

Abgestimmt. Abgeurteilt. Abgeschoben. Verfassungsrechtliche und politische Bilanz.
Kiel, 26. Mai 1998

**Demokratie oder Barbarei: 5 Jahre nach der Demontage des Asylrechts.
Ein beschämendes Jubiläum.**

Norman Paech

1.

Sie erinnern sich der Empörung, die dem Schleswig-Holsteiner Schriftsteller Günter Grass nachflutete, als er am 19. Oktober 1997 in der Frankfurter Paulskirche zu Ehren des Friedenspreisträgers des Deutschen Buchhandels Yasar Kemal den Satz aussprach: „*Ich schäme mich meines zum bloßen Wirtschaftsstandort verkommenen Landes, dessen Regierung todbringenden Handel zuläßt und zudem den verfolgten Kurden das Recht auf Asyl verweigert.*“ Er prangerte die Lieferung von Panzern und gepanzerten Fahrzeugen „*an die gegen ihr eigenes Volk einen Vernichtungskrieg führende Türkische Republik*“ an, die dem kurdischen Volk seinen Lebensraum nimmt und sie zur Flucht zwingt. Und er schämte sich für die Abschottung der eigenen Grenzen gegen diese Menschen, die mit deutschen Waffen und politischer Unterstützung aus ihren Dörfern vertrieben werden. „*Wir wurden und wir sind Mittäter. Wir duldeten ein so schnelles wie schmutziges Geschäft.*“ Und wir dulden es noch immer.

Ein halbes Jahr später zieht eine Phantom-Partei ohne Kandidaten allein mit ausländerfeindlichen und chauvinistischen Parolen 13 % der Wählerschaft Sachsen-Anhalts auf ihre Listen. Der einzige konkret faßbare Programmpunkt dieser Partei ist: „*Ausländer raus*“. Und sie braucht die Empörung der großen Volksparteien gar nicht so ernst zu nehmen, denn zur gleichen Zeit versuchen diese mit der Verschärfung des Asylbewerberleistungsgesetzes die Flüchtlinge, die überhaupt noch die Schleichwege in die Bundesrepublik gefunden haben, auf kaltem Wege abzuschieben, indem sie ihnen die Lebensgrundlage entziehen. Auch diese Initiative läuft auf das gleiche Ziel hinaus: „*Flüchtlinge raus*“. Und es ist zweifelhaft, ob die Auswirkungen dieses Gesetzes humaner sind als die Methoden der DVU-Wähler.

Der Bundesinnenminister wird nicht müde, immer weiter sinkende Zahlen von Asylbewerbern als Erfolg der großen Asylrechtsoperation vor jetzt fünf Jahren vorzustellen. So wurde im Jahr 1997 mit 104.353 Asylbewerbern der tiefste Stand seit 1988 erreicht trotz dramatisch ansteigender Flüchtlingszahlen in der Welt. Und die Zahlen sinken weiter: für das erste Vierteljahr 1998 gab das Bundesministerium des Innern einen weiteren Rückgang um 22 % bekannt und Minister Kanther fügt dem stolz hinzu, daß bei über 43.000 Asylentscheidungen in diesem kurzen Zeitraum nur 4,1 % der Asylberechtigten anerkannt wurden und gleichfalls nur 4,1 % Asylschutz nach § 51 Abs. 1 AuslG erhielten. In den letzten fünf Jahren der ständig sinkenden Asylbewerberzahlen wurden über 150.000 Asylsuchende abgeschoben. Für die ihm hoffentlich nicht mehr allzu lange zur Verfügung stehende Amtszeit hat er sich zur zentralen Aufgabe die unnachsichtige „Eindämmung des Zustroms unberechtigter Asylbewerber“ gemacht.

Und wir müssen uns fragen, was hat diese verbissene Abwehr der Flüchtlinge unserer Gesellschaft gebracht? Mehr Arbeitsplätze, weniger Ausländerfeindlichkeit? Mehr Sicherheit und Ordnung, weniger Kriminalität? Ist der innere Frieden bei uns eingezogen? Größere soziale Gerechtigkeit und Entlastung der öffentlichen Versorgungs- und Sozialsysteme? Das

waren die Versprechen im Kampf um das Asylgrundrecht gewesen. Aber es sind ganz offensichtlich rhetorische Fragen, so offenkundig sind die negativen Antworten darauf.

2.

