

Prof. Dr. Wolf-Dieter Just

Grundrechte nur für Deutsche? Wie Flüchtlinge systematisch von gesellschaftlicher Teilhabe ausgeschlossen werden.

Zu den systematischen und ideologischen Hintergründen

Vortrag bei der Infoveranstaltung von „Zuflucht – Ökumenische Ausländerarbeit“ in Bremen
3. März 2011

1. Menschenrechte für Flüchtlinge – zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Folie *„Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren. Sie sind mit Vernunft und Gewissen begabt und sollen einander im Geiste der Brüderlichkeit begegnen.“*

(Art 1 Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte; AEMR)

Ein betörend schöner Satz! Alle Menschen dieser Erde sind frei – u.z. bedingungslos, schlicht auf Grund ihres Menschseins! Allen Menschen kommt Würde zu, unabhängig von jeder Leistung oder Stellung in der Gesellschaft - u.z. *gleiche* Würde – ohne Abstufungen nach Nationalität, Herkunft oder Geschlecht. Alle haben gleiche Grundrechte – ob in Afghanistan oder China geboren, in Bagdad, New York oder Vegesack! Alle sind zu brüderlichem Umgang miteinander aufgerufen – niemand soll aus der globalen Solidargemeinschaft ausgeschlossen sein!

In diesem visionären Artikel spiegeln sich die humanitären Werte der europäischen Geistesgeschichte, von Antike und Christentum bis hin zur Aufklärung: Die Idee der Menschenwürde, die unantastbar ist und die Ideale der Franz. Revolution: Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit. Die AEMR ist „das von *allen* Völkern und Nationen zu erstrebende gemeinsame Ideal.“ (Präambel AEMR).

Aber: Wie mag dieser stolze Artikel in den Ohren eines afrikanischen Bootsflüchtlings klingen, der auf einem kleinen, seeuntüchtigen Schiff sein Leben riskiert hat, um den Kontinent der Freiheit und Menschenrechte zu erreichen und der dann von Beamten eben dieses Kontinents festgenommen, in Handschellen gelegt und dahin abgeschoben wird, wo er hergekommen ist!

Wie mag dieser Artikel in den Ohren einer Roma-Familie klingen, die seit 15 Jahren in Deutschland lebt und nun in den Kosovo abgeschoben werden soll?

Wo wird die Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit der Menschenrechte offensichtlicher, ja niederschmetternder, als beim Umgang mit Flüchtlingen - an den Außengrenzen und in Deutschland und Europa? Dabei leben wir in einer globalisierten Welt, in der wechselseitige

Abhängigkeiten ständig wachsen. Wenn in Libyen Menschen gegen Gaddafi aufstehen, steigt an der Tankstelle um die Ecke der Spritpreis rasant an! Wir alle wissen: Zentrale Probleme der Menschheit wie Armut und Ernährung, Klimaschutz und Friedenssicherung, können nur noch auf globaler Ebene gelöst werden, durch gemeinsame Initiativen *aller* Staaten, durch Zusammenarbeit im „Geiste der Brüderlichkeit“.

Zu diesen globalen Herausforderungen gehört aber auch das Weltflüchtlingsproblem. Wie kleinlich wirkt da das gegenwärtige Geschachere in der EU um Flüchtlinge aus Tunesien, Ägypten und bald Libyen – wie ein Land dem anderen vorrechnet, wie viele Flüchtlinge man schon aufgenommen hat, im Gegensatz zum Nachbarn. In Lampedusa sind 6.000 Flüchtlinge angekommen. Ägypten und Tunesien haben derzeit 180.000 Flüchtlinge aus Libyen zu verkräften! Wer spricht darüber? - *Derzeit* liegt Deutschland im Europäischen Vergleich an 18. Stelle bei den Asylbewerberzugängen (0,3 % Antragsteller pro 1.000 Einwohner)¹ – weit hinter den süd- und nordeuropäischen Ländern, aber auch hinter Frankreich und GB.

