

Soziale Integration von Flüchtlingen

VON GISELA RUBBERT UND HEIKO KAUFFMANN¹

Die Verpflichtungen von Kopenhagen

Die Kopenhagener Erklärung sowie das dazugehörige Aktionsprogramm bekräftigen die bereits bestehenden Menschenrechtsverträge und das Verbot jeglicher Diskriminierung.² Unter Hinweis auf die Weltkonferenz für Menschenrechte in Wien stellt der Text die zivilen und bürgerlichen mit den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten gleich. Und Menschenrechte gelten für alle, also nicht nur für die eigenen Staatsbürger und Staatsbürgerinnen. Auf die besondere Bedürftigkeit von Flüchtlingen wird hingewiesen. Die Unterzeichnerstaaten verpflichteten sich, „alle politischen, rechtlichen, materiellen und sozialen Voraussetzungen zu schaffen, die Flüchtlingen die freiwillige Rückkehr in ihre Herkunftsländer in Sicherheit und Würde erlauben“.³ Die Regierungen werden „nachdrücklich aufgefordert“, sich der besonderen Bedürfnisse von Flüchtlingen, Vertriebenen und Asylsuchenden anzunehmen und nach dauerhaften Lösungen für ihre Not zu suchen, sie vor Ausbeutung, Misshandlung und allen Formen von Gewalt zu schützen.⁴ Die Erklärung hebt die Einhaltung der Rechte von Kindern und Jugendlichen hervor sowie ihren Zugang zu Bildung.⁵ Minderjährige unbegleitete Flüchtlinge gelten als besonders schutzbedürftige Gruppe und die Staaten sollen ihre Situation verbessern.⁶

Zudem sollen sie die grundlegenden Menschenrechte von Migranten ohne legalen Aufenthaltstatus schützen und ihre Ausbeutung verhindern. Die Inanspruchnahme entsprechender Rechtsbehelfe im Einklang mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften soll ihnen ermöglicht werden.⁷

Produktive Arbeit und Erwerbstätigkeit gelten als zentrale Elemente der Entwicklung und als entscheidende Faktoren des menschlichen Selbstverständnisses.⁸

„Die Regierungen werden ferner nachdrücklich aufgefordert, den Grundsatz der Nichtzurückweisung zu achten, das heißt den Grundsatz, dass Menschen nicht an Orte abgeschoben werden, an denen ihr Leben oder ihre Freiheit aufgrund ihrer Rasse, ihrer Religion, ihrer Staatsangehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder ihrer politischen Anschauung gefährdet wäre“.⁹

Zehn Jahre nach Kopenhagen – Das Zuwanderungsgesetz

Wie weit wurden diese Passagen der Kopenhagener Erklärung in Deutschland umgesetzt? Am 1. Januar 2005 trat das neue Zuwanderungsgesetz in Kraft. Einen wesentlichen Fortschritt im Flüchtlingsschutz stellt die Anerkennung nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung dar, die nach Maßgabe der EU-Statusrichtlinie allerdings ohnehin hätte erfolgen müssen.

Jedoch blieb von der Absicht, ein modernes, humanes, weltoffenes und integrationsfreundliches Gesetz zu schaffen, nach jahrelangen Verhandlungen und unter dem Einfluss des 11. September 2001 wenig übrig. Die Hoffnungen und Erwartungen der Menschenrechtsbewegungen und Flücht-

lingsinitiativen wurden weitgehend enttäuscht. Das Ausländerrecht ist nach wie vor als Gefahrenabwehrrecht konstruiert. Die Verschärfung des Ausweisungsrechts zur vorgeblichen Terrorismusbekämpfung zeigt dies deutlich. Statt liberale Einwanderungsmöglichkeiten zu schaffen, bleibt es im Großen und Ganzen bei der Abschottung Deutschlands vor Migranten. Die Integrationspolitik steht weiter unter dem Leitgedanken einseitiger Anpassung und Sanktionen. Der Deutschkurs dient als Homogenisierungsprojekt, wird aber der umfassenden Aufgabe, Bildung und Wissen im Sinne von Differenzialität und interkultureller Alltagskompetenz zu vermitteln, nicht gerecht.

Die Situation der geduldeten Flüchtlinge hat sich deutlich verschlechtert. Die Praxis der so genannten ‚Kettenduldungen‘ wird entgegen allen Zusicherungen fortgesetzt. Noch mehr Menschen sind so der sozialen Ausgrenzung in Gestalt des Asylbewerberleistungsgesetzes unterworfen. Die Residenzpflicht bleibt bestehen und der Kreis der von ihr Betroffenen wird erweitert. Das Kindeswohl von Flüchtlingskindern wird weiter missachtet, indem die UN-Kinderrechtskonvention für das neue Gesetz nicht umgesetzt wird.