Dieser Kampf begann nicht erst Anfang der neunziger Jahre, sondern bereits 10 Jahre früher, als die Zahl der Flüchtlinge stieg und die CDU/CSU das Asylrecht zum ersten Mal zum Wahlkampfthema machte. Damals galt der Absatz 2 Satz 2 des Art. 16 GG „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“ noch uneingeschränkt. Jeder Flüchtling hatte das einklagbare Recht, die deutsche Grenze passieren zu dürfen, um seinen Asylantrag individuell überprüfen zu lassen. 1980 werden die ersten Abschreckungsmaßnahmen ergriffen. Die Sozialhilfe wird in Sachleistungen statt in Geld gegeben, die Flüchtlinge werden in Sammellagern untergebracht und ihnen wird für die ersten zwölf Monate des Asylverfahrens die Arbeitserlaubnis verweigert. Zwar sind nur die Sammellager von Dauer, aber die Signale sind deutlich. Gleichzeitig wird für Flüchtlinge aus Sri Lanka, Äthiopien, Iran und Afghanistan der Visumszwang eingeführt. Dadurch steigen die Risiken der Flucht und die Geschäfte der Schlepper beginnen zu blühen. Wer kein Geld hat, sich ein falsches Visum zu kaufen, muß untertauchen.

1983 beschneidet das Bundesverwaltungsgericht das Asylrecht für die Flüchtlinge, die gefoltert worden sind. Sie genießen dieses Recht nur dann, wenn die Folter ihnen selbst und ihren politischen Ansichten galt, nicht aber, wenn sie einer Widerstands- bzw. Befreiungsbewegung angehörten, gegen die sich der Staat u.a. mit Folter verteidigt. Diese Entscheidung wurde erst 1989 abgemildert. Vorher, 1986, erreicht die Bundesregierung von der DDR, daß sie das „Schlupfloch“ Berlin schließt, durch das bis dahin zahlreiche Ausländer nach Westberlin und in die BRD gekommen sind. Seitdem werden sie ohne Visum nicht mehr in den Westen gelassen und die Bewerberzahlen sinken vorübergehend.

1987 werden mit dem Asylverfahrensgesetz weitere „Schlupflöcher“ gestopft. Die Fluggesellschaften werden verpflichtet, keine Ausländer mehr ohne Transit- oder Einreisevisum zu befördern. Hat dennoch jemand die deutsche Grenze erreicht, muß er mit der Ablehnung seines Asylantrages rechnen, wenn er auf seinem Fluchtweg in einem Land gewesen ist, in dem er vor Verfolgung geschützt war. Viele Afghanen tappen in diese Falle, wenn sie über Pakistan geflohen sind.

Die Bewerberzahlen steigen dennoch, im Sommer 1991 liegen sie zwischen 22 000 und 28 000 pro Monat. Ihnen wollen die Parteien mit der sog. „Asylverfahren-Beschleunigungs-Novelle“ einen weiteren Riegel vorschieben: Nicht nur die Beschleunigung des Verfahrens durch seine Verkürzung auf sechs Wochen, sondern auch die Verkürzung des Rechtsschutzes durch Begrenzung der Überprüfung auf eine Instanz. Hier werden zum ersten Mal verfassungsrechtliche und rechtsstaatliche Bedenken laut. Und diesen kann man nur dadurch Rechnung tragen, daß man sich an die Verfassung hält oder sie ändert.

Letzteres war das Ziel der CDU/CSU, die eine Änderung des Art. 16 schon 1991 von FDP und SPD forderte, da sie sich von den Beschleunigungsnovellen keinen wirksamen Stopp der Asylbewerber versprach. Zwei Jahre dauerte der Sturm auf das Grundrecht, dann waren FDP und SPD zermürbt und versteckten sich fortan hinter der pompösen Ruine Art. 16 a, die sie fortan beschönigend den „Asylkompromiß“ nannten. Das Ringen um ein in der Welt bis dahin einzigartiges Grundrecht wurde begleitet von einer nicht nachlassenden Reihe brutaler

Angriffe auf Ausländer, die wie ein basso ostinato die Forderung nach Beseitigung des Art. 16 GG begleiteten.

Am Ostersonntag 1991 stoßen Skinheads in Dresden den Mozambikaner Jorge Gomodai aus der Straßenbahn, er stirbt sechs Tage später. Im April attackieren in Frankfurt/Oder 200 Neonazis einen Bus mit polnischen Touristen, zwei werden verletzt. Im Mai werfen Jugendliche in Wittenberge zwei Namibier aus dem vierten Stock ihres Wohnheims. Im Juni ersticht ein Skinhead in Friedrichshafen einen Angolaner. In Bremen schickte SPD-Bürgermeister Wedemayer im Sommer 91 die Flüchtlinge aus der Stadt heraus und einfach weiter – er hoffte damit Punkte in der bevorstehenden Wahl zu machen, die ihn jedoch aus seinem Amt kippt. Im September 1991 – noch hält die BT-Fraktion der SPD an dem unveränderten Art. 16 fest – kommt in Saarlouis ein Ghanaer bei einem Brandanschlag auf die Unterkunft für Asylbewerber um. In Hoyerswerder inszenieren Jugendliche tagelange Krawalle vor den Unterkünften von Asylbewerbern und Gastarbeitern, die schließlich unter Polizeischutz aus der Stadt gebracht werden. Im Oktober schwere Ausschreitungen gegen Asylbewerberheime in Schwedt, Eberswalde, Eisenhüttenstadt und Elsterwerda. Zwei libanesische Kinder werden bei einem Brandanschlag auf ein Heim in Hünxe schwer verletzt. In Schwedt verletzen Skinheads vier Polen durch Messerstiche und Fußtritte. Im Berliner Stadtteil Hellersdorf verprügeln drei Skins einen Vietnamesen, der danach tagelang im Koma liegt. Bei schweren Ausschreitungen von 200 Berliner Halbstarke werden in Greifswald 15 Asylbewerber und Polizisten verletzt.

