit einer gewissen Eigengesetzlichkeit und einer ganz spezifischen Begründungslö-

gik für das eigene Handeln ausstattet. Vgl. in diesem Zusammenhang auch den Beitrag von Hermann Uihlein im Sonderheft von PRO ASYL zum Tag des Flüchtlings 1997. Für das folgende Zitat vgl. Rundbrief 31/32, S. 53.

9) Vgl. die aus den unterschiedlichsten Praxiszusammenhängen heraus entwickelten Forderungskataloge, die in dem Sonderheft „Heimliche Menschen – Illegalisierte Flüchtlinge“ dokumentiert sind. Zusammengefaßt finden sie sich in dem Papier von Frank Düvell (a.a.O.).

mehr utopisch zu werden, wie das „helfende Tun“ der neuen Praxis von Flüchtlingsarbeit immer unverzichtbarer geworden ist. Aus diesem Grunde wird „das Helfen“ eine wesentliche Motivation und Sinnggebung für die Arbeit mit illegalisierten Flüchtlingen bleiben, zugleich aber wird immer klarer, daß eine politische Perspektive dadurch nicht gewonnen werden kann. Deshalb ist es aus meiner Sicht um so verblüffender, daß eine das eigene Handeln begründende und motivierende Diskussion, wie sie über „das Gewissen“ auf kirchlicher Seite geführt wird, in der neuen Praxis von Flüchtlingsarbeit kaum eine Rolle spielt. Die konkreten Fragen und Probleme, die sich aus der „neuen Praxis“ ergeben, werden bestenfalls beiläufig in den Kontext einer Diskussion über Themen wie Menschen- und Bürgerrechte, Nationalstaat und Staatsbürgerschaft, Demokratie und Globalisierung gestellt – ganz im Unterschied zu den historischen Diskussionen zu diesem Thema, an denen ich im Folgenden anzuknüpfen versuche<sup>10)</sup>.

Dabei liegt zumindest der allgemeine Zusammenhang von zunehmender Illegalisierung und Ent-Demokratisierung auf der Hand: Genau in dem Maße, wie die Illegalisierung von Flüchtlingen die Folge von Politik ist, führt die „Verhaltenslogik“ eines Staates im Angesicht von zunehmender Illegalisierung in seinem Inneren zu einer Politik des Demokratieabbaus. Hannah Arendt hat dies sehr eindringlich anhand der Erfahrungen aus den 20-er Jahren geschildert: Es kam damals in Westeuropa das erste Mal dazu,

daß die Polizei „die Befugnis erhielt, direkt über Menschen zu verfügen und zu herrschen. In Flüchtlingsangelegenheiten war sie nicht mehr das Vollstreckungsinstrument des Gesetzessystems und anderen Regierungsinstanzen unterstellt, sondern konnte vollkommen unabhängig handeln. Die Bedeutung dieser Emanzipation von Gesetz und Regierung wuchs im Verhältnis zu dem Anwachsen der Staatenlosen im Lande, durch das sich ihr Machtbereich dauernd vergrößerte. Jeder neu über die Grenze gekommene Flüchtling vergrößerte automatisch die Volkszahl dieses unsichtbaren Staates im Staate.“ (a.a.O., S. 450).

Die Gefahr, daß erneut Strukturen eines unkontrollierten „Staates im Staate“ aufblühen, daß es wieder zu einer „Emanzipation“ der polizeilichen und ähnlicher Ordnungskräfte „von Gesetz und Regierung“ kommt, kann weder von der Hand gewiesen noch sollte sie übertrieben werden. Denn zwar folgt aus der „Verhaltenslogik“ eines Nationalstaates, daß das Schicksal der illegalisierten Flüchtlinge den Anlaß dafür abgeben kann, daß „die Grenzen der Legalität hinweggefegt“ werden (Alain Morice). Dem aber steht die „Verhaltenslogik“ der Solidarität gegenüber.

Und wenn es nicht ganz falsch ist, „Demokratie“ als „die ungewollte Nebenwirkung der Versuche, sie aufzuhalten“ zu definieren<sup>11)</sup>, dann gibt es immerhin die Hoffnung, daß uns das Schicksal der illegalisierten Flüchtlinge zur Begründung für den Kampf um Demokratisierung und Bürgerrechte wird. – Mit den folgenden Überlegungen will ich versuchen, hier einen Schritt weiterzukommen.