Anstatt zu jubeln, dass in der arabischen Welt heute unsere Werte von Demokratie und Menschenrechten zu historischen Umwälzungen führen, ist man nur besorgt: Was bedeuten diese Veränderungen für unsere Versorgung mit Öl? Wer wird uns künftig die Flüchtlinge vom Hals halten, wenn Gaddafi weg ist? Ungenieter als bisher ertönt der Ruf nach *mehr* Frontex, *mehr* militärischer Abwehr von Flüchtlingen und *mehr* „Festung Europa“. Offenbar geht es uns weniger um unsere Werte von Demokratie und Menschenrechten, sondern nur um die *Wohlstandssicherung um fast jeden Preis*.

2. Die „Festung Europa“ (Folie)

Was ist eigentlich mit der Rede von der „Festung Europa“ gemeint? Dahinter stecken drei unterschiedliche Strategien der Flüchtlingsabwehr.

1. Zum einen wird die illegale Zuwanderung an den Außengrenzen der EU bekämpft – u.z. mit bewaffneten Grenzschützern der Nationalstaaten und mit „Frontex“, der europäischen Agentur zum Schutz der Außengrenzen, ausgerüstet mit Hubschraubern, Flugzeugen, Kriegsschiffen, Satelliten gestützter Luftaufklärung, modernster Wärmebild-Technik etc. Besonders bedenklich: Die Operationen von Frontex unterliegen keiner parlamentarischen Kontrolle, die Verantwortlichkeiten – gerade auch im Blick auf Menschenrechte – liegen in einer Grauzone.
2. Wirksamer noch als Grenzzäune und Frontex sind allerdings die Zäune aus Paragrafen, mit denen illegale Einwanderung abgewehrt wird. Das Asylrecht wurde

¹ BAMF: Asyl in Zahlen 2009, S. 34

in den letzten Jahren EU-weit immer stärker eingeschränkt - einmal durch eine enge Definition des Begriffs der „politischen Verfolgung“; zum anderen durch Blockaden des *Zugangs* zu einem Asylverfahren: dazu gehören insbesondere Drittstaatenregelungen, das Konzept sogenannter „sicherer Herkunftsländer“, die Dublin II –Regelung (s.u.) und der Visumzwang. Die Einschränkungen des Asylrechts in Deutschland durch den sog. Asylkompromiss von 1993 wurden weithin „europäisiert“. Auch in der EU wird nun *formal* am Asylrecht festgehalten, seine *Inanspruchnahme* aber nahezu unmöglich gemacht. Nach der Dublin II-Verordnung ist jeweils nur *ein* Staat für das Asylverfahren eines Flüchtlings zuständig - in der Regel der Staat, über den der Flüchtling zuerst in die EU eingereist ist – was zu einer Überforderung der Staaten an den südlichen und östlichen Außengrenzen führt und diese veranlasst, immer rigorosere Maßnahmen gegen Flüchtlinge vorzunehmen. Katastrophal ist die Lage derzeit in Griechenland, so dass entgegen der Dublin II-Verordnung der Bundesinnenminister sich gezwungen sah, einen einjähriger Abschiebestopp zu erlassen.

3. Eine dritte Strategie der Flüchtlingsabwehr besteht in abschreckenden Lebensbedingungen für die Flüchtlinge, die sich in Europa bereits aufhalten – in Deutschland z.B. durch Lagerunterbringung, Arbeitsverbote, Einschränkungen der Freizügigkeit (Residenzpflicht), das Asylbewerberleistungsgesetz, das Leistungen weit unter Sozialhilfeniveau (ca. 1/3 weniger) vorsieht, die zudem vorrangig in Sachleistungen anstatt Bargeld gewährt werden sollen. Außerdem wird Krankenhilfe nur noch „zur Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände“ geleistet (AsylbLG § 4). Das soll sich in den Herkunftsregionen herumsprechen und jeden Anreiz zur Flucht im Keim ersticken.^{1a}

Diese drei Strategien der Flüchtlingsabwehr – scharfe Kontrollen der EU-Außengrenzen, rechtliche Blockaden des Zugangs zu einem Asylverfahren und abschreckende Lebensbedingungen für Flüchtlinge hierzulande - das sind die fatalen Ausgangsbedingungen diakonischer bzw. sozialer Arbeit mit Flüchtlingen heute.