Die Politik beantwortet diese Welle des Terrors und gewalttätigen Stumpfsinns nicht etwa mit Konzepten zum Schutz der Ausländer, sondern mit einer Gesetzesnovelle zu ihrer beschleunigten Abschiebung. Anstatt die 3600 Planstellen des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge zu besetzen – im Dezember 1992 waren 2000 davon immer noch frei – verkürzt man den Rechtsweg. Hans Jochen Vogel hat später in seinem Buch *„Nachsichten – Meine Bonner und Berliner Jahre“* das Ergebnis seines Besuches im September 1992 bei der Erstaufnahmeeinrichtung in Eisenhüttenstadt mitgeteilt: *„Die in Eisenhüttenstadt tätigen Landes- und Bundesbediensteten vertraten übrigens ziemlich einhellig die Ansicht, bei entsprechender Personalverstärkung kämen sie auch ohne Grundgesetzänderung mit dem im Herbst 1991 verabredeten Beschleunigungsgesetz zurecht.“* Sie sagten das in jenem Jahr 1992, indem 438.191 Menschen einen Asylantrag stellten - die meisten in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Aber da war es schon zu spät. Der zumeist jugendliche Mob wütete weiter – und die CDU ging von ihrer Forderung nach Beseitigung des Art. 16 nicht ab.

Im März 1992 dringen Rechtsradikale in ein Rostocker Asylbewerberheim ein und töten einen Rumänen. In Flensburg wird ein Obdachloser durch Skinheads erschlagen. Im April stechen Jugendliche in Berlin-Marzahn einen Vietnamesen nieder, der verblutet. Bei einem Brandanschlag auf ein Asylbewerberheim in Hörstel kommt ein dort wohnender Deutscher um. Im Mai 1992 schlagen Rechtsradikale in Brandenburg einen Asylbewerber aus Nigeria bewußtlos und werfen ihn in den Scharmützelsee. Im Juli wird in Neuruppin ein Obdachloser von Skinheads umgebracht und bei einem Überfall auf ein Arbeiterwohnheim in Baden-Württemberg kommt ein Kosovo-Albaner ums Leben. Und die Kette der Überfälle reißt im Herbst 1992 nicht ab. Ob in Bad Breisig, in Stotternheim, in Berlin Charlottenburg, Schwerin, Wismar, Quedlinburg, Cottbus, Eisenhüttenstadt, Dolgenbrodt oder Frankfurt Oder, überall Anschläge, Verwüstungen und Tote. Als in Rostock Lichtenhagen der Mob unter dem Beifall der Anwohner tagelang wüten kann und in Mölln drei Türkinnen einem Brandanschlag zum Opfer fallen und neun Personen zum Teil schwer verletzt werden, ist die Ratlosigkeit der SPD komplett und ihr Widerstand dahin.

Eine Klausursitzung auf dem Petersberg bei Bonn im August 1992 brachte den Umschwung. Während Parteichef Engholm wenigstens noch eine Rechtsschutzgarantie im Asylrecht erhalten sehen wollte, war Lafontaine auch zum Verzicht auf das einklagbare, individuelle Recht auf Asyl bereit. Ein Sonderparteitag im November 92 besiegelte die Kapitulation und die große Koalition des Asylrechtsabbruchs – die FDP hatte schon einen Monat zuvor in Bremen ihren Widerstand aufgegeben. Hatten noch am 8. November 92 unter der Schirmherrschaft Richard v Weizsäckers in Berlin 300 000 Menschen gegen Ausländerfeindlichkeit demonstriert, so sprach der Kanzler vom „Staatsnotstand“ und kämpfte Hans-Jochen Vogel zehn Tage später auf dem Sonderparteitag wenigstens noch um die Rechtsschutzgarantie für die abgewiesenen Asylbewerber.