Heribert Prantl spricht von den Flüchtlingen als den „Botschaftern der Menschenrechte“: „Sie sind die Botschafter des Hungers, der Verfolgung und des Leids. Sie

sind die Träger von Menschenrechten, die Menschen, denen diese Rechte zustehen.“<sup>12)</sup>

Aber natürlich haben die Menschenrechte ihren Ursprung nicht im Menschen selbst, sondern in der Gemeinschaft der Menschen, die bereit und in der Lage ist, sie notfalls auch zu verteidigen – und das ist heutzutage der jeweilige Nationalstaat. Die Frage, wie aus den allgemeinen Menschenrechten ein Recht für den Einzelnen werden kann, beantwortet sich damit fast von selbst: Nur durch jeweils nationalstaatlich den einzelnen Menschen zu gewährende Bürgerrechte. In diesem Sinne offenbaren Flüchtlinge in ihrer eigenen Person die strukturelle Begrenztheit des „Nationalstaatsprinzips“, denn aus der nationalen Organisation der Welt folgt, daß der Verlust von Heimat und politischem Status für den davon betroffenen einzelnen Menschen identisch werden muß „mit der Ausstoßung aus der Menschheit überhaupt“. So weit Hannah Arendt, die zu dem Schluß kommt, daß sich Menschenrechte ohne Deckung durch Bürgerrechte als leere Versprechungen erwiesen haben, die sich im Konfliktfall als wirkungslos für die Schutzlosen herausstellen<sup>13)</sup>.

Das Problem einer solchen „Deckung durch Bürgerrechte“ besteht darin, daß diese jenseits der jeweiligen Staatsgrenzen nun einmal nicht „gedeckt“ sind. In einer nationalstaatlich organisierten Welt könnte der Einzelne allein dadurch geschützt werden, daß ihm als Person unveräußerliche und individuell einklagbare Rechte zugeschrieben werden, die zu verteidigen jeder Staat sich verpflichten müßte. – Das ist, wie man auf den ersten Blick sieht, ziemlich utopisch. Denn „wer“, welche Institution, könnte Staaten verpflichten, diese Rechte zu

10) Hier ist besonders Hannah Arendt zu erwähnen; vgl. v.a. das Kap. 9 „Der Niedergang des Nationalstaates und das Ende der Menschenrechte“ in ihrem Buch „Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft“, München 1986 (Orig. 1951), S. 422-470. Vgl. aktuell: Gérard Noiriel, „Die Tyrannei des Nationalen. Sozialgeschichte des Asylrechts in Europa, Lüneburg 1994, Auszüge in: Rundbrief 38/39, S. 25-27.

11) Vgl. Ulrich Beck, Väter der Freiheit, in: Ders. (Hrsg.): Kinder der Freiheit, Frankfurt/Main 1997, 333-381, hier: S. 333

12) Heribert Prantl: „Menschenrechte in Deutschland und Europa“; in: Hutter/Tessmer (Hrsg.), „Die Menschenrechte in Deutschland“ (München 1997), S. 317.

13) Vgl. a.a.O., v.a. „Die Aporien der Menschenrechte“, S. 452-470, das Zitat findet sich auf S. 462.

Zwar folgt aus der „Verhaltenslogik“ eines Nationalstaates, daß das Schicksal der illegalisierten Flüchtlinge den Anlaß dafür abgeben kann, daß „die Grenzen der Legalität hinweggefegt“ werden (Alain Morice). Dem aber steht die „Verhaltenslogik“ der Solidarität gegenüber.

garantieren?

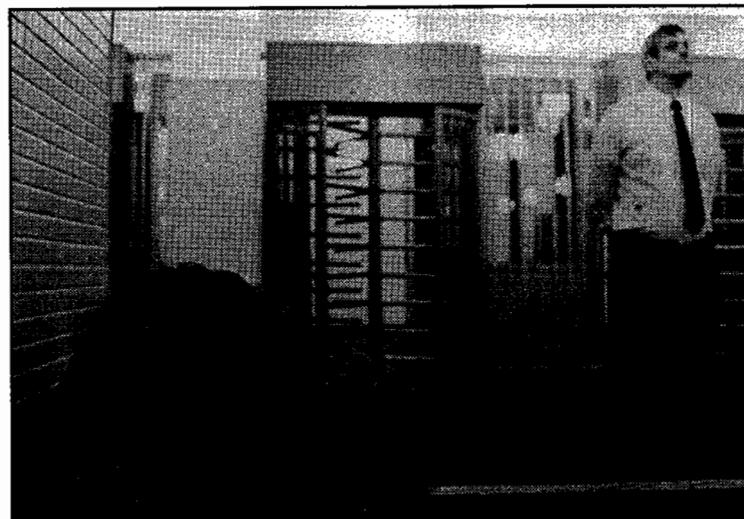
Funktionieren nicht alle Staaten nach Maßgabe von Kriterien sowohl für den Ein- wie auch für den Ausschluß von Menschen? Und wie ist es mit den Leistungen eines Sozialstaates? Sind sie nicht erst Recht – schon um ihrer Finanzierbarkeit willen – darauf angewiesen, daß „nicht jeder kommen“ kann? In der Tat: Die sozialen Sicherungssysteme funktionieren fast ausschließlich auf der Ebene von Nationalstaaten, mit der Globalisierung konnten sie noch nicht einmal ansatzweise Schritt halten, und aus diesem Grunde besteht ein enger Zusammenhang zwischen einer restriktiven Einwanderungspolitik und einem hohen Standard an sozialstaatlichen Leistungen. Dieses Thema wird unter Stichworten wie der „Schaffung staatsübergreifender Wohlfahrtsintegrations-einheiten“ diskutiert, und Autoren wie Andreas Treichler sehen angesichts der sich „internationalisierenden Gesellschaftlichkeit“ nur noch die Alternative „internationale Solidarität“ oder „Rückkehr des Kapital-Arbeit-Paradigmas“ (vgl. a.a.O., S. 23).