Wie wird diese Abwehr begründet? In den 80iger und 90iger Jahren argumentierte man vor allem mit den hohen Zahlen: Es kämen zu viele Flüchtlinge, Deutschlands Aufnahmekapazität sei begrenzt, das Boot sei voll. Dieses Argument läuft heute längst ins Leere. (**Folie**) Die Asylbewerberzahlen sind, drastisch zurückgegangen. (1992: 438.000/

^{1a} Lothar Späth hat schon 1982 als Ministerpräsident von Baden-Württemberg den Sinn dieser Strategie auf den Punkt gebracht: „Die Buschtrömmeln werden in Afrika signalisieren – Kommt nicht nach Baden-Württemberg, da müsst ihr ins Lager.“

2010: ca. 41.000!) Jeder Rückgang der Asylbewerberzahlen wird als großer Erfolg gemeldet. Darin zeigt sich, wie hoch im Kurs das Menschenrecht auf Asyl steht, ganz zu schweigen von den sozialen Menschenrechten – dem Recht jedes Menschen auf soziale Sicherheit (AEMR Art 22), Arbeit (Art 23) „Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztliche Versorgung und notwendige soziale Leistungen“ (Art 25) und Bildung (Art 26). Wer aus solchen sozialen Gründen bei uns Zuflucht sucht, wird mit dem polemischen Begriff „Wirtschaftsflüchtling“ belegt.

3. Herausforderungen für die solidarische Arbeit mit Flüchtlingen

(Folie) Das Eintreten für Grund- und Menschenrechte von Flüchtlingen hat immer eine doppelte Dimension: eine individuelle, auf den einzelnen Flüchtling bezogene Dimension und eine strukturelle sozioethische Dimension. Diakonische Arbeit wird sich immer dem einzelnen Flüchtling zuwenden, ihm beratend zur Seite stehen, seine Würde und Rechte schützen. - Sie wird aber auch nach den Ursachen seiner Not fragen und damit die politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen hinterfragen, die die Aufnahme und den Aufenthalt des Flüchtlings prägen. Sie hat also auch ein *politisches* Mandat.

Was bedeutet dies für die erwähnten drei Strategien der Abschottung?

1. Die erste Strategie der Flüchtlingsabwehr durch Militarisierung der Außengrenzen Europas wird genauso ergebnislos bleiben wie der Versuch, den Terrorismus mit militärischen Mitteln zu besiegen. Solange das globale Wohlstandsgefälle –z.B. zwischen Afrika und Europa - weiter zunimmt, werden die Tragödien an den Außengrenzen der Wohlstandsburgen immer unerträglichere Ausmaße annehmen und den globalen Frieden gefährden.

Dauerhafte Lösungen kann es nur geben, wenn man die Ursachen von Migration und Flucht bekämpft. Dazu heißt es im Gemeinsamen Wort der Kirchen: Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit von 1997: **Folie**

„Verantwortung für die Eine Welt wahrnehmen bedeutet,... dass im Rahmen einer international abgestimmten, kohärenten Flüchtlings- und Migrationspolitik die Ursachen und negativen Auswirkungen von Vertreibung, Flucht und Migration vermieden und entschärft werden. Jede Maßnahme, die unmittelbar auf die Verbesserung der Lebensbedingungen in den Entwicklungsländern selbst, auf die Beseitigung der Armut, bessere Bildungschancen und eine lebenswerte Umwelt gerichtet ist, dient zugleich auch der Verminderung von Flucht- und Migrationsursachen.“⁷