Der Gesetzgeber versäumte, eine Bleiberechtsregelung für langjährig Geduldete einzuführen, die ihnen eine Perspektive in Würde gegeben hätte.

Desintegration als Ziel – ein Leben im Warteraum

Ende des Jahres 2004 lebten in Deutschland rund 200.000 Flüchtlinge mit dem unsicheren Aufenthaltstitel immer wieder neu verlängerter, kurzfristeter Duldungen (Aussetzungen der Abschiebung). Ein großer Teil von ihnen bereits seit zehn Jahren und mehr. Leben mit Duldung heißt:

1 Gisela Rubbert ist Mitglied der Pax Christi Asylkommission und Heiko Kauffmann ist Mitglied des Bundesvorstandes von Pro Asyl.

2 WSSD, Erklärung, Grundsatzteil 10, 26f; Verpflichtung 1a, 1f; Verpflichtung 4b, 4c; u.a. <http://www.un.org/Depts/german/wirtozentw/socsum/socsum2.htm>

3 WSSD, ebenda; Verpflichtung 1g; Aktionsprogramm 14k; 76, 76d.

4 WSSD, Aktionsprogramm 76b. <http://www.un.org/Depts/german/wirtozentw/socsum/socsum6.htm>

5 WSSD, Erklärung, Grundsatzteil 26j; Verpflichtung 6c; Aktionsprogramm 15g; 39; 39f.

6 WSSD, Aktionsprogramm 39e.

7 ebenda 78a.

8 WSSD, Erklärung, Verpflichtung 1f; Aktionsprogramm 42.

9 WSSD, Aktionsprogramm 76e.

- gesetzlich eingeschränkter Arbeitsmarktzugang. Eine Arbeitserlaubnis wird nur vergeben, wenn nach vier- bis sechswöchiger Prüfungszeit kein Deutscher, EU-Bürger oder sonstiger Bevorrechtigter für den vom Flüchtling gefundenen Arbeitsplatz zur Verfügung steht. Die Arbeitserlaubnis muss jedes Mal vier Wochen vor Beendigung der Duldung neu beantragt werden;
- eingeschränkte soziale Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (30 Prozent unter Sozialhilfeniveau), die auch als Esspakete oder Gutscheine ausgegeben werden können;
- mangelnde gesundheitliche Versorgung;
- das Verbot, ohne behördliche Genehmigung das Bundesland oder den Landkreis zu verlassen (Residenzpflicht).

Viele Geduldete, die trotzdem einen Job gefunden hatten, haben seit Januar 2005 ihre Arbeit verloren, weil die Behörden ihnen die Weiterbeschäftigung nicht mehr erlauben. Für die betroffenen Geduldeten bedeutet eine Verweigerung der Arbeitserlaubnis den Weg in das soziale Abseits anzutreten. Trotz langjähriger Beschäftigung erhalten sie kein Arbeitslosengeld II, da Geduldete generell aus dem Kreis der Anspruchsberechtigten ausgeschlossen wurden. Sie haben nur Anspruch auf die abgesenkten Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Dies ist weder im Interesse der Betroffenen noch der Kommunen, die die Kosten zu tragen haben.

Von Maßnahmen der Arbeitsförderung wie Weiterbildungsmaßnahmen oder einer Berufsausbildung ist ausgeschlossen, wer keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld II hat. So ist ihr Weg in die Langzeitarbeitslosigkeit vorgezeichnet. Diese Ausgrenzung per Gesetz steht im Widerspruch zum Verbot jeglicher Diskriminierung.

Leben am Rande der Gesellschaft

Die Mehrzahl der Flüchtlingskinder, die alleine eingereist sind, wird in der Regel nur geduldet. Ihr Schicksal gilt nicht als politische Verfolgung im Sinne des deutschen Asylrechts. Aufgrund der Vorbehaltserklärung der damaligen Bundesregierung werden die Schutzbedürftigkeit und das Kindeswohl von Flüchtlingskindern im Rahmen des geltenden Rechts und der gängigen Praxis nicht hinreichend berücksichtigt.¹⁰ Dieser Vorbehalt hat gravierende Einschränkungen insbesondere für minderjährig unbegleitete Flüchtlingskinder zur Folge:

- Ab 16 Jahre werden sie als Erwachsene behandelt und bekommen keinen juristischen Beistand.
- Beim Schulbesuch, bei der medizinischen und sozialen Versorgung sind sie schlechter gestellt als Deutsche.
- Von Bafög und ausbildungsbegleitenden Hilfen bleiben sie ausgeschlossen. Zur Aufnahme einer betrieblichen Ausbildung brauchen sie eine Arbeitserlaubnis, was den Zugang zu einer Berufsausbildung faktisch unmöglich macht beziehungsweise sehr erschwert.
- Wer trotz aller Hindernisse in einem Mangelberuf eine Ausbildung beginnen konnte, wird oft unter Androhung sofortiger Abschiebung gezwungen, seine ‚freiwillige‘ Ausreise nach Ende der Ausbildung zu unterschreiben.
- Minderjährige unbegleitete Flüchtlingskinder geraten zudem häufig in Abschiebehaft.