Aus der Sicht eines engagierten Asylrechtsverteidigers, des Redakteurs der Süddeutschen Zeitung Heribert Prantl, erzeugten die Leiden der Genossen allerdings nur die übliche sozialdemokratische Rhetorik. In seinem Buch *„Deutschland leicht entflammbar“* schrieb er: *„Die Delegierten redeten sich in einem Akt der Selbsttherapie ihre Zweifel am neuen Asylkurs weg. Je treuer ein Genosse früher zum Asylkurs stand, umso wortreicher war nun sein Bekenntnis für die Änderung. Da war keiner, der nicht das Grundrecht erhalten wollte – möglichst noch schöner und noch umfassender als bisher. Da war kaum einer der nicht bekannte, daß eine Verfassungsänderung an den Flüchtlingszahlen gar nichts ändert. Wer aber nach einem solchen Plädoyer ein Nein zum neuen Asylkurs erwartet hätte, der täuschte sich. Das Motto all dieser Reden nämlich lautete: Ich bin an sich gegen die Änderung, stimme aber dieser Änderung zu... Letztlich gab sich die SPD geschlagen, um von der Union nicht mehr geschlagen zu werden.“*

Der Verlust der asylpolitischen Ehre, *„ein Stück sozialdemokratischer Identität und seit 1949 ein prägendes Merkmal der Grundordnung unserer Republik“*, wie es noch im November eine Arbeitsgruppe des Parteirats formuliert hatte, wurde im Dezember 1992 in den schmeichelhaften Begriff „Asylkompromiß“ gehüllt. Günter Grass mahnte in seiner *„Rede vom Verlust. Über den Niedergang der politischen Kultur im geeinten Deutschland“* die Genossen: *„Jeder sozialdemokratische Bundestagsabgeordnete, der demnächst bereit wäre, das unsere Verfassung auszeichnende Grundrecht auf Asyl ... einzuschränken, muß wissen, daß er damit rückwirkend alle Emigranten, die toten und die noch lebenden, trifft, alle, die Deutschland verlassen mußten und in Skandinavien und Mexiko, in Holland, England, in den USA Zuflucht fanden. Deshalb könnte die Schmälerung des Asylrechts, sollte diese im Bundestag eine Zweidrittelmehrheit finden, den Bruch mit der Geschichte der deutschen Sozialdemokratie zur Folge haben.“* Zur gleichen Zeit bildeten in München mehr als vierhunderttausend Menschen eine Lichterkette gegen den Ausländerhaß und sie hatten zweifelsohne nicht die Beseitigung des Art. 16 im Kopf.

Aber die Partei hatte mit H.U.Klose einen Mann in die Asyl-Verhandlungen geschickt, von dem sie, wie später bei Schily beim großen Lauschangriff, genau wußte, daß er den parlamentarischen Parteienfrieden für wichtiger hielt als ohnehin in der Partei umstrittene *„Stücke sozialdemokratischer Identität“*.

3.

Die zweite und dritte Lesung zur Ersetzung des Art. 16 durch einen neuen 16 a GG fand im Mai 1993 statt. Von den sozialdemokratischen Restpositionen war kaum mehr etwas übrig geblieben. Zwar blieb die Rechtsweggarantie des Art. 19 GG formal unangetastet, sie wurde

jedoch durch einen strengen numerus clausus auf wenige Fälle reduziert. Ein neuer § 34 a des Asylverfahrensgesetzes sollte nämlich den Gerichten jedes Eingreifen verbieten, wenn die Abschiebeverfügung mit der Feststellung begründet war, der Bewerber habe die Bundesrepublik über einen sicheren Drittstaat erreicht. Ähnliches sollte für Bewerber gelten, die über einen deutschen Flughafen eintrafen. Nur eine der alten SPD-Forderungen wurde berücksichtigt: Bürgerkriegsflüchtlinge wurden aus dem Asylverfahren herausgenommen und erhielten einen eigenen Status. Doch bis heute fehlt eine Regelung für Kriegsflüchtlinge, da sie an den finanziellen Streitigkeiten zwischen Bund und Ländern bisher gescheitert ist. Auch das Versprechen eines Einwanderergesetzes, mit dem die SPD ihre widerstrebende Basis hinter den neuen Art. 16a bringen wollte, ist bis heute nicht eingelöst. So entpuppte sich der Kompromiß schließlich als das, was die Union schon immer gefordert hatte.

Sie kennen es, deshalb will ich mich bei dem Ergebnis des 26. Mai 1993 nicht lange aufhalten. Das Fazit heißt: Politisch Verfolgte genießen Asylrecht – aber möglichst nicht in Deutschland. Im ersten Absatz dieses verklausulierten Art. 16 a wird das Recht postuliert, in den folgenden vier Absätzen wird es wieder aufgehoben. Je länger ein Grundgesetzartikel, desto weniger Rechte verspricht er.

Das Kernstück des neuen Asylrechts ist das Konzept der sicheren Drittstaaten (Art. 16 a II GG, §§ 26 a, 34a AsylVfG). Es sind dies natürlich alle EU-Staaten sowie Norwegen, Polen, Schweiz und die Tschechische Republik. Wer auf der Flucht durch einen dieser Staaten die Bundesrepublik erreicht hat – und jeder muß dies zu Fuß oder mit dem Auto -, hat kein Asylrecht und wird an der Grenze ohne weitere Prüfung abgewiesen. So bleibt für die Flüchtlinge nur der Luftweg. Doch hier greift die Festlegung sog. sicherer Herkunftstaaten (Art. 16 III GG) ein, die die Bundesregierung durch eine Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrats bestimmen kann (§ 29 a III AsylVfG Bulgarien, Ghana, Polen, Rumänien, Senegal, Slowakische Republik, Tschechische Republik, Ungarn). Wer aus diesen Ländern kommt, muß auf dem Flughafen konkret nachweisen, daß gerade er verfolgt werde.