⁷ “Kirchenamt der EKD/Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz Hg.: Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit, Hannover/Bonn 1997

In verantwortungsethischer Perspektive ist die Feststellung wichtig, dass die reichen Zielländer in hohem Maße zu den Fluchtursachen beitragen – z.B. durch die Unterstützung menschenrechtsverletzender Regime (z.B. der Gaddafis, Ben Alis und Mubaraks), durch Waffenlieferungen in Krisengebiete, die Forcierung des Klimawandels durch CO₂ – Ausstoß, was z.B. in Afrika zur Wüstenbildung weiter Landstriche beiträgt. Auch Armut und Arbeitslosigkeit in den Herkunftsländern werden durch die Politiken reicher Länder verstärkt z.B. die Agrarpolitiken. Die Agrarsubventionen der OECD-Länder erreichten in 2006 eine Höhe von 350 Mrd. Dollar – mehr als das Sechsfache der weltweiten Entwicklungshilfe. Das führt u.a. in der EU und in den USA zu Überproduktion und zu Agrardumping in den Entwicklungsländern. Einheimische Bauern können mit diesen Preisen nicht konkurrieren, werden durch sie in den Ruin getrieben und zur Migration gezwungen.

Jean Ziegler, der Sonderbeauftragte der UNO für das Recht auf Nahrung, beschreibt das Problem am Beispiel eines *„lauten, farbigen, duftenden Marktes im Herzen von Dakar“*. Dort *„kann man heute unter anderem Obst und Gemüse aus Portugal, Frankreich, Spanien, Italien und Griechenland kaufen, zu einem Drittel oder der Hälfte des Preises der einheimischen Produkte. Und nur ein paar Kilometer weiter arbeitet ein Bauer in der sengenden Sonne samt Frau und Kindern bis zu 15 Stunden pro Tag, aber sie haben keine Chance, das Lebensnotwendigste zu erwirtschaften.... das europäische Agrardumping zerstört ihr Leben.“*²

Ein weiteres Beispiel ist der Verkauf von Fischereirechten durch die überschuldeten Staaten der Sahelzone. Käufer sind Großunternehmen in Europa, Japan und Kanada, deren riesige hochmechanisierten Trawler die traditionellen Fanggründe der einheimischen Fischer ausbeuten – wobei häufig illegal engmaschige Netze verwandt und die gesetzlich festgelegten Zeiten der Fangsaison missachtet werden. Einheimische Fischer verlieren ihre Existenzgrundlage und nutzen ihre kleinen, für die Hochsee untauglichen Boote, um sich auf die lebensgefährliche Reise nach Europa zu begeben.

2. Die zweite Strategie der Abschottung verteidigt die „Festung Europa“ mit immer engeren Kriterien für die Asylanerkennung und Blockaden des Zugangs zu einem Asylverfahren. Auch hier ist vor allem das gesellschaftsdiakonische Mandat der Diakonie herausgefordert. Sie hat darauf hinzuweisen, dass das Menschenrecht auf Asyl nichts wert ist, wenn, man sich zwar dazu bekennt, seine Inanspruchnahme aber unmöglich macht. Auch hier geht es um die

² Jean Ziegler: Europas Gier ist Afrikas Hunger, in: Le Monde Diplomatique: Immer der Arbeit nach. Migration im Zeitalter der Globalisierung, 2008, S.17

Glaubwürdigkeit europäischer Menschenrechtsrhetorik. Visumzwang, Drittstaatenregelungen und Dublin II halten Schutzsuchende fern und höhlen die GFK von innen aus. Kirchen und Organisationen der Flüchtlingshilfe haben ständig neu daran zu erinnern, dass diese Regelungen mit unserer Wertordnung unvereinbar sind und mit ihnen Europas Glaubwürdigkeit in der Welt beschädigt wird.