Dabei hatte der Gesetzgeber vorgesehen, dass bei Minderjährigen und langjährig Geduldeten nach Überprüfung der Zumutbarkeit einer Ausreise ein

positiver Ermessensgebrauch erfolgen sollte. Bislang geht aber nur der Erlass von Rheinland-Pfalz vom Dezember 2004 in diese Richtung.

Der zuständige UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes in Genf mahnte im Januar 2004 die Bundesrepublik Deutschland mit deutlichen Worten, die ‚diskriminierenden Ungleichheiten‘ in seiner Praxis einzustellen, den diesbezüglichen Vorbehalt zum UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes zurückzunehmen und Flüchtlingskindern die ihnen zustehenden vollen Rechte zukommen zu lassen.¹¹ Leider bisher ohne Erfolg.

Widerrufsverfahren und gewaltsame Rückführungen

Die 2005 begonnenen Massenwiderrufsverfahren (Irak, Kosovo) stürzen Menschen in Unsicherheit und Angst. Sie sind europaweit einmalig und zerstören Integration. Sie entsprechen nicht den Vorgaben der Genfer Flüchtlingskonvention, nach welcher der Flüchtlingsstatus nur widerrufen werden kann, wenn es eine grundlegende und dauerhafte Veränderung im Herkunftsland gegeben hat. Auch müssen Betroffene die Möglichkeit haben, den tatsächlichen Schutz des Herkunftsstaates wieder zu erhalten. Die Lage im Irak ist jedoch weiterhin extrem unsicher und für Minderheiten im Kosovo ebenfalls. Widerrufe sind unter diesen Umständen nicht zu rechtfertigen. Lediglich Rheinland-Pfalz eröffnete den Ausländerbehörden entsprechenden Spielraum zu einem Bleiberecht.

Zunehmend werden Flüchtlinge ohne Ankündigung mitten in der Nacht abgeholt und nach einer kurzen Packzeit zum Flughafen gebracht. Abschiebungen einzelner oder mehrerer Familien-

¹¹ *Concluding observation: Germany (30 January 2004), CRC/C/15/Zus 226; Deutsche Arbeitsversion der National Coalition*

¹⁰ Ratifizierung am 5.4.1992

mitglieder werden vollzogen und Familien auf diese Weise auseinander gerissen. Manchmal bleiben auch Kinder allein zurück und müssen in die Obhut entfernter Verwandter oder des Jugendamtes gegeben werden.

Menschen ohne regulären Aufenthaltsstatus

Es gibt im neuen Zuwanderungsgesetz keinen Einstieg in die Lösung für die als ‚illegal‘ bezeichneten Menschen ohne Aufenthaltsstatus. Sie leben in der ständigen Gefahr, Opfer von Ausbeutung und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung zu werden. Die-

jenigen, die humanitäre Hilfe leisten, machen sich strafbar. Sie sind auch in Zukunft verpflichtet, Flüchtlinge ohne legalen Status bei den Ausländerbehörden oder der Polizei anzuzeigen.

Die perspektivlose Situation der geduldeten Flüchtlinge, ihre soziale Ausgrenzung, die Nichtbeachtung des Kindeswohls, die gewaltsamen Abschiebungen, die massenhaften Widerspruchsverfahren anerkannter Flüchtlinge und die Verweigerung grundlegender Menschenrechte für Migranten ohne legalen Aufenthaltstatus widersprechen in eklatanter Weise Sinn und Geist der Verpflichtungen von Kopenhagen.

Eine Asyl- und Migrationspolitik, die vom Geist der Abwehr, Ausgrenzung und Kriminalisierung von Einwanderern und schutzsuchenden Menschen getragen wird, gefährdet das Verhältnis und die Zukunft von Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechten.

Politik und Zivilgesellschaft sind gefordert, eine Umkehr zu den Grundsätzen der Achtung, der Menschenwürde und der Wahrung von Recht und Gerechtigkeit gegenüber Menschen in die Wege zu leiten, die in Deutschland aus berechtigten Gründen Zuflucht und Schutz suchen.