Kein Zweifel, dies ist das Terrain, auf dem das Geschäft der Schlepperbanden blüht. Aber auch das Engagement der Flughafendienste und Rechtsanwältinnen in den Schnellverfahren auf den Flughäfen hat z.B. dazu geführt, daß ein halbes Jahr nach der Einfügung der Flughäfen in den Festungswall um Deutschland, dennoch 80 % der Asylsuchenden einreisen und ihr Verfahren in der Bundesrepublik verfolgen konnten. Das Mauerwerk der Festung ist noch zu durchlässig, die Zahl der Asylverfahren sinkt nicht in dem Maße, wie man es sich erhofft hatte. Die Rede von den „Schlupflöchern“ taucht im Wahlkampfjahr deswegen 1994 immer wieder auf.

Auch die Verschärfung der Ungastlichkeit, dieses wahrlich nicht mehr gastlichen Landes scheint nicht die erhoffte Abschreckung zu bewirken. Im November 1993 trat das Asylbewerberleistungsgesetz in Kraft. Die Asylbewerber werden im ersten Jahr nach der Stellung ihres Asylantrages aus der Bundessozialhilfe herausgenommen. Die Leistungen an sie – in der Regel jetzt Sachleistungen – werden genauso wie das Taschengeld erheblich reduziert. Damit erreichen die Behörden, daß die Asylsuchenden ihre Verfahren faktisch nicht mehr erfolgreich betreiben können. Die Folge sind steigende Zahlen der Abschiebungen und der Inhaftierungen, um die Abschiebungen zu erleichtern. Die Flüchtlinge sind aus der Unantastbarkeit der Würde des Menschen nach Art. 1 GG herausgenommen und der Ruf „Ausländer raus“ in das Regierungsprogramm aufgenommen.

Drei Jahre ließ sich das Bundesverfassungsgericht Zeit, die sehr zahlreichen und ernstesten Verfassungsbedenken gegen die kalte Beseitigung eines Grundrechtes zu prüfen. Nach seinen ersten Eilentscheidungen wurde Aufregung in einem norddeutschen Massenblatt inszeniert und kernige Briefe nach Karlsruhe gesandt: sie seien „Hunde“, denen man den „Schädel einschlagen“ solle. Der Senat hat natürlich jeden Einfluß des Mobs auf seine Entscheidung abgestritten, ihn aber mit seinem Urteil vom 14. Mai 1966 bedient. Der Beifall aus jener dumpfen Ecke überwog, denn außer zur Formulierung einiger Mindeststandards für das Verwaltungsverfahren konnte sich das Gericht zu keiner grundsätzlichen Wiederbelebung des Asylrechts durchringen. Die Regelung über die sicheren Drittstaaten, die sicheren Herkunftsstaaten wie auch über die Flüchtlinge auf Flughäfen passierten ungeschoren die Verfassungsprüfung. Wie scharf die Kontroversen allerdings auch im Senat gewesen sein müssen, zeigt das Minderheitsvotum, welches drei der SPD zuzurechnende Senatsmitglieder der CDU/CSU Mehrheit bei der Flughafenregelung entgegensetzten: *„Wie jedem anderen Gericht auch ist es dem Bundesverfassungsgericht aber verwehrt, sich durch Uminterpretation der Verfassung und unter Berufung auf Arbeitsüberlastung von der Erfüllung der (grund)gesetzlich zugewiesenen Aufgabe freizuzeichnen... damit wird der Exekutive freie Hand eingeräumt und das Bundesverfassungsgericht seiner grundrechtsgewährleistenden Funktion beraubt... Der Senat unterläuft mit seiner Auffassung zugleich die Grundsätze der Gewaltenteilung und der Verfassungstreue.“*

Verfassungswidriges Verfassungsrecht? – es wäre nicht das erste Mal, daß sich das Verfassungsgericht dem Druck der politischen Hauptströmung überlassen hätte. Es hat nicht einmal gewagt, den Maßstab des Art. 19 II GG an die Ruine des Asylrechts anzulegen: *„In keinem Fall darf ein Grundrecht in seinem Wesensgehalt angetastet werden.“* Denn es hätte dann seine Versicherung *„das Grundrecht auf Asyl“ sei „in Art 16 a GG nach wie vor gewährleistet.“* nicht so dreist niederschreiben können. Zwar hat auch der breite Gürtel sicherer Dritt- und Herkunftstaaten um Deutschland herum nicht verhindern können, daß immer noch Flüchtlinge nach Deutschland kommen. Aber nicht nur die gesetzliche Situation hat sich verschlechtert, auch Bundesamt und Gerichte haben die Botschaft begriffen und gehen immer restriktiver gegen Asylbewerber vor. Hans-Jochen Vogel beweint seinen asylpolitischen Canossagang mit dem Satz: *„Nur wenige Entscheidungen sind mir so schwer gefallen“*. Doch was sind die Schmerzen eines Sozialdemokraten, gegen die Leiden so vieler Flüchtlinge?