3. Die Beratungsarbeit der Diakonie vor Ort wird aber vor allem durch die dritte Strategie erschwert: die Strategie der Abschreckung. Wie soll sie Flüchtlingen menschlich begegnen, wenn die Politik darauf zielt, Flüchtlingen hier das Leben schwer zu machen? Wie soll sie Flüchtlingen helfen, Angst und Verstörung zu überwinden, wenn die Politik kaum Möglichkeiten auslöst, sie los zu werden? Wie soll diakonische Beratungsarbeit Flüchtlingen mit Achtung ihrer Menschenwürde begegnen, wenn diesen Menschen im Asylverfahren von der Erstanhörung an nur mit Misstrauen begegnet wird, wenn man erst einmal davon ausgeht, Betrügern gegenüber zu sitzen?

Ich möchte vor diesem Hintergrund anregen, diakonische Arbeit Flüchtlingen stärker noch als bisher an der Unantastbarkeit der Menschenwürde zu orientieren und an den *„unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt“* (GG, Art. 1.1 und 1.2). Warum gerade diese Maßstäbe? Dazu abschließend sechs Argumente:

1. Mit der Berufung auf Grund- und Menschenrechte beziehen wir uns nicht auf subjektive normative Präferenzen, auch nicht auf Maßstäbe, die nur für Christen gelten, sondern auf solche, die allgemeine Geltung haben, ja, die laut GG in unserem Land oberste ethische und rechtliche Norm sind. Wer sie nicht achtet, untergräbt die normativen Grundlagen unseres Gemeinwesens, ist *„Verfassungsfeind“*. Wir haben Politik und Verwaltung immer wieder an diese Grundlagen zu erinnern. Auch in unserem Land ist die Achtung der Menschenwürde und Menschenrechte keine Selbstverständlichkeit.
2. **(Folie)** Wenn wir die Achtung von Menschenwürde und Menschenrechten der Flüchtlinge einfordern, geht es um Rechte, nicht um Barmherzigkeit. Es ist wichtig, Flüchtlinge als *Träger von Rechten* in den Blick zu nehmen – gerade auch in den Auseinandersetzungen mit Politik und Verwaltung. Dort sieht man Mitarbeiter der Kirche gerne als Gutmenschen an, die sich im Blick auf ihre Klienten für etwas realitätsfremde Ideale von Mitmenschlichkeit und Nächstenliebe einsetzen. Demgegenüber hat diakonische Arbeit mit Flüchtlingen zu betonen, dass es hier nicht um Gnade und Barmherzigkeit geht, die gewährt werden können oder auch nicht, sondern um Rechte, auf die Flüchtlinge Anspruch haben.

3. Hinter diesem Ansatz steht auch ein neues Verständnis von sozialer Arbeit, das seit einigen Jahren intensiver diskutiert wird: Das Selbstverständnis sozialer Arbeit als *Menschenrechtsprofession*.

(Der Vorschlag stammt vom Internationale Verband der SozialarbeiterInnen. Er schreibt 1988, dass *“die Soziale Arbeit ihrem Selbstverständnis nach eine Menschenrechts-profession ist, da sie vom Grundsatz des unteilbaren Wertes jedes einzelnen menschlichen Wesens ausgeht und dass eines ihrer Hauptziele die Förderung gerechter sozialer Verhältnisse ist, die den Menschen Sicherheit und Entfaltungsmöglichkeiten bieten, während sie ihre Würde schützen.”*⁸)

Menschenrechte werden hier als Wertfundament und ethischer Maßstab sozialarbeiterischen Handelns begriffen, die diese Arbeit bis hinein in die tägliche Praxis orientieren sollen.

4. Schon heute verstehen sich Organisationen der Flüchtlingshilfe ausdrücklich als Menschenrechtsorganisationen wie z.B. *Amnesty international und Pro Asyl*. Auch die *Ökumenische Bundesarbeitsgemeinschaft “Asyl in der Kirche”* versteht die Gewährung von Kirchenasyl als “subsidiären Menschenrechtsschutz” dort, wo staatlicher Schutz versagt. Diakonische Arbeit hat hier also Bündnispartner, die sich zu den gleichen ethischen Maßstäben bekennen.