Noch einmal die Frage: Wer soll den Schutz der Schutzlosen garantieren, wenn nicht der jeweilige Nationalstaat? Ich habe keine Antwort auf diese Frage, aber vielleicht reicht es ja aus, zunächst eine These aufzustellen, die sich auf die Vorgehensweise bei der weiteren Diskussion dieses Themas bezieht: Ich bin überzeugt davon, daß wir ausgehend von den Rechten der Menschen argumentieren sollten, und nicht ausgehend von den „Verhaltenslogiken“, denen die Politik der Nationalstaaten folgt. Denn genau hier, beim Flüchtlingsschutz als einem individuellen Grundrecht, gibt (bzw. gab) es zumindest erste Ansätze für eine realpolitische Antwort auf die gestellte Frage: Der nationalstaatlich garantierte Schutz für die Schutzlosen, genau das ist die Utopie, für die das Asylrecht des Grundgesetzes gestanden hat: Als das einzige Grundrecht, das Flüchtlinge auch juristisch als Menschen gesehen hat, die ein einklagbares Recht haben. Darum ist es aus der nationalstaatlichen Logik heraus kein Zufall, daß genau hier das Skalpell angesetzt wur-

de; und darum sollte es gleichermaßen kein Zufall sein, daß sich die Flüchtlingsarbeit für eine radikale Ausweitung der Bürgerrechte für Flüchtlinge einsetzt.

Die Diskussion über die Frage, wie das Recht der Heimlichen auf (Bürger-)Rechte durchzusetzen wäre, hat kaum begonnen. Das Problem, aber auch die Chance dieser Diskussion besteht darin, daß wir es hier zwar mit sehr allgemeinen und auch einigermaßen theoretischen Fragen zu tun haben, daß wir durch die reale körperliche Anwesenheit der heimlichen Flüchtlinge aber gezwungen sind, unsere Theorie möglichst schnell praktisch werden zu lassen. Die verstärkte Umsetzung der oben angedeuteten Forderungen nach Zugang für illegalisierte Flüchtlinge zu bestimmten gesellschaftlichen Einrichtungen wie dem Gesundheits- und dem Schulsystem und nach einer Legalisierung für bestimmte Gruppen bzw. nach bestimmten Kriterien wären hier ein erster Schritt. Darüber hinaus

sollten wir Flüchtlingsarbeit in Zukunft umfassender als bisher definieren, denn sie wird sich verstärkt darum bemühen müssen, die gemeinsamen Interessen der „offiziellen Gesellschaft“ und der „Gesellschaft der heimlichen Menschen“ herauszuarbeiten und in solidarisches Handeln zu überführen. Hierzu müssen die Brücken der Flüchtlingsarbeit zu den Gewerkschaften, zu den Armutskonferenzen auf den verschiedenen Ebenen usw. ausgebaut und tragfähiger gestaltet werden. Und wir sollten uns verstärkt darauf einstellen, daß wir uns auf jene Fragen und Ängste einlassen müssen, die sich aus dem alltäglichen Existenzkampf sowohl der „normal“ als auch der „versteckt“ arbeitenden Menschen ergeben. Ihre Konkurrenz um „das knappe Gut Arbeit“ in solidarische Formen der Auseinandersetzung zu überführen: Das ist eine immer drängender werdende Aufgabe (nicht nur) von Flüchtlingsarbeit.



*Wer soll den Schutz der Schutzlosen garantieren, wenn nicht der jeweilige Nationalstaat?*