Wir hören öfter zur Verteidigung des neuen Asylrechts, daß damit lediglich das europäische Niveau der Regelung erreicht sei, wie es das Projekt der Harmonisierung fordere. Lassen wir einmal die peinliche Semantik des Harmoniebegriffs auf diesem Schlachtfeld der Flüchtlingsabwehr beiseite, die Tatsachen sprechen leider dafür, wenn das auch nicht zur Rechtfertigung gereicht. Zwei Elemente kennzeichnen dieses europäische Harmonisierungskonzept: Erstens wird Asyl als Problem der inneren Sicherheit und der Abwehr illegaler Einwanderung gehandelt und zweitens wird seine Regelung außerhalb der EU-Strukturen gehalten. Sowohl das erste Schengener Abkommen (über den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen) vom 14. Juni 1985 als auch das Zusatzabkommen vom 19. Juni 1990 (in Kraft am 23. 3. 1995) und das Dubliner Abkommen vom 15. Juni 1990 (über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der EG gestellten Antrags, in Kraft am 1. 9. 1997) wollten hauptsächlich

die illegale Einwanderung in die Gemeinschaft sowie die kontrollierte Weiterwanderung von Asylbewerbern verhindern. Asylverfahren und –anerkennung blieben nach wie vor dem Einzelstaat vorbehalten.

Der Maastrichter Vertrag vom 7. 2. 1992 hat an diesem Zustand nichts geändert, selbst wenn er in Art. K.1 Nr. 1 die Asylpolitik als „Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“ benennt. Noch bevor er allerdings (am 1. November 1993) in Kraft trat, hatten die für Einwanderung zuständigen Minister auf ihrer Londoner Tagung Ende November, Anfang Dezember 1992 die entscheidenden Weichen für alle europäischen Länder gelegt. Sie bereiteten den Weg für ein beschleunigtes und rechtsmittelverkürztes Verfahren für sog. offensichtlich unbegründete Asylanträge. Dazu führten sie die Konstruktion des „sicheren Drittstaates“ und des „sicheren Herkunftsstaates“ als europäischen Standard ein. Fünf Tage später – sie erinnern sich des 6. Dezember 1992 – benutzte die SPD die Londoner Beschlüsse der Innenminister, um ihren Widerstand gegen die Demontage des Art. 16 aufzugeben und unter dem Begriff „Asylkompromiß“ zu verstecken.

Heute haben fast alle Staaten der Europäischen Gemeinschaften den in London formulierten Standard in ihr nationales Recht mehr oder weniger übernommen. Auch die folgende Resolution des Europarates über „Mindestgarantien für Asylverfahren“ (v. 20. 6. 1995) und der „Gemeinsame Standpunkt“ zu einer einheitlichen Flüchtlingsdefinition ein Jahr später (v. 4. 3. 1996) haben die Londoner Standards bestätigt. Und sieht man sich schließlich den am 2. Oktober 1997 unterzeichneten Vertrag von Amsterdam an, so kann man in ihm zwar einen wirklichen Ansatz zu einer Vergemeinschaftung der Asylpolitik erkennen. Allerdings verspricht der Ort, wo die Asylbestimmungen im EG-Vertrag angesiedelt werden, keine humanitäre Offenbarung: zwischen den Titeln „Kapital- und Zahlungsverkehr“ und „Verkehrspolitik“ plaziert, zeigt es den Stellenwert, den die Behandlung der Flüchtlinge in der EU einnimmt. Der Rat erhält einige Kompetenzen zum Erlass von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern, die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen als Flüchtlinge oder den vorübergehenden Schutz von vertriebenen Personen in den Mitgliedstaaten.