5. Für die soziale Arbeit mit Flüchtlingen zählen zu den wichtigsten Menschenrechtsstandards das Prinzip der Gleichheit aller menschlichen Wesen nach Art. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Dieses verbietet jede Art von Diskriminierung einzelner Personen oder Gruppen und fordert die Achtung der Würde jedes einzelnen - unabhängig von Heimat und Herkunft, Geschlecht oder Hautfarbe, religiösen oder politischen Anschauungen. Das GG enthält dieses Diskriminierungsverbot in Art 3. Wir haben eine Verantwortung, Flüchtlinge vor rassistischen Übergriffen zu schützen, vor Diskriminierungen am Wohnungs- und Arbeitsmarkt, vor *struktureller* Diskriminierung durch das AsylbLG und die Residenzpflicht.

6. Entscheidend für diakonische Arbeit ist, dass diese Rechte und ethischen Normen auch offensiv im öffentlichen Diskurs eingefordert werden. Sie hat hier einen öffentlichen Auftrag. Grund- und Menschenrechte sind zwar Grundlage unserer Verfassung, aber damit noch lange nicht ”fester Besitz”. Die bürgerlichen wie die sozialen Menschenrechte sind bekanntlich aus

⁸ Vereinte Nationen – Zentrum für Menschenrechte u.a. (Hrsg.): *Menschenrechte und Soziale Arbeit*. Ein Handbuch für Ausbildungsstätten der Sozialen Arbeit und für den Sozialarbeitsberuf, Deutsche Übersetzung durch die Fachhochschule Ravensburg Weingarten 1997, S.1

Revolutionen hervorgegangen, sie mussten von unten *gegen* Staat, Herrscher und übrigens auch Kirchen erkämpft und durchgesetzt werden.

Auch heute sind sie mehr ein *Ziel* als eine Gegebenheit. Sie sind zwar im GG verankert, (und der Artikel 1 mit seinem Bekenntnis zu den Menschenrechten gehört zu den Ewigkeitsartikeln, die selbst durch Zweidrittelmehrheit im Bundestag nicht verändert werden können.(s. GG Art. 79,3)) aber – und das ist das eigentliche Problem - interpretierbar. Durch restriktive Interpretationen können sie von innen ausgehöhlt werden, wie das Asylrecht, das in Deutschland seit dem Asylkompromiss von 1993 kaum mehr als eine Fassade ist. Was z.B. ”politische Verfolgung” bedeutet, ist interpretierbar. Was das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard (AEMR Art. 25) bedeutet, ist interpretierbar – genauso die Bedeutung von Diskriminierung, von Krankheit und Trauma, von dem, was „Familie“ bedeutet, ja sogar von dem, was „Folter“ bedeutet. Das sind leider dehnbare Begriffe. Was sie konkret bedeuten, ist keine semantische, sondern ein *politische* Frage, eine Machtfrage. *Wie* sie jeweils inhaltlich gefüllt werden, entscheidet sich an den politischen Machtverhältnissen, an denen, die die Deutungshoheit gewinnen..

Wenn wir nicht wollen, dass die Grund- und Menschenrechte von Flüchtlingen von innen ausgehöhlt werden, muss diakonische Arbeit aktiv für ihre Inhalte kämpfen, sich in die politische Diskussion einbringen, um die Deutungshoheit ringen - mit ihrem Verständnis von Menschenwürde und Menschenrechten, mit ihren Erfahrungen von Würdeverletzungen.

(Folie) Die Menschenwürde von Flüchtlingen ist “antastbar”. Ihre Verwirklichung liegt stets vor uns als ein Ziel und Gestaltungsauftrag, an dem mitzuwirken jeder aufgerufen ist, der sich der Verteidigung der Menschlichkeit des Menschen verpflichtet weiß.