Die eigentliche Neuerung und wichtigste Bestimmung haben die Regierungen jedoch nicht in den Amsterdamer Vertrag übernommen, sondern in ein begleitendes Protokoll gesteckt. Dessen einziger Artikel bestimmt, daß alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union *„für alle rechtlichen und praktischen Zwecke im Zusammenhang mit Asylangelegenheiten als sichere Herkunftsländer füreinander“* gelten. Ein Asylantrag eines Staatsangehörigen eines Mitgliedsstaates muß von dem anderen Mitgliedstaat somit nur dann geprüft werden, wenn der Mitgliedstaat von dem Notstandsvorbehalt des Art. 15 EMRK Gebrauch gemacht hat. Was so harmlos aussieht ja selbstverständlich klingt, ist ein schwerer Verstoß gegen Art. 3 der Genfer Flüchtlingskonvention, allerdings auch gegen den neuen Art. 16 a III S. 2 GG, wonach alle Mitgliedstaaten zur unterschiedslosen Gleichbehandlung von Flüchtlingen bei der Prüfung ihrer Asylanträge verpflichtet sind, gleichgültig, aus welchem Land sie kommen. Der politische Hintergrund: Man kam hier der spanischen Regierung entgegen, die ein Asylverfahren für einen mutmaßlichen ETA-Terroristen in Belgien als unvereinbar mit den gemeinschaftlichen Prinzipien kritisierte. Zu Unrecht, denn Sie wissen, daß auch in spanischen Gefängnissen noch gefoltet wird. Der UN-Flüchtlingskommissar wiederum hielt seinerseits nicht mit massiver Kritik an diesem Protokoll zurück und Belgien erklärte, daß es auch in Zukunft jeden Asylantrag gesondert prüfen werde.

Machen wir uns nichts vor. Auch in der EU ist das Thema Asyl in erster Linie ein Problem der inneren Sicherheit und atmet den Geist der Abschottung, Abschreckung und Kriminalisierung. Eine Union, deren Integration so ausschließlich von wirtschafts- und

finanzpolitischen Interessen beherrscht wird, kann deren Diktat in absehbarer Zeit keine humanitäre Asylperspektive entgegensetzen.

6.

Der Grundirrtum dieser Politik liegt in zwei Fehlschlüssen. Die europäischen Staaten werden mit ihrem Festungsbau die Probleme der Flucht, Vertreibung und Migration weder in den Ursprungsländern lösen noch dem Druck auf unsere Staaten standhalten können. Staaten sind nicht hermetisch abzuriegeln wie der Exodus der Kurden und Albaner nach Italien oder die turkmenische Chartermaschine mit 173 tamilischen Flüchtlingen aus Sri Lanka in Amsterdam beweisen. Es sind auch schon lange nicht mehr die politisch individuell verfolgten Flüchtlinge des 19. Jahrhunderts, an denen aber unser Asylrecht immer noch ausgerichtet ist. Schon 1951 machte Hannah Arendt darauf aufmerksam: *„Die modernen Flüchtlinge sind nicht verfolgt, weil sie dies oder jenes getan oder gedacht hätten, sondern auf Grund dessen, was sie unabänderlich von Geburt sind – hineingeboren in die falsche Rasse oder die falsche Klasse oder von der falschen Regierung zu den Fahnen geholt. Der moderne Flüchtling ist das, was ein Flüchtling seinem Wesen nach nie sein darf: er ist unschuldig selbst im Sinne der ihn verfolgenden Mächte.“* (H.A. *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft*, 1951, 1986, S. 459) Nicht, daß es jenen klassischen politischen Flüchtling nicht mehr gäbe. Jedoch tauchen immer mehr ganze Gruppen von Flüchtlingen auf, die von keiner individuellen oder staatlichen Instanz direkt verfolgt werden, aber durch den Zustand allgemeiner Gewalt wie Bürgerkrieg, Zerfall der staatlichen Einheit und Zusammenbruch der politischen Ordnung, Anarchie und Bandenwesen, systematische Menschenrechtsverletzungen, Hungersnöte und Naturkatastrophen zur Flucht gezwungen werden. Diese immer häufigere Realität des Flüchtlings wird von dem Verfolgungsbegriff weder im deutschen Recht noch von der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 erfaßt. Der moderne Flüchtling ist der Entwurzelte, der Geschundene, der seiner Existenzgrundlage Beraubte und durch das Chaos Vertriebene. Es ist nicht mehr der durch staatliche Agenturen verfolgte Einzelne, der Intellektuelle, ja Prominente. Er tritt, ob Kind oder Greis in Gruppen ja Massen auf, anonym, unbekannt und nur noch als leidender Mensch identifizierbar. Für diese Flüchtlinge hat unsere Politik außer Grenzschutz, Polizei und Gerichten, Massenunterkünften und Begriffen wie *„Asylantenflut“* und *„das Boot ist voll“* kein Konzept.

Zum zweiten Fehlschluß. Die Abwehr der Flüchtlinge, die die Demontage des Asylgrundrechts zum Ziel hat, ist immer wieder damit begründet worden, der grassierenden Ausländerfeindlichkeit den Boden zu entziehen. Das Gegenteil ist der Fall. Davor haben wir 1993 gewarnt und heute bestätigt sich die Warnung leider. Die ausländerfeindlichen Straftaten sind 1997 in Deutschland um 22 % gestiegen. Die Regierung spricht von 26 Brandanschlägen *„mit fremdenfeindlichem Hintergrund“* im vergangenen Jahr, tatsächlich waren es aber weit über 50, d.h. jede Woche einer, wenn man die Zeitungen genau durchsieht.

Eine Asylpolitik aus dem Geiste der Abwehr und Kriminalisierung gefährdet das Verhältnis von Demokratie und Menschenrechte in unserer Gesellschaft. Wie es der italienische Parlamentsabgeordnete Salvatore Senese auf dem Basso-Tribunal zum Asylrecht in Europa 1995 ausdrückte: *„Die Restriktionen des Asylrechts und die daraus resultierenden Konsequenzen für die Gleichheit und die Menschenwürde bergen die Gefahr, daß sich die kollektive Vorstellung von Demokratie verändert. Denn sie verfälschen ihr authentisches Projekt und präsentieren die Demokratie nicht als universellen Wert, sondern als Privileg von bestimmten Gruppen, und innerhalb dieser Gruppen als Diktatur der Mehrheit, die sich von der Achtung grundlegender Rechte lossagt.“* Einfacher ausgedrückt: Demokratie oder

Barbarei. Wer wagt es, einen Skinhead zu kritisieren, der sagt, daß er mit dem Bundesinnenminister und der Mehrheit im Parlament vollkommen übereinstimmt: Das Boot ist voll? Wer sich aber über die Baseball-Schläger entrüstet, der sollte über die Instrumente der Polizei und des Grenzschutzes nicht schweigen.

Ich klage an: Die Demontage des Grundrechts auf Asyl – die Forderung aus den Reihen der CDU/CSU nach seiner vollständigen Liquidierung sind noch kein Jahr alt -, die Abschottung unserer Festung des Wohlstands gegen Flüchtlinge, ihre zunehmende Kriminalisierung und Isolierung von der Gesellschaft, um ihre Integration zu verhindern, der ständige Abbau der Sozialleistungen bis unter das Niveau menschenwürdiger Existenz wie jetzt durch das zweite Änderungsgesetz zum Asylbewerberleistungsgesetz geplant – das ist eine Politik, die nicht nur die Rechte dieser Menschen verletzt, sondern der endemischen Ausländerfeindlichkeit immer neue Nahrung gibt. Dafür sind Regierungen und Parlament direkt verantwortlich. Wer durch seine Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsmaßnahmen nichts anderes zu verstehen gibt, als daß die armen und flüchtenden Ausländer, die Elendsflüchtlinge, uns mit ihrem Besuch zu verschonen und unser Land so schnell wie möglich wieder zu verlassen haben, der sät Ausländerhaß. Diesen Haß kann er dann nicht mehr durch seine Empörung über dessen Exzesse und kosmopolitische Bekenntnisse der Weltoffenheit aus der Welt bekommen.

Vor einigen Wochen habe ich mit dem Flüchtlingsrat in Hamburg die größte Unterkunft von Asylbewerbern in der Hansestadt besichtigt, das Hotel Interrast. Es beherbergt 700 Menschen, z. T. zu viert in einem Raum von 15 m² mit einem kleinen Waschraum. Nicht etwa, daß für 30 bis 40 Personen jeweils nur zwei uralte Herde zur Verfügung stehen, daß in vielen Zimmern der Putz von der Decke fällt, die Leitungen verrostet und der Schimmel aus dem Mauerwerk quillt, daß die meisten Einwohner nur ein deutsches Wort fließend aussprechen können: „Kakerlake“, daß der Eigentümer dafür knapp eine halbe Mio. DM monatlich von der verarmten Hansestadt kassiert, um es in zwei Jahren, wenn der jüngst um zwei Jahre verlängerte Mietvertrag ausläuft, als unbewohnbar und nicht sanierbar abreißen zu lassen, nein, das ist nicht der Skandal. Der Skandal ist, daß die Hamburger Behörden mit diesem Gebäude ein altes Bordell auf der Reeperbahn gemietet haben, welches die Flüchtlinge durch einen Eingang unmittelbar neben der berühmten Bar „Die Ritze“ betreten müssen. Ein Etablissement, dessen Bestimmung auch Ausländern, die keine Kenntnisse der deutschen Sprache haben, durch die malerische Flankierung der Eingangstür mit zwei weitgeöffneten Frauenschenkeln nicht verborgen bleibt. An dieser Provokation haben täglich die Kinder, Mädchen und Frauen aus Afghanistan, Ghana, dem Kosovo usw. vorbeizugehen, um auf eine Straße zu gelangen, wo ihnen Zumutungen noch ganz anderer Art aus dem Milieu die Angst in den Nacken jagt. Ich habe mich geschämt gegenüber Menschen, in deren Ländern ich sooft und soviel Gastfreundschaft genossen habe. Wir haben die sofortige Schließung dieser Wohnruine verlangt.

Wir brauchen dringend ein Umdenken in der Flüchtlings- und Asylpolitik. Vielleicht lassen sich bereits in diesem Jahr die Weichen dafür stellen.